

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Kamu Hukuku Tezli Y. L. Programı

Yüksek Lisans Tezi

TÜRK PARLAMENTO HUKUKU

Kahan Onur ARSLAN

Danışman
Prof. Dr. Nihat BULUT

Diyarbakır 2014

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Türk Parlamento Hukuku” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin/projemin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin/Projemin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Projemin sadece Dicle Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Projemin ... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/projemin tamamı her yerden erişime açılabilir.

.../.../.....

Kahan Onur ARSLAN

KABUL VE ONAY

Kahan Onur ARSLAN tarafından hazırlanan ‘‘Türk Parlamento Hukuku’’ adındaki çalışma, Savunma Sınavı Tarihi tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı, **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

[İ m z a]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

Enstitü Müdürü

..../..../20..

ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi son zamanlarda birçok güncel çalışmanın konusunu oluşturmuştur. 2007 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminin kendine özgü bir yarı başkanlık sistemi görünümü kazanmış olmasıyla başkanlık sistemi ile ilgili tartışmaların sayısının arttığı gözlemlenmektedir. Yürütme organı orijinli bu tartışmalar devam ederken maalesef yasama organı ile ilgili olarak halen devam etmekte olan ve her geçen gün daha da çeşitlenen sorunlar gözlerden uzakta kalmıştır.

Fakat 21. Yüzyıl'da artık hangi hükümet sistemini benimsemiş olursa olsun modern devletlerde, neredeyse vazgeçilmez bir kurum haline gelen ve halkın temsilinin sağlandığı kurumlar olan yasama meclislerinin önemi günden güne artmaktadır. Demokratikliği tartışmalı olsa da hemen her rejim için biçimsel de olsa seçimle iş başına gelen yasama meclisleri meşruiyeti sağlamanın bir gereği olarak kabul edilmektedir.

Bu sebeple bir devletin hükümet sistemi ve yürütme organının uygulamaları Anayasa değişiklikleri veya hükümetlerin el değiştirmesi ile farklılaşabilse de çok uzun süreçlerde ortaya çıkan köklü gelenekler ile yaşayan yasama meclisleri çok sağlam temeller üzerine bina edilmeleri ve titizlikle incelenmesi gereken kurumlardır.

Oysa ne yazık ki Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut hükümet sistemi çerçevesinde yasama organının yapısı ve çalışma düzeni ile ilgili yeterince çalışma yapıp yeterince eser verildiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Konunun çeşitli alt başlıkları ile ilgili bazı makaleler ve kitaplar yazılmış olmasına karşın Türk Parlamento Hukukunun bütünü ele alan çalışmaların sayısı oldukça azdır. Mevcut çalışmaların sayısı ise oldukça düşük bir ivmeyle artmaktadır.

Fahri BAKIRCI, İrfan NEZİROĞLU, Şeref İBA, ve Volkan HAS tarafından yazılmış olan ve bu çalışmanın kaynakçasında da yer alan çok değerli kitaplar Türk Parlamento Hukukuna ışık tutan tahdidi çalışmalardır. Bu noktada bu çalışmaya neden ihtiyaç duyulduğu sorulabilir.

Bu çalışma ile öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin içyapısı ve çalışma düzeni incelenmiş, Türk Parlamento Hukuku'nun genel ve güncel sorunları tespit edilmeye çalışılmış ve bu sorunlarla ilgili tartışmalara ve çözüm önerilerine yer verilmeye çalışılmıştır.

Bu çerçevede genel olarak Parlamantonun anlamı, önemi ve gelişiminin incelenmesinin ardından Türk Parlamento Hukukunun gelişimi ve kaynakları ve TBMM'ye ilişkin temel kavramlar ve temel kurumlar ele alınmaya çalışılmıştır.

Yasama işlemleri ve kanun yapım süreci de çalışmamızın önemli başlıkları içerisinde yer almaktadır. Son olarak TBMM'nin hükümeti denetleme yolları ve bu yolların etkililiği üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

Bu noktada elbette kusursuz ve eksiksiz bir çalışma yapıldığı iddiasında bulunmak gibi bir hataya düşmeyeceğiz. Elinizdeki bu eser, muhtemel hataları ve eksikleriyle Türk Parlamento Hukukunun mütevazı kaynaklarından biri olmayı hedeflemektedir. Elbette değerli okurların eleştirileri ışığında daha iyi bir eser vermek yolunda çabalarımız devam edecektir.

Bu vesile ile henüz başında olduğum akademik kariyerim süresince ilk günden beri örnek aldığım ve her zaman her konuda yanımda olan ve bu çalışmaya da akademik danışmanlık yapan Prof. Dr. Nihat BULUT'a; yoğun çalışma programı içerisinde vakit ayırarak çalışmamızı basımından önce okuyan ve bu çalışmaya sunuş yazısı yazma nezaketini göstererek beni onurlandıran TBMM Genel Sekreteri Dr. İrfan NEZİROĞLU'na, bu çalışmanın ortaya çıkması sürecinde ufkumu açan ve her türlü kaynağa kolayca ulaşmamı sağlayan çok kıymetli dostlarım TBMM Yasama Uzmanları Bahadır YEŞİLIRMAK, Ahmet BOZKURT, Salih SAĞLAM ve Onur ÇEKİÇ başta olmak üzere tüm TBMM çalışanlarına ve parlamento hukuku denince akla ilk gelen isim olan ve çalışmamızı yayımından önce okuyarak çok değerli eleştirileri ve katkıları ile bana yön veren Şeref İBA'ya teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

Son olarak aramızda hep yüzlerce kilometrelik mesafeler olmasına rağmen hayatımın her döneminde desteklerini sürekli yanımda hissettiğim; sevgili annem Perihan ve değerli babam Kaya ARSLAN'a, ablam Zülale YILMAZ'a ve ağabeyim S. Barış ARSLAN'a en derin minnetlerimi sunuyorum.

Kahan Onur ARSLAN

Erzincan 2014

ÖZET

Bu çalışmada öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin içyapısı ve çalışma düzeni incelenmiş, Türk Parlamento Hukuku'nun genel ve güncel sorunları tespit edilmeye çalışılmış ve bu sorunlarla ilgili tartışmalara ve çözüm önerilerine yer verilmeye çalışılmıştır.

Bu çerçevede genel olarak Parlaentonun anlamı, önemi ve gelişimi incelendikten sonra Türk Parlamento Hukukunun gelişimi ve kaynakları ve TBMM'ye ilişkin temel kavramlar ve temel kurumlar ele alınmaya çalışılmıştır.

Yasama işlemleri ve kanun yapım süreci de çalışmamızın önemli başlıkları içerisinde yer almaktadır. Son olarak TBMM'nin hükümeti denetleme yolları ve bu yolların etkililiği üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama, Parlamento, Meclis, İçtüzük, Parlamento Hukuku, Düzenleyici Etki Analizi.

ABSTRACT

In this study first of all, the internal structure and working order of The Grand National Assembly of Turkey has been examined. Current issues in Turkish Parliamentary Law have been tried to illustrate. Then, certain solutions have been suggested for those issues.

In this context, the importance and the meaning of the parliament has been analysed. Then, the development and sources of The Turkish Parliament Law have been discussed. Following that, the basic concepts and fundamental institutions of The Grand National Assembly of Turkey have been determined.

Legislation and law-making process are also included in this study. Finally, the forms of inspection of The Grand National Assembly of Turkey on the government and the effectiveness of these forms have been endeavour to analyse.

Key Words

Grand National Assembly of Turkey, Legislation, Parliament, Turkish Parliamentary Law, Parliamentary Law, Regulatory Impact Analysis.

İÇİNDEKİLER

TABLolar VE ŞEKİLLER	XVII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XVIII
BİRİNCİ BÖLÜM	1
PARLAMENTO HUKUKU: KAVRAM, KAYNAKLAR VE TARİHSEL GELİŞİM ..	1
I. HUKUK.....	1
II. ANAYASA HUKUKU	2
III. PARLAMENTO VE PARLAMENTO HUKUKU	3
A) Parlamento Kavramı	3
B) Parlamento Hukuku	5
IV. HÜKÜMET SİSTEMLERİ İÇERİSİNDE PARLAMENTER SİSTEM	5
V. PARLAMENTER SİSTEM.....	6
(Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı, Kuvvetlerin İşbirliği)	6
A) Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi	6
B) Parlamenter Sistemin Özellikleri	8
a. Parlamenter Sistemin Zorunlu Kriterleri	9
b. Parlamenter Sistemin Zorunlu Olmayan Kriterleri.....	10
c. Tanım	11
VI. TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNUN KAYNAKLARI	11
A) PARLAMENTO HUKUKUNUN ASLÎ KAYNAKLARI	12
a. Anayasa.....	12
b. İÇtüzük	13

c. Kanunlar.....	15
d. Başkanlık Divanı Kararları	16
B) PARLAMENTO HUKUKUNUN YARDIMCI KAYNAKLARI	17
a. Mahkeme Kararları	17
b. Teamüller	18
c. Bilimsel Çalışmalar.....	19
VII. TÜRKİYE’DE PARLAMENTONUN GELİŞME SÜRECİ.....	19
A) 1876 ÖNCESİ OSMANLI ANAYASAL GELİŞMELERİ	20
B) 1876 KANUN-İ ESASİ DÖNEMİ (BİRİNCİ MEŞRUTİYET)	23
C) İKİNCİ MEŞRUTİYET.....	26
D) BÜYÜK MİLLET MECLİSİ’NİN KURULMASI VE 1921 TEŞKİLAT- I ESASİYE KANUNU	27
E) 1924 ANAYASASI	31
F) 1961 ANAYASASI.....	32
G) 1982 ANAYASASI.....	34
İKİNCİ BÖLÜM.....	37
TBMM’YE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR VE KURUMLAR	37
I. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM).....	37
II. MİLLETVEKİLLİĞİ	38
A) Milletvekili Seçilme Yeterliliği	38
a) Türk Vatandaşı Olmak:	39
b) 25 Yaşını Doldurmuş Olmak:.....	42
c) En Az İlkokul Mezunu Olmak:	42
d) Kısıtlı Olmamak:	43

e) Askerlik Hizmetini Yapmış Olmak:	43
f) Kamu Hizmetlerinden Yasaklı Olmamak:	44
g) Toplam Bir Yıl veya Daha Fazla Hapis ile Ağır Hapis Cezasına Hüküm Giymiş Olmamak:	44
h) “Yüz Kızartıcı Suçlar”dan Hüküm Giymiş Olmamak:	45
ı) Belirli Suçlardan Hüküm Giymemiş Olmak :	46
B) Milletvekili Sıfatının Kazanılması.....	46
C) Andîçme.....	47
D) Yeni Seçilen Meclisin Yetkilerini Kullanmaya Başlaması	48
E) Yasama Bağışıklığı	49
a. Yasama Sorumsuzluğu.....	50
b. Yasama Dokunulmazlığı	52
F) Milletvekilliği Sıfatının Kaybedilmesi.....	57
a. Sona Erme	57
1. Seçimlerin Yenilenmesi.....	57
2. Milletvekilinin Cumhurbaşkanı Seçilmesi	59
3. Milletvekilinin Ölümü	59
b. Düşme	60
1. İstifa	60
2. Kesin Hüküm Giyme	61
3. Kısıtlanma.....	62
4. Milletvekilliğiyle Bağdaşmayan Bir Görev ve Hizmeti Sürdürmekte İsrar Etme	63
5. Devamsızlık	67
6. Anayasa'nın 84. Maddesinde Düzenlenmeyen Düşme Sebepleri	70

III. TEMEL KAVRAMLAR	71
A) Yasama Dönemi - Yasama Yılı - Birleşim – Oturum	71
B) Tatil ve Ara verme	73
C) Olağanüstü Toplantı.....	74
D) Toplantı Yeter Sayısı	75
E) Karar Yeter sayısı	76
F) Oylama Usulleri	78
a. İşaretle Oylama	79
b. Açık Oylama	80
c. Gizli Oylama	84
IV. TEMEL KURUMLAR	85
A) Genel Kurul	85
B) Başkanlık Divanı	85
a. Geçici Başkanlık Divanı	86
b. Meclis Başkanının Seçimi	87
c. Meclis Başkanının Görev ve Yetkileri.....	87
d. Meclis Başkanvekilleri	88
e. Meclis Başkanının ve Başkanvekillerinin Tarafsızlığı	89
f. Kâtip Üyeler	90
g. İdare Amirleri	91
h. Siyasi Parti Grupları	92
1. Komisyonlar	95
1. Genel Olarak	95
2. Karma Komisyonlar ve Özel Komisyonlar	99

3. Esas ve Tali Komisyonlar	100
4. Üst ve Alt Komisyonlar	100
5. Komisyonların Görev Süresi	100
6. Komisyonların Üye Sayılarının Belirlenmesi ve Siyasi Partilerin Komisyonlarda Temsili	101
7. Komisyon Üyelerinin ve Komisyon Başkanlık Divanının Seçimi	106
8. Komisyonların Yönetimi, Toplantıya Çağırılması, Toplantı ve Karar Yeter Sayıları	108
9. Komisyon Üyeliğinin Sona Ermesi	109
V. TBMM’NİN GÖREV ve YETKİLERİ	111
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	115
YASAMA İŞLEMLERİ VE KANUN YAPIM SÜRECİ.....	115
I. YASAMA İŞLEMLERİ.....	115
A) Yasama İşlemi Kavramı	115
B) Yasama İşlemi Türleri	116
a. Kanun	116
1. Tanımı.....	116
2. Kanun Türleri.....	119
(a) Genel Kanun - Özel Kanun:.....	119
(b) Süreli Kanun - Sürekli Kanun:	121
(c) Geçici Kanun (Kanun-u Muvakkat)	121
(ç) Organik – Organik olmayan Kanun.....	121
(d) Kod (Temel) Kanun – Çerçeve (Taşıyıcı) Kanun	122
(e) Torba Kanun	123
b. Parlamento Kararı	124
1. Tanımı.....	124

2. Parlamento Kararlarının Nitelikleri	125
c. İsimli Yasama İşlemleri	128
II. KANUN YAPIM SÜRECİ	139
A) Kanun Tekniği	139
B) Kanun Önerisi (Tasarı ve Teklif).....	142
C) Kanun Önerilerinin Kanun Tekniğine Uygun Olarak Hazırlanması	144
a. Kanun Taslağı Hazırlamada Uyulması Gereken İlkeler	144
b. Kanun Taslağında Uyulması Gereken Şekil Şartları	149
c. Düzenleyici Etki Analizi.....	154
D) Komisyon Aşaması.....	157
a. Komisyonlara Havale.....	158
b. Havaleye İtiraz ve Komisyonlar Arasında Görüş Alışverişi	159
c. Komisyonlarda Görüşülme	160
1. Bekleme Süresi	160
2. Esas Komisyonların Görev ve Yetkileri	161
3. Esas Komisyonlarda Görüşme Süresi.....	162
4. Tali Komisyonların Görev ve Yetkileri.....	162
5. Tali Komisyonlarda Görüşme Süresi.....	163
6. Komisyonlarda Anayasa'ya Uygunluğun İncelenmesi ve İlk İnceleme	163
7. Komisyon Gündeminin Hazırlanması	164
8. Komisyon Toplantısına Hazırlık.....	166
9. Komisyon Toplantılarına Katılabilecek Olanlar	166
10. Komisyon Toplantısı	167
11. Komisyonlara Devam	168

12. Komisyonda Kapalı Oturum.....	168
13. Kadük Olma ve Benimsenme	168
14. Komisyonda Yeniden Görüşme (Tekrir-i Müzakere).....	169
15. Komisyon Raporu (Sıra Sayısı)	169
16. Komisyon Raporunun İçeriği	171
17. Komisyon Raporunda Karar İmza Cetveli	172
18. Komisyon Toplantısı Sonrasında Yapılacak İşler	173
19. Komisyon Toplantısı Sonrasında Hazırlanacak Dosya	173
E) Genel Kurul Aşaması	174
a. Genel Kurulun Çalışma Zamanı	174
b. Genel Kurul Birleşimi ve Gündem	174
1. Gündeme Geçmeden Önce	175
2. Gündem.....	176
(a) Başkanlığın Genel Kurula sunuşları:	177
(b) Özel Gündemde yer alacak işler:.....	177
(c) Seçim:	178
(d) Oylaması Yapılacak İşler:.....	178
(e) Meclis Soruşturması Raporları:	178
(f) Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair ön görüşmeler:	179
(g) Sözlü sorular:.....	179
(h) Kanun tasarısı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler:.....	179
c. Gündem Dışı Konuşma	180
d. Geçen Tutanak Hakkında Konuşma	181
e. Usul Hakkında Konuşma	181
f. Kapalı Oturumlar.....	183
g. Genel Kurulda Bekletilme Süresi ve Öncelikli Görüşme.....	185

h. Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesi.....	186
1. Genel Olarak Görüşülme Süreci	186
2. Genel Kurulda Görüşmelerin Başlaması	187
3. Tasarı ve Tekliflerin Tümü Üzerinde Görüşmeler	188
(a) Konuşmalar:	188
(b) Soru – cevap işlemi:	189
(c) Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesinin oylanması:.....	189
4. Tasarı ve Tekliflerin Maddeleri Üzerinde Görüşmeler	190
(a) Konuşmalar:	190
(b) Soru – cevap işlemi:	190
(c) Önerge işlemi.....	190
(d) Tasarı veya teklifin maddelerinin oylanması.....	194
5. Temel Kanunlarda Özel Görüşme Usulü.....	194
6. Genel Kurulda Yeniden Görüşme (Tekrir-i Müzakere)	195
7. Oyunun Rengini Belirtmek Üzere Konuşma (Son Konuşmalar)	195
8. Tasarı veya Teklifin Tümünün Oylanması	196
1. Yetki Kanunları ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Genel Kurulda Görüşülmesi.....	196
i. Anayasa Değişikliği Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesi	198
j. Af Kanunlarının Genel Kurulda Görüşülmesi.....	199
k. Seçimlerin Yenilenmesi Kararı.....	199
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	201
TBMM’NİN HÜKÜMETİ DENETLEME YOLLARI	201
I. GENEL OLARAK	201
II. SORU	204
III. GENEL GÖRÜŞME.....	211

IV. MECLİS ARAŞTIRMASI	215
V. GENSORU.....	220
VII. MECLİS SORUŞTURMASI	225
SONUÇ	235
KAYNAKÇA.....	241

TABLolar VE ŞEKİLLER

Şekil 1: Milletvekillerinin Birleşim ve Oturumlara Katılımı.....	68
Şekil 2: TBMM Komisyonları.....	98
Şekil 3: Kanun Tasarı ve Tekliflerinde Bulunması Gereken Bölümler.....	148
Şekil 4: Kanun Bölümleri.....	152
Tablo 1: 1982 Anayasası Döneminde Yasama Dönemleri.....	71
Tablo 2: Komisyonlarda Siyasi Partilerin Temsili Örnek 1.	102
Tablo 3: Komisyonlarda Siyasi Partilerin Temsili Örnek 2.	103
Tablo 4: Komisyonlarda Siyasi Partilerin Temsili Örnek 3.	104
Tablo 5: Komisyonlarda Siyasi Partilerin Temsili Örnek 4.	105

KISALTMALAR LİSTESİ

AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	: Birleşim
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
D.	: Dönem
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
Edt.	: Editörlüğünde
EÜHFD	: Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
K.	: Karar
OECD	: The Organisation for Economic Co-operation and Development
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBB Dergisi	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	: Türkiye Büyük millet Meclisi Tutanak Dergisi

TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma vakfı
Vol : Volume
YY. : Yasama Yılı

BİRİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTO HUKUKU: KAVRAM, KAYNAKLAR VE TARİHSEL GELİŞİM

I. HUKUK

Aristo'nun isabetli tespitiyle insanı, diğer canlılardan ayıran en önemli özelliklerden biri onun toplumsal ve siyasal bir varlık (zoon politicon) olmasıdır. İnsanı, toplumdan bağışık düşünmek romanlarda ve film senaryolarında dahi mümkün olamamıştır.¹

Var olmak için toplumla birlikte yaşamak zorunda olan insanların birbirlerinden farklı karakterlere, olaylar karşısında farklı yaklaşımlara, farklı inanışlara ve farklı istek ve arzulara sahip olmaları kaçınılmazdır. Ancak; toplum denilen yapı farklılıklara sahip insanların bir arada yaşamaları temeline dayanan bir yapıdır; aksi halde toplum diye bir olgudan söz edilemez. İşte bu nedenle, insanlar farklılıklarına rağmen aynı toplumda yaşayabilmek ve bu toplumu yaşatabilmek amacıyla her sürekli düzende olması gereken bir takım kuralları aramaya başlamışlardır. Bu kuralları genel olarak “sosyal düzen kuralları” diye adlandırabiliriz. “Hukuk kuralları” da, din kuralları, ahlak kuralları ve görgü kurallarının yanında² sosyal düzen kurallarının bir çeşididir.

Toplumda yaşayan insanların farklı farklı olduklarına yukarıda değinilmişti. Bu farklılığı toplumu oluşturan bireylerin kavramları ve olguları tanımlamalarında da görmekteyiz. Bu nedenle hukuk nedir sorusuna verilebilecek herkes tarafından kabul edilmiş bir tanım bulunmadığını söylemek gerekir.

Buna karşın hukuku; amacı, toplumu oluşturan bireylerin özgürlüklerini ve menfaatlerini karşılıklı olarak dengede tutmak olan, yetkili ve resmi bir otorite tarafından kuralları belirlenmiş, bu nedenle de sürekliliğinin sağlanması ve bağlayıcı olması amacıyla

¹ Örneğin, Daniel Defoe'un “Robinson Cruso” adlı romanı ya da 2000 yılında çekilen ve Tom Hanks'in başrolde oynadığı orijinal adı Cast Away olan ve Türkiye’de “Yeni Hayat” ismiyle yayınlanan film.

² Bu kuralların hukuk kurallarından en önemli farkı yaptırımlarının manevi nitelikte olmasıdır. Yalnızca hukuk kuralları, kendisine uyulmaması durumunda maddi yaptırım öngörür.

kamu gücü ayrıcalığı kullanılmasının meşru görüldüğü bir sistem olarak tanımlamak mümkündür.

Devletin ortaya çıkmasıyla beraber sistemli bir şekilde gelişen ve hızla çoğalan çeşitli hukuk alanlarının sınıflandırılması ihtiyacı doğmuştur. Bu noktada oldukça eski³ olan ve en fazla kabul gören sınıflandırma, kamu hukuku-özel hukuk ikili ayrımıdır.

Bu ayrıma göre, özel hukuk esas itibariyle kişiler arasındaki ilişkileri düzenlediği halde, kamu hukuku kamu otoritesi ile donatılmış bulunan devlet örgütlerini ve bunların işleyişini, nihayet devletin özel kişiler ve diğer devletlerle olan ilişkilerini düzenler denilebilir.⁴

II. ANAYASA HUKUKU

Hukukun, farklılıklara sahip insanların aynı toplum içerisinde düzenli ve sürekli bir yaşam sürebilmesi için insanlar tarafından başvurulmuş araçlardan biri olduğuna yukarıda değinmiştik. Devletin ortaya çıkışı⁵ ve gelişmesiyle beraber toplumun kuruluş ve işleyişine ilişkin temel kuralların yanı sıra,⁶ devletin kuruluş ve işleyişine dair temel kurallara da ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaçtan, devletlerin anayasasız var olamayacakları çıkarımını yapmak zor olmayacaktır. Ancak elbette anayasaya sahip olan her devlette anayasa hukukunun gelişimi aynı hızda tamamlanmamıştır.⁷

³ Bu ayırım kaynak itibariyle Roma Hukuku'na kadar dayanır. Ünlü Roma hukukçusu Ulpianus; Roma Devleti'nin teşkilatını ilgilendiren hukuk, **Jus Publicum** yani **Kamu Hukuku**; bireylerin menfaatlerini ilgilendiren hukuk, **Jus Privatum** yani **Özel Hukuk** demek suretiyle bu ayrımı sistematik bir şekilde ortaya koymuştur.

⁴ Necip BİLGE, Hukuk Başlangıcı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s. 112.

⁵ Bu konuyla ilgili olarak bkz. Karl DOEHRING, Genel Devlet Kuramı, İnkılap Kitabevi, Ankara, 2002; Cemal Bali AKAL, Devlet Kuramı, Dost Kitabevi, Ankara, 2005.

⁶ Çünkü “devlet”, “toplum”dan daha sonra ortaya çıkan bir kavramdır.

⁷ Örneğin 2010 yılında başlayan ve Orta Doğu'da hala devam eden bir süreç olan Arap Baharı'na (Tunus, Mısır, Libya –ve belki de- Suriye olayları) baktığımızda bu ülkelerde Anayasa Hukuku'nun halen köklü değişikliklerle bir gelişim sürecinde olduğunu görebiliyoruz.

Bu nedenle devletin temel yapısının kuruluş ve işleyişini ve insanların devlet karşısında sahip oldukları temel hak ve hürriyetleri konu edinen anayasaların ortaya çıkışından çok sonra, anayasa hukuku kavramı ortaya çıkmıştır.⁸

İlk Çağ'da M.Ö. IV. Yüzyıl'da Aristo, devlet düzeninin temelini teşkil eden ana kanun ile ona dayanan adi kanunları açıkça birbirinden ayırmaktaydı.⁹ Ancak günümüzde kullandığımız anlamıyla Anayasa Hukukunun, XVIII. Yüzyıl'da bireyci ve liberal anlayışların ortaya çıkması ile şekillenmiş olduğu söylenebilir. Çünkü siyasi iktidara karşı kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, ancak yazılı anayasa fikrinin ve uygulamasının ortaya çıkması ile mümkün olabilmıştır.

Bu noktada “Anayasa Hukuku”nu, devletin yasama, yürütme, yargı gibi temel organlarının kuruluş ve işleyişini ve bunlar arasındaki karşılıklı ilişkileri ve devlet karşısında vatandaşların sahip oldukları temel hak ve özgürlükleri inceleyen¹⁰ dolayısıyla kamu hukukunun bir alt dalı olan hukuk disiplini şeklinde tanımlamamız mümkündür.

III. PARLAMENTO VE PARLAMENTO HUKUKU

A) Parlamento Kavramı

Parlamento sözcüğünün kökünü oluşturan “parler” veya “parlare”, latin kökenli dillerde konuşmak anlamına gelmektedir.¹¹ Batıda kullanılan “parlament” kelimesi de önceleri konuşma faaliyetini daha sonra da konuşulan yeri ifade etmeye başlamıştır.

Tarihsel gelişim süreci içerisinde parlamento (parliament, parlement), ülkelere göre değişik anlamlar taşımıştır. Örneğin, Fransa'da “eski rejim”de parlamentler, uyuşmazlıkları çözen, yargılama faaliyeti yapan kuruluşlar –mahkemeler- olmalarının yanı sıra, kural koyma faaliyetlerine de katılıyorlardı.¹² Fransa'da parlement'in seçimle gelen siyasi meclisi ifade

⁸ Anayasa ve Anayasa Hukuku kavramları ile ilgili bkz. Kahan Onur ARSLAN, “Türk Anayasa Hukuku'nda “Anayasa” Terimi ve “Anayasa Hukuku” Kavramı”, *EÜHFD*, C. XV, S. 1-2, 2011, s. 59-74.

⁹ Hüseyin Nail KUBALI, *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul, 1969, s. 2.

¹⁰ Kemal GÖZLER, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2010, s. 22.

¹¹ İrfan NEZİROĞLU, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Seçkin Yay., Ankara, 2008, s.361.

¹² “Parlement”ler uyuşmazlıkları çözerken uyguladıkları normlar, örf ve âdetlerle, kral emirnamelerinden (ordonnance) ibaretti. Ancak; bu “ordonnance”ların hukuk kuralı olabilmeleri için “parlement”ler

etmeye başlaması ancak XIX. Yy.'da gerçekleşebilmişse de; kavram ilk kez 27 Ekim 1946 tarihli IV. Cumhuriyet Anayasası'nda kullanılmıştır.¹³

İngiltere'de ise "parliament" sözcüğü, daha XVIII. Yy.'da başlayarak daima siyasi nitelikteki meclisler için kullanılmıştır. Bu dönemde kralın daha çok vergi alabilmek amacıyla topladığı, önceleri asiller, sonra da şehir temsilcilerinden oluşan bu meclislere "parliament" deniyordu. XVI. Yy.'da parlamento Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olarak iki meclisli olunca, kralın yasama yetkisini ancak her iki meclisin işbirliği ile kullanabileceği kuralı yerleşmiştir.¹⁴

Türkçe'ye İtalyanca'dan geçen parlamento sözcüğü, esas itibariyle Türk hukuk doktrininde çok fazla kabul görmemiştir. Türkçe sözlüklere bakıldığında; parlamento kelimesi: "başlıca görevi yasama, devlet bütçesini çıkarma, hükûmeti denetleme olan ve üyeleri halkoyu ile belirli bir süre için seçilen meclis veya meclisler"¹⁵ olarak tanımlanmaktadır. Bundan başka parlamento kelimesi, yasama kurulu, yasama meclisi ve yasama organını da ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere dilimizde parlamento sözcüğü, esas olarak meclis sözcüğü üzerinden tanımlanmaktadır. Yasama tarihimizde de İtalyanca kökenli "parlamento" sözcüğü yerine, Arapça kökenli "meclis" sözcüğünün kullanıldığı görülür. Meclis sözcüğü dilimizde; oturanlarla birlikte oturulan yer,¹⁶ ya da bir konuyu konuşmak veya görüşmek için yapılan toplantı ve bu toplantının yapıldığı yer veya bir konuyu konuşmak ya da görüşmek için bir araya gelmiş kimseler topluluğu anlamlarında kullanılmaktadır.¹⁷

tarafından onaylanmaları gerekiyordu. Bkz. Erdoğan TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 10-11.

¹³ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 11.

¹⁴ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 11.

¹⁵ Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, bkz. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>.

¹⁶ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 361.

¹⁷ Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, bkz. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>.

B) Parlamento Hukuku

Anayasa Hukuku'nun temel konularından birisinin devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişi ve bunlar arasındaki karşılıklı ilişkiler olduğuna yukarıda değinmiştik. Devletin temel organları dendiğinde ilk akla gelen yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Bu bağlamda, yasama organı, kural koyan, yürütme organı, yasama organı tarafından konulmuş kurallarla bağlı kalmak koşuluyla hükümet eden; yargı organı ise, yasama organının koyduğu kurallara uymayanlara yine yasama organı tarafından önceden belirlenmiş olan yaptırımları uygulamak amacıyla görev yapan organlardır.

Görüldüğü gibi yürütme ve yargı organlarının kuruluş ve işleyişine dair hükümler de yine yasama organından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, yürütme ve yargı organlarının varlıkları ve işlerlikleri her şeyden önce yasama organının varlığına bağlıdır denilebilir.

Parlamentar sistemlerde yasama organının başlıca iki görevi bulunur. Bunlardan ilki kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; ikincisi de yürütme organını denetlemektir. Bu yönüyle yasama organının da bu görevleri yerine getirirken bir düzen içerisinde ve yine hukukla bağlı olarak faaliyet göstermesi gerekmektedir.

İşte “parlamento hukuku” kavramı bu noktada karşımıza çıkar. Parlamento hukuku, kurumsal anayasa hukuku çerçevesinde yasama yetkisini kullanan meclisin; kuruluşu, işleyişi ve diğer organlarla olan karşılıklı ilişkilerini inceleyen ve belirleyen bir hukuk disiplindir.

IV. HÜKÜMET SİSTEMLERİ İÇERİSİNDE PARLAMENTER SİSTEM

Hükümet sistemleri, (yargının bağımsız olduğu / olması gerektiği göz önüne alındığında) genel olarak yasama ve yürütme kuvvetlerinin birliğine veya ayrılığına göre sınıflandırılırlar. Kuvvetler birliği sistemleri, kuvvetlerin yasamada birleşmesi (meclis hükümeti sistemi) ve yürütmede birleşmesi (mutlak monarşi, diktatörlük sistemleri) şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise; kuvvetlerin sert ayrılığı olarak tanımlanan başkanlık sistemi, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter sistem ve parlamenter sistemin bir benzeri olarak yarı başkanlık sistemi olmak üzere üçlü bir ayrımla incelenebilir.

Gerek kuvvetler birliği sistemlerinin gerekse kuvvetler ayrılığı sistemlerinin incelenmesi meseleleri doğrudan parlamento hukukunun kapsamı içerisinde yer almaz. Bu konular esas itibariyle anayasa hukukunun genel teorisi kapsamında incelenmektedir. Ancak bu sistemler içerisinde parlamenter hükümet sistemi, özellikle Türk Parlamento Hukuku çalışmalarımızın temelini oluşturmaktadır. Ülkemizde de genel özellikleriyle yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler parlamenter sistemin karakterine uygun olarak şekillenmektedir.¹⁸

Bu nedenle, bu çalışmada da öncelikle kuvvetler ayrılığı sistemlerinin bir çeşidi olan parlamenter sistemin temel özellikleri üzerinde durulacak; daha sonra ise bu temeller üzerine inşa edilmiş olan parlamentonun (TBMM) kurumsal yapısı ve işleyişi ile yasama faaliyetlerini incelenmeye çalışılacaktır.

V. PARLAMENTER SİSTEM (Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı, Kuvvetlerin İşbirliği)

A) Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi

Parlamenter sistemin doğuşu, her ülkede, güçlü ancak gerilemekte olan bir tek kişi iktidarının, yayılma halindeki ve giderek güçlenen temsili organlar tarafından hukuki anlamda sınırlanmaya başladığı zamana rastlamaktadır.

Günümüzde Parlamenter sistemle yönetilen farklı ülkelerin siyasi tarihleri incelendiğinde görülen tablo hep birbirine benzer olmuştur. Bu ülkelerin hepsinde, biri monarşi, diğeri temsili ilkeye dayalı iki meşruluk, rekabete giriştiğinde ve aralarında bir güç eşitliği kurulduğunda parlamenter rejimin doğması için uygun olan koşulların oluşmuş olduğunu görüyoruz. Eşitlik, zamanla bir dengeye dönüştüğünde ise parlamentoculuk, iktidarların eşitliğine dayanan bir rejim olmaya başlıyor.¹⁹

¹⁸ Her ne kadar 21.10.2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin ardından Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçiliyor olması, ülkemizdeki hükümet sisteminin bu değişiklikten itibaren bir çeşit yarı başkanlık sistemi olduğu sonucunu doğursa da esas itibariyle parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasındaki en önemli fark, devlet başkanının seçimi noktasındadır. Dolayısıyla, parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasında yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı ilişkiler bakımından, bu iki hükümet sisteminin birbirinden çok da farklı olduğu söylenemez.

¹⁹ KABOĞLU, s. 120.

Elbette iktidarlar arasındaki bu güç eşitliği ve bu eşitliğin dengeye dönüşmesi süreçleri, hiç de kısa sayılamayacak bir zaman diliminde gerçekleşmektedir. Örneğin Parlamentarizm, 18. Yy.'da İngiltere'de uygulanmaya başlanmış bir rejimdir. Aslında İngiltere'de tarihin eski devirlerinden beri egemenlik, daima “ortaklaşa” (co-operative) bir nitelik taşımış, yani Kral hiçbir zaman tek başına hareket edememiştir. Her devirde Kralın yanında bir takım meclisler bulunmuştur ve bu meclisler, iktidarın kullanılmasına katılmışlardır.²⁰ “Bununla birlikte, Parlâmentonun yasama alanındaki üstünlüğü, ancak XVII. Yüzyıl’ın sonundan itibaren yerleşmiştir. Öte yandan, yürütme organının Parlâmentoya karşı sorumluluğu ilkesi de, Halkın Temsili Kanunu’na (Representation of People Act, 1832) gelinceye kadar açıkça ortaya çıkmış değildir.”²¹

Parlamentarizm, İngiltere’nin ardından, 19. Yy.’ın başında Fransa’da²² ve 19.Yy boyunca da Avrupa monarşilerinde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, parlamenter sistem, otoriter ve totaliter rejimler karşısındaki büyük zaferini ise, ancak 20.Yy’da kazanmıştır. 20. Yy’in sonlarına doğru, Hindistan, Avustralya, Yeni Zelanda, Japonya, Batı Almanya ve İtalya’da hükümet sistemi artık parlamenter sistem olarak benimsenmiştir.²³

Türkiye’de ise parlamenter sistem ilk defa 1876 Kanun-i Esasi’de 1909 yılında yapılan değişikliklerle görülmeye başlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılmasının ardından Ulusal Kurtuluş Mücadelesi yürüten birinci meclisin (Büyük Millet Meclisi) kabul ettiği 1921 Anayasası’nda parlamenter sistem yerine yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir.

Cumhuriyet’in ilanının ardından ikinci meclis tarafından kabul edilen 1924 Teşkilatı Esasi’ye Kanunu’nda da tam anlamıyla bir parlamenter sistem öngörülmemektedir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, bazı özellikleri bakımından parlamenter sistemin bazı özellikleri

²⁰ Anglo-Saksonlar devrinde “Witans” veya “Witenagemot” bkz. George Burton ADAMS, Constitutional History of England, Butler & Tanner Ltd., Toronto,1941, s.14; Norman istilâsı ile Magna Carta’nın ilânı arasındaki devrede (1066-1215) “saray divanı” ve “Curia Regis” adlarını alan bu meclisler, kralın iktidarını az çok sınırladılar. Bkz. Ergun ÖZBUDUN, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, *AÜHFD*, C. 25. S.1-2, 1968, s. 59-79.

²¹ ÖZBUDUN, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, s. 59-60.

²² Fransa’da parlamenter sistemin ortaya çıkışı ve Fransız parlamentosu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: İlhan ARSEL, “Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde ‘Senato’”, *AÜHFD*, C. 11. S.1-2, 1954, s. 97-144.

²³ İbrahim Özden KABOĞLU, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yay. , İstanbul, 2006, s. 120.

bakımından ise meclis hükümeti sisteminin özelliklerini taşıyan karma yapılı bir sisteme sahiptir.

1945'e kadar devam eden bu karma yapılı sistem 1946 yılında ilk defa çok partili seçimlerin yapılması ile pek kısa bir süre için de olsa²⁴ parlamenter hükümet görünümü kazanmıştır, ancak bu dönemde de hiçbir şekilde tam anlamıyla bir parlamenter sistem kurulamamıştır.²⁵

1961 Anayasası, ülkemizde tam ve gerçek anlamda parlamenter sistemin uygulanmaya başlandığı ilk anayasa olmuştur. Hükümetin kuruluş usulü, parlamenter sistemin özelliklerine tamamen uygundur.²⁶

Görüldüğü gibi, gerek Avrupa'da gerekse ülkemizde parlamenter sistem, hayli uzun bir zaman diliminde, doğrudan fikirlerle değil, belli ortam ve koşulların etkisiyle, uygulamalarla (ampirik olarak) yerleşmiştir. Bu uygulamaların yerleşmesindeki düşünsel alt yapıyı hiç kuşkusuz kuvvetler ayrılığı teorisi oluşturmuştur. Bu teori parlamenter sistemin olmazsa olmaz koşulu olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılması gerekliliğini vurgulamaktadır. Yine de parlamenter sistemin kuvvetler ayrılığı teorisinin bir sonucu olduğunu söylemek pek yerinde bir tespit olmaz. Çünkü parlamenter sistem, teoriden pratiğe doğru değil, pratikten teoriye doğru kurulan bir sistem olarak hayat bulmuştur.²⁷

B) Parlamenter Sistemin Özellikleri

Parlamenter sistemin kriterlerini ve özelliklerini tanımlarken, zorunlu kriterler ve zorunlu nitelik taşımayan kriterler olmak üzere ikili bir ayrıma gitmek gerekir.²⁸

²⁴ 1961 Anayasası'na kadar.

²⁵ KUBALI, s. 293.

²⁶ Kemal GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2011, s. 39.

²⁷ Aynı görüşte bkz: KUBALI, s.296, Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, Beta Yay. İstanbul, 2012, s.479, KABOĞLU, s. 121.

²⁸ Bu ayrımın gerekliliği için bkz. Arend LIJPHART, Çağdaş Demokrasiler, Çev. Ergun Özbudun, Ersin ONULDURAN, Yetkin Yay., Ankara, 1986, s.62-67.

a. Parlamenter Sistemin Zorunlu Kriterleri

Parlamenter sistemi diğer kuvvetler ayrılığı sisteminden ayırt eden en temel iki özellik, yürütme organının yasama organından kaynaklanması ve yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olmasıdır.²⁹

İlk olarak, parlamenter sistemde yürütme organı yasama organından kaynaklanmaktadır. Yürütme organının yasama organından kaynaklanması, parlamenter sistemde, başbakanın³⁰ yani hükümetin başı olan kişinin yasama organı tarafından seçilmesi anlamına gelmektedir. Seçim süreci çeşitli şekillerde görülebilmektedir. Örneğin, Almanya şansölyesi, Bundestag;³¹ İrlanda Taoiseach'ı Dail³² ve Japon başbakanı Japon Temsilciler Meclisi tarafından seçilmektedirler. Belçika ve İtalya'da bakanlar kurulu parlamentodaki partiler ve özellikle parti liderleri arasındaki müzakerelerle oluşmaktadır. Aynı zamanda parlamentoda biçimsel bir güven oylamasına da ihtiyaç vardır. İngiltere'de kral ve kraliçe normal olarak parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasal partinin liderini başbakan olarak atar ve parlamento bu bakanlar kuruluna açık bir şekilde güvensizliğini belirtmediği sürece güvene haiz oldukları varsayılır.³³

İkinci olarak, Parlamenter sistemde yürütme organı yasama organına karşı sorumludur ve yasama organının güvenine dayanır. Ayrıca yürütme organı yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevinden uzaklaştırılabilir.

Örneğin yasama organından güvenoyu alamamış bir hükümetin (bakanlar kurulu, kabine) görevine fiilen devam edebilmesi yani hükümet edebilmesi imkânsızdır. Aynı zamanda, yasama organı güvensizlik oyu ile de hükümeti görevden alabilir.

²⁹ Leon D. EPSTEIN, "Parliamentary Democracy", *International Encyclopedia Of Social Sciences*, Vol.11, s.419-425.

³⁰ Bu kişi, başbakan, şansölye, başkan-bakan, taoiseach gibi çeşitli resmi ünvanlar taşıyabilir.

³¹ Alman Parlamentosu

³² İrlanda Parlamentosu

³³ LIJPHART, s. 63.

Meclisin yürütme organını düşürebilmesi yetkisine paralel olarak, yürütme organı da yasama organı üzerinde bir fesih yetkisine sahiptir.³⁴

Parlamente sistemin dayanağı olan bu dengenin ve aralarındaki işbirliğinin sürekliliği, yürütme organının her an parlamente çoğunluğun güvenine sahip olması esasına dayanmaktadır. Bu bakımdan parlamente sistemin bütün mekanizmalarını açıklayan temel ilke güven ilkesidir.³⁵

b. Parlamente Sistemin Zorunlu Olmayan Kriterleri

Temsili rejim türlerinden biri olan parlamente hükümet sisteminin, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığına yukarıda değinmiştik. Fakat, parlamente sistemde kuvvetler, başkanlık sisteminde olduğu gibi kesin bir şekilde değil, yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Hem yasama hem de yürütme kuvvetleri birbirlerine hukuken eşit olarak işbirliği halinde bulunurlar. Bunun içindir ki parlamente hükümet sistemi, kuvvetlerin yumuşak ayrılığının ya da kuvvetlerin işbirliğinin tipik örneğini teşkil eder.³⁶

Parlamente hükümet sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri hukuken birbirlerinden bağımsız olmakla birlikte, aralarında birtakım etki ve işbirliği mekanizmaları bulunmaktadır. Hatta parlamentarizmin yasama ve yürütme arasındaki bir dengeye dayandığı da söylenebilir.³⁷

Yasama ve yürütme arasındaki etki ve işbirliğinin klasik örneği “kanun yapımı”dır:

“Parlamente hükümet biçiminde, kanunların yapılmasında yasama ve yürütmenin ayrı ayrı rolleri vardır. Yasama organı kanunları görüşüp tartışır ve kabul eder; yürütme organı ise, kanun tasarılarını hazırlar, önerir ve parlamentonun kabulünden sonra da yayımlar ve ilan eder. Görülüyor ki, kanun, yasama ile yürütme organlarının işbirliği sayesinde ortaya çıkmaktadır.”³⁸

³⁴ Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası m. 104/2, a.7 ve m.116.

³⁵ KABOĞLU, s. 121.

³⁶ KUBALI, s. 296.

³⁷ Mustafa ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, Orion Yayınevi, Ankara, 2005, s. 29.

³⁸ Server TANİLLİ, Devlet ve Demokrasi, Alkım Yayınevi, Ankara, 2007, s. 354.

Bundan başka, Yürütme organının yasama çalışmalarına katılabilmesi; aynı kişinin hem yasama organının hem de yürütme organının üyesi olabilmesi; bütçe kanun tasarını yürütme organının hazırlaması; fakat bütçenin yasama organı tarafından kabul edilmesi; uluslararası anlaşmaları imzalama yetkisinin yürütme organında olmasına karşılık bu anlaşmaların onaylanması yetkisinin yasama organında olması; yasama organının yürütme organını, soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi araçlarla denetleyebilme yetkisinin olması gibi örnekler de yasama ve yürütme organı arasındaki etki ve işbirliğinin bir göstergesidir.

Yasama ve yürütmenin arasındaki dengenin klasik örneği ise her iki organın da belli şartların varlığı halinde birbirlerinin mevcudiyetine son verebilme (yani birbirlerinin görevinin sona ermesini sağlama (fesih), imkânına sahip olmalarıdır.

c. Tanım

Öyleyse, yukarıda izaha çalıştığımız zorunlu ve zorunlu olmayan kriterleri göz önünde bulundurduğumuzda, parlamenter sistemi; *yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yasama organına karşı sorumlu olduğu bir hükümet sistemi*³⁹ olarak ya da *yürütme ve yasama organının ortak faaliyet alanlarına ve karşılıklı eylem araçlarına sahip olduğu, kuvvetlerin işbirliğine dayanan bir rejim*⁴⁰ olarak tanımlamak mümkündür.

VI. TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNUN KAYNAKLARI

Bir şeyin ilk çıktığı yer anlamına gelen kaynak sözcüğü, hukukta; bilgi kaynağı, organsal kaynak ve biçimsel kaynak olmak üzere üçlü bir sınıflandırma içerisinde farklı anlamları ifade etmektedir. Bunlardan başka kaynak sözcüğünün, aslî kaynaklar ve yardımcı kaynaklar şeklindeki ikili bir ayrım, farklı iki anlamı daha ifade etmek için kullanıldığı görülmektedir.

Bilgi kaynağı deyimini belli bir zamanda, belli bir ülkede uygulanmakta olan (pozitif) hukuk kuralları hakkında bilgi edinilebilecek belgeleri ifade eder. (Resmi gazete, düstur,

³⁹ Şeref İBA, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 105.

⁴⁰ KABOĞLU, s. 121.

tutanak dergileri, gibi resmi belgeler; ayrıca yazılı metinleri ve içtihatları derleyen kitaplar, dergiler vb. hukukun bilgi kaynaklarıdır.⁴¹

Hukukun organsal kaynaklarının tespitinde ise sosyal bir normu hukuk kuralı durumuna getiren organ kastedilmektedir. Bu anlamda, örneğin ülkemizde, kanunlar için yasama meclisi, tüzükler için bakanlar kurulu, yönetmeliklerin kaynağı ise bakanlıklar veya yetkili idare organlarıdır. Hukuk yaratan bu organlara bazen yaratıcı kaynak da denilmektedir.⁴²

Hukukun sosyal düzenleme içinde varlık kazanmak için büründüğü biçimlere ise hukukun biçimsel kaynakları adı verilmektedir. Hukuk kurallarını bir ifadeye bağlayan bu biçimler, onların yürürlüğe girebilmelerinin koşulu olduğu için çalışmamızda da sadece bu biçimsel kaynaklar üzerinde durulacaktır.

Bu bakımdan Türk parlamento hukukun kaynakları dendiğinde biçimsel kaynaklar içerisinde birinci kaynağı Anayasa alır. Bunu İçtüzük, kanun ve mahkeme kararları (içtihatlar) ile teamüller ve bilimsel çalışmalar takip etmektedir.

A) PARLAMENTO HUKUKUNUN ASLÎ KAYNAKLARI

a. Anayasa

Anayasa, devletin yasama, yürütme, yargı gibi temel organlarının kuruluş ve işleyişini; bunlar arasındaki karşılıklı ilişkileri ve devlet karşısında vatandaşların sahip oldukları temel hak ve özgürlükleri inceleyen; diğer bütün pozitif hukuk normlarının kendisinden kaynaklandığı ve kendisine aykırı olamayacağı⁴³ temel hukuk kurallarıdır.

Bu bakımdan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,⁴⁴ Türk parlamento hukukunun aslî kaynakları içerisinde birinci sırada yer alır.

⁴¹ BİLGE, s. 31.

⁴² BİLGE, s. 31.

⁴³ Normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan.

⁴⁴ 7.11.1982 tarih ve 2709 sayılı. 1982 Anayasası olarak da adlandırılan bu anayasa kabulünden günümüze kadar 17 kez değişikliğe uğramıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, bir başlangıç ve 7 kısımdan oluşmaktadır. Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğunu ve bu yetkinin başka bir organa ya da kişiye devredilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Anayasa'nın "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı 3. Kısımının birinci bölümü de 75 ile 100. maddeleri arasında, TBMM ve yasama faaliyeti ile ilgili düzenlemeleri içermektedir.

Bunlardan başka Anayasa'nın pek çok maddesinde TBMM ile ilgili hükümlere rastlamak mümkündür.

Teziç'e göre; Türkiye'de henüz yerleşmiş bir içtüzük geleneğinin mevcut olmaması sebebiyle, gelecek parlamentolara ışık tutmak amacıyla, Anayasa'da içtüzük niteliğinde (parlamentonun çalışma esaslarını düzenleyen) kurallara yer verilmesi bir gerekliliktir.⁴⁵

b. İchtüzük

Meclis içtüzüğü, hukuki niteliği bakımından bir parlamento kararıdır. Parlamento Kararları, en basit tanımıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun dışında verdiği bütün kararlarının genel adıdır. Parlamento kararları da tıpkı kanunlar gibi TBMM Genel Kurulunda kabul edilirler. Bu bakımdan, Meclis Başkanlık Divanı Kararları ve komisyon kararları birer parlamento kararı olarak kabul edilmez.

Yasama organı, kendi iç çalışmalarıyla ilgili bir alanda yapacağı düzenlemeleri kanunla düzenleyebilir.⁴⁶ Çünkü yasama yetkisinin genelliği ilkesi, Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, yasama organının dilediği konuda ve istediği kadar ayrıntılı kanunlar çıkartabileceği anlamına gelmektedir. Ancak TBMM, kendi çalışmalarını ilgilendiren bütün işlemleri parlamento kararı olan içtüzük şeklinde düzenlemelidir.⁴⁷ Çünkü; kanunlar bir ülkede yaşayan herkes için geçerli olan (genel nitelikte) soyut düzenlemelerken, içtüzük

⁴⁵ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 16.

⁴⁶ Abdülhakimoğulları, bu konuda; "yasama organının kendi iç çalışmalarıyla ilgili bir alanda yapacağı düzenlemeleri kanunla düzenleyemeyeceği..."ni söylemektedir. Aksi takdirde yasama yetkisinin devri sorununun söz konusu olacağı yönündeki görüşü için bkz. Erdal ABDÜLHAKİMOĞULLARI, "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu" *Yasama Dergisi*, S. 5, 2007, s. 5-26.

⁴⁷ ABDÜLHAKİMOĞULLARI, s. 14.

hükümleri yalnızca ilgili oldukları meclislerin çalışmalarında uygulanacağından, kararları TBMM özelinde geçerliliği olan daha somut nitelikteki düzenleyici işlemlerdir. İçtüzük hükümleri yalnızca meclisin üyelerini bağlayabilir.

Parlamento hukukunun asli yazılı kaynağı niteliğinde olan içtüzükler, kural yapmanın kurallarını belirler.⁴⁸ İçtüzük, parlamento faaliyetleri için (Anayasa’da olduğu gibi) temel ilkeleri belirtmekle yetinmeyip, ayrıntı sayılabilecek düzenlemeleri de kapsamına almaktadır.⁴⁹

Meclis içtüzükleri, parlamento içinde gücü sınırlayan, meclis içi dengeleri gözeten, görüşme ve oylamaların çoğunlukçu değil, çoğulcu (uzlaşmacı) bir anlayışla gerçekleştirilmesini sağlayan güvencelerdir.⁵⁰ Bu sebeple İçtüzükler meclisin kuruluş ve işleyişini düzenlerken tanımı gereği olarak Anayasa ile tam bir uyum içerisinde olması gereken metinlerdir.⁵¹

Aslında 1982 Anayasası, parlamento hukukunu ilgilendiren temel konularda, İçtüzükte yer alması gereken temel konuları doğrudan doğruya düzenlemeyi tercih etmiş, kazuistik yapısını parlamento hukuku alanında da korumuş, İba’nın deyimiyile “içtüzük karakterli”⁵² bir anayasadır. İşte bu noktada, içtüzük hükümleri, yasama organıyla ilgili olarak Anayasa’da yer alan ve büyük çoğunluğu genel nitelik taşıyan normların açıklanması ve ayrıntılarının gösterilmesi işlevini de görmektedir.

Bu noktada İçtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin; yasama, denetim ve anayasa tarafından kendisine verilen diğer yetkileri yerine getirirken; yine Anayasa’nın kendisine vermiş olduğu yetkiye dayanarak, iç işleyişini, faaliyetlerini ve bu işleyiş ve faaliyetlerin ortaya çıkardığı yapıları düzenlemek amacıyla kabul ettiği yazılı kurallar bütünü olarak tanımlanabilir.

⁴⁸ Şeref İBA, “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış”, *Yasama Dergisi*, S. 6, 2007, s. 69-90.

⁴⁹ TEZİÇ, *Türk Parlamento Hukukunun...*, s. 16.

⁵⁰ İBA, “TBMM İçtüzük...” , s. 70.

⁵¹ AYM. 31.01.2002 tarih. E. 21/209, K. 2002/24.

⁵² İBA, “TBMM İçtüzük...” , s. 70.

İçtüzükler, TBMM kararı olarak Resmi Gazetede yayınlanmakla yürürlüğe girerler. Söz konusu meclis kararında, ileriye ait başkaca bir yürürlük tarihi de gösterilebilir. (İçtüzük m. 182.) Ayrıca içtüzükler, tıpkı kanunlar gibi, şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olan normlardır.

c. Kanunlar

Parlamento hukukunun bir diğer aslî kaynağı ise TBMM ve TBMM'nin faaliyetleri, ile ilgili kanunlardır. Parlamento Hukuku'na kaynak olan başlıca kanunlar şunlardır:⁵³

- Milletvekili Seçimi Kanunu
- TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu
- TBMM Başkan ve Üyelerinin Temsil Ödenekleri ile TBMM TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonunca Seçilen Denetçi Üyenin Ödeneği Hakkında Kanun
- Başbakan ve Bakanların Temsil Ödenekleri ile Dışarıdan Atanan Bakanların Ödenek ve Yollukları Hakkında Kanun
- TBMM Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun
- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun
- TBMM'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- Sayıştay Kanunu
- Siyasi Partiler Kanunu
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu
- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Kanunu
- Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

⁵³Parlamento Hukuku ile ilgili güncel kanunların bir listesi için bkz. İrfan NEZİROĞLU; Habip KOCAMAN; Semra GÖKÇİMEN (edt.) Yasama El Kitabı, TBMM Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ocak 2012, s. 15.

- Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun

d. Başkanlık Divanı Kararları

Meclis Başkanlık Divanı kararları; İçtüzüğün uygulanmasına ilişkin yani Meclis'in çalışma düzenini ilgilendiren kararlar ve idari nitelikteki işlemlere ilişkin kararlar olmak üzere iki türdür.

TBMM yasama organı olmasının yanı sıra, Genel Sekreterlik idari teşkilatı altında oluşturulmuş bir idari yapıdır. Dolayısıyla Başkanlık Divanının TBMM'nin idari teşkilatının yönetimine ilişkin olarak, idari kararlar alması doğaldır. Ancak doğrudan Meclisin çalışma düzeniyle ilgili olmayan bu kararlar parlamento hukukunun kaynakları arasında yer almamaktadır. Bu kararlar birer idari karar oldukları için idari yargının hukuki denetimine tabidirler.⁵⁴

“Başkanlık Divanının Meclis'in çalışma düzenine ilişkin olan kararlarının bir kısmı Genel Kurulun onayına sunulmakta, bir kısmı ise Genel Kurulun onayına sunulmaksızın doğrudan uygulanabilmektedir.”⁵⁵

Başkanlık Divanının Genel Kurulun onayına sunulan kararları netice itibarıyla birer Başkanlık Divanı kararı değil, birer parlamento kararıdır. Bu sebeple Başkanlık Divanının Genel Kurulun onayına sunulan kararlarını parlamento hukukunun ayrı bir kaynağıymış gibi ele almak gereksizdir. Dolayısıyla parlamento hukukuna kaynak olan Başkanlık Divanı kararları, Genel Kurulun onayına sunulmayan, Meclis'in çalışma düzenine ilişkin kararlardır.⁵⁶

Ancak, Başkanlık Divanının, İçtüzük kurallarını yorumlama görev ve yetkilerinin olmaması ve aldıkları kararlarla yeni kurallar koymaktan ziyade, mevcut kuralların

⁵⁴ Volkan HAS, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s. 11.

⁵⁵ HAS, s. 11.

⁵⁶ HAS, s. 11.

uygulanmasını sağlamaları sebebiyle Başkanlık Divanı kararlarının parlamento hukukunun güçlü bir kaynağı olduğunu söyleyebilmek güçtür.⁵⁷

B) PARLAMENTO HUKUKUNUN YARDIMCI KAYNAKLARI

a. Mahkeme Kararları

1961 Anayasası ile kurulan Anayasa Mahkemesi'nin, 1961 Anayasası'nın 149. maddesine göre iptal yolu (soyut norm denetimi) ve 151. maddesine göre de belli bir davada uygulanacak olan hükümlerin Anayasaya aykırılığının diğer mahkemelerde ileri sürülmesi ve mahkemelerce bu durum üzerine yapılan başvuruya karşılık, Anayasa Mahkemesi'nin altı ay içinde kararını vermemesi durumunda, alt mahkemenin sorunu "kendi kanısına göre" çözümlenmesi bu konuda teorik olarak iki tür içtihatın parlamento hukukuna kaynak oluşturmasına yol açmıştı.⁵⁸

1982 Anayasası ise, 150. maddesinde belirli kişilere⁵⁹ kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açabileceğini düzenlemiştir. Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar ise sadece şekil⁶⁰ bakımından Anayasaya aykırı oldukları gerekçesiyle iptal davasına konu olabilirler.

1982 Anayasası'nın 152. maddesi de bir davaya bakmakta olan mahkemenin, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görmesi halinde veya taraflardan birinin bu iddiayı ileri sürmesi ve mahkemenin de bu iddiayı ciddi görmesi halinde, bu meseleyi Anayasa Mahkemesi'ne göndererek; Anayasa Mahkemesi konuyla ilgili kararını verinceye kadar, bu durumu bir bekletici sorun olarak değerlendirmesini düzenlemiştir. (İtiraz Yolu, Somut Norm Denetimi) Eğer, beş ay içinde

⁵⁷ Fahri BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 28.

⁵⁸ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 54-55.

⁵⁹ Kanunların, Kanun Hükmünde Kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açmaya; Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki milletvekilleri, iktidar partisi ve ana muhalefet partisi meclis grupları yetkilidir.

⁶⁰ Teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları... Anayasa m. 148/2.

Anayasa Mahkemesi tarafından başvuru hakkında karar verilmemişse, mahkeme davayı, yürürlükteki düzenleme hükümlerine çözümleyecektir.

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası, parlamento hukukuna kaynak olabilecek mahkeme kararlarının yalnızca Anayasa Mahkemesi tarafından verilebileceğini belirlemiş ve 1961 Anayasası döneminde sayısı iki olan içtihat türünü bire düşürmüştür. Böylece, diğer mahkemelerin sorunu kendi kanısına göre çözümlemesi yetkisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, 1982 Anayasası, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İctüzüğünün Anayasa'ya aykırılığı iddiası söz konusu olduğunda karar vermeye yetkili tek mahkeme olarak Anayasa Mahkemesi'ni belirlemiştir.

Anayasa Mahkemesi bundan başka, TBMM tarafından verilen yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesi kararlarının da, Anayasa'ya, kanuna ve içtüzüğe aykırılığı istemiyle açılan iptal davalarını karara bağlamakla görevlidir.

Anayasa Mahkemesi bunlara ek olarak, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olmayan parlamento kararlarını ve işlemlerini de “eylemli içtüzük kuralı”⁶¹ olarak nitelendirip Anayasa'ya uygunluk açısından denetlemektedir.

Buna göre; Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda saydığımız konulara ilişkin olarak verdiği kararlar, Türk Parlamento Hukuku bakımından yardımcı kaynak niteliğindedir.

b. Teamüller

Hukukun kaynaklarından bahsederken yazılı kaynaklar ve yazılı olmayan kaynaklar ayrımı yapıldığında; yazılı olmayan kaynakların içinde örf ve âdet hukukuna ya da teamülî hukuka yer verilir.⁶² Oysa yazılı hukukla teamülî hukuk arasındaki en önemli fark; yazılı hukukun gücünü yetkili ve resmi bir otorite tarafından önceden öngörülen usullere uygun olarak konulmuş olmasına karşın; teamülî hukuk kuralların zaman içinde kendiliğinden oluşmuş olmasıdır. Yoksa teamüllerin mutlaka yazılı olmamaları gibi olmazsa olmaz bir gereklilikleri bulunmamaktadır.

⁶¹ Eylemli içtüzük değişikliğinin tanımı ve Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Emre TOPAL, Eylemli “İçtüzük Değişiklikleri”, *Yasama Dergisi*, S. 16, 2010, s. 35-55.

⁶² TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 65-66.

Teamülî hukuk kurallarının oluşabilmesi için iki koşulun varlığı gereklidir. Bunlardan birincisi, belirli olaylar karşısında ilgililerin tutumlarının sürekli aynı şekilde tekrarlanarak, uzunca bir zaman içinde bir geleneğin oluşmasıdır. İkinci koşul ise, uzun zaman içinde oluşan bu geleneğe uyulmasının zorunlu olduğu inancının yerleşmiş olmasıdır.

Parlamento hukukunda bu gelenekler ya doğrudan yasama organının uygulamalarından doğar; ya da meclis başkanlık divanlarının ya da meclislerin aldıkları kararların “dipnotlar” olarak ilgili maddelere yapılan eklemelerde görülür.⁶³ Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında da belirtildiği üzere, 1924 Anayasası döneminde eski Dâhilî Nizamnamenin yürürlükte olduğu dönemde, belli konularda alınan kararlar, dipnot olarak metne eklenerek, bir çeşit içtüzük işlevi görmüşlerdir.⁶⁴

Bu uygulamanın, içtüzükte açık bir hüküm bulunmayan durumlarda ya da içtüzük kurallarının yorumlanmasında eski uygulamaların hatırlatılmak istenmesinden kaynaklandığı söylenebilir.⁶⁵

Öte yandan, içtüzüklerde açık bir hüküm bulunmayan durumlarda, konuya açıklık getirmek amacıyla meclis Genel Kurullarında alınmış olan bir karar da gelecekte oluşabilecek bir teamüle yol açabilir. Görüldüğü gibi teamüller de Türk Parlamento Hukuku bakımından yardımcı kaynak olarak nitelendirilebilmektedir.

c. Bilimsel Çalışmalar

Parlamento hukuku alanında yazılmış bilimsel eserler de yol gösterici niteliğiyle Türk Parlamento Hukukunun yardımcı kaynakları arasında yer almaktadır.

VII. TÜRKİYE’DE PARLAMENTONUN GELİŞME SÜRECİ

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluşuna değinmeden önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kurulmasından önceki süreçte; tarihi ve hukuki değerinin yüksek olduğunu düşündüğümüz ve Türkiye’de parlamenter sisteminin gelişme süreci olarak özetleyebileceğimiz, bir döneme değinmekte yarar vardır. Bu nedene bu bölümde önce 1876

⁶³ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 70.

⁶⁴ AYM. 27.02.1968 tarih. E. 1967/6, K. 1968/9. AMKD., S. 6, s. 128.

⁶⁵ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 70.

Kanun-i Esasi öncesinde yaşanan önemli anayasal gelişmeler ile 1876 Kanun'ı Esasi'sine yer verecek daha sonra da 1909 değişikliklerine değineceğiz. Son olarak da Birinci Meclis (Büyük Millet Meclisi) ile İkinci Meclis'i (Türkiye Büyük Millet Meclisi) inceleyeceğiz.

A) 1876 ÖNCESİ OSMANLI ANAYASAL GELİŞMELERİ

Osmanlı modernleşmesinin başlangıcının sembolik ismi, ilginç bir rastlantı sonucu Fransa'da Devrim'in patlak verdiği yıl olan 1789'da tahta çıkan III. Selim'dir. Sultan Selim, Fransız Devrimi sonrasında Avrupa'da meydana gelen toplumsal ve siyasal gelişmelerden haberdardı. Bu nedenle, "Nizam-ı Cedid" olarak adlandırılan reform programını başlatarak, hem uluslar arası toplum karşısında hem de ülke içinde giderek güç kazanan ayanlar karşısında merkezi devletin gücünü arttırmayı amaçlamaktaydı. Ancak; III. Selim, çıkarlarının devamlılığını mevcut düzenin korunmasında gören Yeniçeriler ve Ulema karşısında, paradoksal bir şekilde zayıflatmak istediği ayanların desteğine başvurmak zorunda kaldı ve sonunda bu iki sınıftan gelen muhalefete direnemeyerek 1807 yılında tahttan indirildi.⁶⁶

Bu sırada Rusçuk ayanı Alemdar Mustafa Paşa, III. Selim'in yeniden tahta çıkması için İstanbul'a yürüdü. III. Selim'in öldürülmesine engel olamayan Alemdar Mustafa Paşa, tahta İkinci Mahmut'u geçirdi, kendisi de sadrazam oldu. Devlet otoritesi İstanbul'da yeniden kurulduysa da, merkezi otorite taşrada tamamen etkisizdi. Rumeli ve Anadolu'da ayanlar adeta bağımsız idareler kurmuşlar ve merkezin otoritesini tanımamaya başlamışlardı. Alemdar Mustafa Paşa, merkezi otoriteyi yeniden kurabilmek için Anadolu ve Rumeli ayanlarını İstanbul'a davet etti. Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa başkanlığındaki ayanlar ile devletin ileri gelenleri arasında 29 Eylül 1908'de Kağıthane'de yapılan toplantı sonucunda, "Sened-i İttifak" adı verilen bir anlaşma sağlandı ve bu anlaşma, Sadrazam, Şeyhülislam, vezirler ve ayanlar tarafından imzalanıp mühürlendi. Sened-i İttifak, 7 Ekim 1908'de Padişah II. Mahmut tarafından onaylanarak yürürlüğe konuldu.⁶⁷

Şekli anlamda bir anayasa olamasa da padişahın yetkilerini sınırlandıran bir belge olması itibarıyla maddi anlamda bir anayasa (anayasal belge) olan Sened-i İttifak, Türk

⁶⁶ Mustafa ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Liberte, Ankara, 2011, s. 23.

⁶⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 10.

anayasacılık tarihinde iktidarın sınırlandırılabilceği dűşüncesinin doğmasına sebep olması bakımından bir ilk olmuştur.

II. Mahmut tahta çıktıktan sonra ilk işi Sened-i İttifak'ı onaylamak olduysa da ikinci işi bunun hemen ardından Alemdar Mustafa Paşa'yı gözden çıkarmak ve eseri olan Sened'i İttifak'ı ortadan kaldırmak olmuştur. Ancak bundan sonra iki değişik kaynaktan gelen muhalefete göğüs germek zorunda kalmıştır. Muhalefetlerden birincisi, Fransız Devrimi'nin esintileriyle gelişen ve Osmanlı egemenliği altında bulunan Türk ve Müslüman olmayan halkları etkisi altına alan ulusçuluk akımı ve bunun başlatacağı ulusal bağımsızlık hareketleri; ikincisi ise, Alemdar Mustafa Paşa'nın öldürölmesi ve Sened-i İttifak'ın uygulanmaması sonucunu kendisine duyulan güvensizlik ortamından kaynaklanan derebeyi ve ayanların saltanata karşı güçlenen geleneksel feodal direnişidir.⁶⁸

Bu iki muhalefetle başa çıkabilmek amacıyla gerçekleştirdiği yenilikçi reformlara karşı güçlü bir otorite sağlayamayan II. Mahmut'un mevcut durumu düzeltmek için bulduğu tek çare batılılaşmaydı. Batılılaşma yolunda siyasi ve idari alanda yapılması gereken bir takım düzenlemeler vardı. Bunların başında uyruklar arasındaki eşitliğin sağlanması geliyordu. II. Mahmut, bu eşitliğin sağlanması ile hem batı medeniyetine daha çok yaklaşılabileceğine hem de Avrupa devletleri genel hukukuna bağlanma isteğinin olumlu cevap alabileceğine inanıyordu. Bu sebeple İstanbul'daki elçileri Babıâli'ye davet ederek onlarla şu ünlü söylemini paylaştı: "Ben tebaamın müslümanını camide, hristiyanını kilisede, musevisini de havrada fark ederim. Aralarında başka gûna (türöl) bir fark yoktur. Cümlesi hakkında muhabbet ve adaletim kavîdir (sağlamdır) ve hepsi hakikî evladımdır."⁶⁹

Ne var ki bu sözün yeterli bir hukuki güvence sağlaması söz konusu olamazdı. Bu nedenle tıpkı batıda olduğu gibi bir belge ile tanınıp ilan edilmesi gerekmektedir. Ancak II. Mahmut'un bu sözünün bir belge ile tanınarak ilan edilmesi ve bu söze hukuki bir bağlayıcılık kazandırma işi, kendisinden sonra tahta çıkan oğlu Abdülmecit tarafından gerçekleştirilebilecekti.

⁶⁸ Bülent TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri, Der Yayınları, İstanbul, 1992, s. 50.

⁶⁹ TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal... , s. 60.

II. Mahmut'un ölümünün ardından 17 yaşında iken tahta geçen Sultan Abdülmecit, kendi "irade-i seniye"si olarak, Gülhane Hatt-ı Hümayunu adıyla anılan Tanzimat Fermanı'nı 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Parkı'nda ilan ettirmişti. Tanzimat Fermanı, hiçbir hukuki teminat göstermeksizin bütün yurttaşlara eşit haklar, mal ve can emniyeti vaat ediyor, mali, askeri ve adli alanlarda bazı reformlar yapılmasını öngörüyordu.⁷⁰

Bir çeşit temel haklar bildirgesi özelliği taşıyan Tanzimat Fermanı da konusu bakımından maddi anlamda bir anayasa olma özelliğini taşısa da şekli anlamda bir anayasa değildir. Bu yönüyle Tanzimat Fermanı, Türk anayasacılık hareketleri içerisinde ferman tipi bir anayasal belge olarak değerlendirilmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu, Sultan Abdülmecit'in Tanzimat Fermanı'nı ilanının ardından 1853 yılında patlak veren Kırım Savaşı'nda (Osmanlı - Rus Harbi olarak da bilinir) kâğıt üzerinde, savaşın galiplerinden biri olsa da, aslında savaştan çok büyük zarar alarak çıkmıştır.⁷¹ Sultan Abdülmecit, Kırım Savaşı'nın ardından düzenlenen Paris Barış Konferansı'na gitmeden önce, Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupalı devletler karşısında durumunu güçlendirmek ve onlar nezdindeki imajını iyileştirmek isteğinin de etkisiyle 18 Şubat 1856'da Islahat Fermanı'nı ilan ettirdi.⁷²

Islahat Fermanı esas itibariyle 1839'daki Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun bazı ilavelerle tekrarı niteliğindedir. En belirgin yönü ise, din ve mezheplerine bakılmaksızın bütün Osmanlı tebaasının kanun önünde eşitliğini, Tanzimat Fermanı'na kıyasla daha kesin bir dille ifade etmesiydi.⁷³ Bu bakımdan, Islahat Fermanı da şekli anlamda bir anayasa değil sadece maddi anlamda bir anayasa (anayasal belge) niteliğindedir.

1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanları, halk tarafından tetiklenen bir tepkinin, bir direnmenin sonucunda ortaya çıkan belgeler değildir. Osmanlı tebaası, bu fermanlarda öne sürülen hakların kendilerine tanınması için herhangi bir mücadeleye girişmemişlerdir.

⁷⁰ Kemal H. KARPAT, Türk Demokrasi Tarihi, Timaş Yay., İstanbul, 2010, s. 96.

⁷¹ Osmanlı İmparatorluğu, çok pahalı olan bu savaşı yürütebilmek için, ödeme yeteneğinin çok üstünde borç almıştır. Endüstrileşmeyi kaçırdığı için ekonomisi çökmüş kalmış olan devlet, bu borçların altından kalkamayacak ve 1881 yılında II. Abdülhamit döneminde Düyunu Umumiye idaresinin kurulmasıyla, Avrupalı devletlerin mali denetimi altına girip, bir çeşit yarı sömürge olacaktır.

⁷² ERDOĞAN, Türkiye'de Anaysalar ve Siyaset, s. 31.

⁷³ ERDOĞAN, Türkiye'de Anaysalar ve Siyaset, s. 31.

Fermanlar, doğrudan devletin başında bulunan hükümdarın istemi ile ortaya çıkmıştır. Fermanlarda insanların doğuştan sahip oldukları haklarından söz edilmez. Padişah bu hakları tebaasına “ihsan” etmiş, “lütuf” mahiyetinde ve “müsâadat-ı şahane” şeklinde vermiştir. Böyle olunca da ortaya çıkan, bir pozitif hukuk belgesi değil, padişahın “bağış”larını derleyen bir “tek taraflı irade beyanı” söz konusu olmuştur.⁷⁴

B) 1876 KANUN-İ ESASİ DÖNEMİ (BİRİNCİ MEŞRUTİYET)

Tanzimat döneminin reform politikası, Osmanlı İmparatorluğu’ndaki entelektüel hayatı önemli ölçüde etkilemişti. Hariciye Nazırlığı’nın⁷⁵ Tercüme Odası’ndan,⁷⁶ Mülkiye’den ve diğer laik okullardan yetişen, yurt dışında (özellikle de Fransa’da) bulunmuş genç modernist aydınlar grubu doğmaya başlamıştı. Bunların en tipik olanları 1860’larda seslerini duyuran Şinasi ve Namık Kemal’di. Türkiye’de modernleşme tarihinin ilk özerk hareketi, Namık Kemal, Ziya Paşa ve Ali Suavi’nin başını çektikleri Yeni Osmanlılar, Avrupa’da egemen olan liberal anayasacılık fikirlerinden etkilenmiş, dindar Osmanlı vatanseverleriydi. “Osmanlılık”ı bir üst kimlik olarak gören bu aydınlar Kanuni Esasi’yi ve parlamentoyu hukuk önünde eşit vatandaşlık sağlayacak birer araç olarak görüyorlardı.⁷⁷

Aslında yeni anayasa planları genç yaşta Sadaret Makamı’nda⁷⁸ memur olarak göreve başladıktan sonra Babıali’de hızla yükselerek, birçok makamda üst düzey devlet memurluğu ve valilik görevlerinde bulunmuş ve Sultan Abdülaziz tarafından sadrazamlığa atanmış olan Mithat Paşa’nın hükümete girmesinden hemen sonra, 1876 Mayısında başlatılmıştı. Mithat Paşa’nın öncülüğünde, devlet adamları ve ulemeden kurulu bir komisyona anayasa yazma görevi verilmişti. Bu komisyon, 19. Yy. anayasalarının birçoğu gibi Prusya ve Belçika anayasalarının etkisinde kalan bir metin hazırladı.⁷⁹

⁷⁴ İlhan F. AKIN, *Türk Devrimi Tarihi*, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986, s. 26-27.

⁷⁵ Son dönem Osmanlı Hükümetlerinde devletin dış siyasetini yürütmekle görevli, günümüzdeki Dışişleri Bakanlığı’na karşılık gelen kurumdur.

⁷⁶ Dış ülkelerle yapılan yazışmalardan Babıali Tercüme Odası sorumluydu.

⁷⁷ ERDOĞAN, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, s. 33.

⁷⁸ Osmanlı Devleti’nde Divan-ı Hümayun kaldırılana dek İçişleri Bakanlığı’na denk gelen makama verilen ad.

⁷⁹ Bernard LEWIS, *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1996, s. 163.

Aydınların, siyasi alanda reform, yani meşrutî idare isteği, padişah ve maiyetinin Yeni Osmanlılık hareketini gerçekleştirme arzusu ve yabancı devletlerin baskısı birleşerek, nihayet, yeni tahta çıkmış bulunan II. Abdülhamit'in 23 Aralık 1876'da Kanun-i Esasi'yi (I Meşrutiyet'i) ilan etmesine sebep oldu.⁸⁰

1876 Kanunî Esasi'si, vatandaşlara bir takım bireysel haklar tanıyor ve Meclis-i Umumi adında bir yasama meclisi öngören, parlamenter bir sistem kuruyordu.⁸¹ Bu sisteme göre, padişah yürütme organının başı ve hatta kendisidir. Padişah, Heyeti-i Vükela (bakanlar kurulu) ya da Meclis-i Mebusan'ın başkanını ve üyelerini (sadrazamı, şeyhülislamı ve vekilleri) kendisi seçer, atar ve gerektiğinde azledebilirdi (m. 7-27).⁸² Yürütme gücü tümüyle padişahın denetimi altındaydı.

Heyet-i Vükela'nın bu konumuna baktığımızda 1876 Kanun-i Esasi'si'nin tam anlamıyla bir parlamenter sistem öngörmediğini fark edebiliyoruz. Her şeyden önce, Bakanlar kurulunun görevde kalması yukarıda belirtildiği gibi Meclis-i Umumi'nin değil, padişahın güvenine bağlıydı. Bakanlar kurulu için yasama organında bir güvenoyu mekanizması öngörülmuş değildi.⁸³

Ayrıca tek tek bakanlar, görevlerine giren işlerden bireysel olarak sorumlu olmalarına rağmen (m. 30, 31), Meclis-i Mebusan'ın bakanlar kurulunu düşürebileceğine dair bir hüküm bulunmamaktaydı. Bakanların cezai sorumlulukları, padişahın onayına bağlı tutulmuştu. Yani, Divan-ı Ahkam-ı Adliye'de⁸⁴ yargılanmayı gerektirecek bir suç isnadı dışında, bakanların Meclis-i Umumi'ye karşı siyasi sorumluluklarından söz etmek mümkün değildi. Bir heyet olarak kolektif sorumluluğa sahip olmayan bakanlar, padişahın güvenine dayanan siyasi memurlar konumundaydılar.⁸⁵

1876 Kanun-i Esasi'si sisteminin yasama organı olan Meclis'i Umumi ise, Meclis-i Mebusan ile Meclis-i Ayan'ın meydana getirdiği iki kanatlı bir meclistir.

⁸⁰ KARPAT, s. 99.

⁸¹ KARPAT, s. 99.

⁸² TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal... , s. 108.

⁸³ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 38.

⁸⁴ Yüce Divan

⁸⁵ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 38.

Kanun-i Esasisi'ye göre, Meclis-i Ayan üyeleri 40 yaşını doldurmuş, seçkin hizmetleriyle tanınmış kişiler arasından yine padişah tarafından seçilir ve atanırlardı (md. 61). Ömür boyu görevde kalan (m. 62) bu üyelerin sayısı Meclis-i Mebusan'ın üye sayısının üçte birini geçemezdi (m. 60). Görülüyor ki bu meclis seçim dışı bir kanaldan gelmekte ve demokratik bir nitelik taşımamaktadır.

Meclis-i Mebusan üyeleri ise, her elli bin erkek nüfusa bir temsilci olmak üzere, 40 yaşını doldurmuş, halkın güvenini kazanmış ve devlet hizmetinde bulunmuş kişiler arasından, dört yıl için, seçim yoluyla bu göreve gelirlerdi (m. 65, 66, 69). Mebuslar, sadece seçildikleri bölgenin değil, tüm Osmanlı'nın vekiliydiler (m.71).

Padişah, meclislerin başkanlarının seçiminde de söz sahibidir. Meclis-i Ayan'ın başkanını doğrudan doğruya kendisi seçer (m. 60); Meclis-i Mebusan'ın başkanının ve iki başkan yardımcısı da, Meclis-i Mebusan tarafından gösterilen üçer aday arasından yine kendisi seçer ve atardı.⁸⁶

Görüldüğü üzere, anayasayı hazırlayan komisyon, ihtiyatlı davranması gereğini hissetmiş ve padişahın büyük yetkilerini sınırlayamamıştı. Belki de, yüzyılların alışkanlıklarına sahip padişahın olumsuz bir tepkisinden çekinmişti. Bu nedenle, yukarıda sayılan yetkilere ek olarak parlamentoyu açma ve kapatma yetkisi de padişaha tanınmıştı. Milletvekillerinin kanun önerme yetkisi oldukça sınırlı tutulmuştu ancak çıkacak kanunları onaylama ve istediğinde reddetme yetkisi kayıtsız şartsız olarak padişaha tanınmıştı.⁸⁷

Böylece, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk parlamentosu, çok dar kalıplar içinde ilk defa 19 Mart 1877'de toplandı. İkinci bir meclis, ertesi sene toplantıya çağırıldı. Halkın seçtiği temsilciler arasında Müslüman tebaanın temsilcilerinin yanı sıra, gayri müslim azınlıkların temsilcileri de bulunuyordu. Meşrutiyetçiler böylece yepyeni bir kaynaşmanın ortaya çıkacağını umuyorlardı. Meclis, bütün kaygılara rağmen yenilikler ve reformlar yapmak uğruna canla başla çalışıyordu. Parlamenter sistemin özelliklerine uygun olarak muhalefet ediyordu. Ancak bu durum padişahın çok da hoşuna gitmiş gibi görünmüyordu. Meclisin kısa sürede sınırlı haklarına sıkı sıkıya bağlı kalması ve bu haklarını savunması, II. Abdülhamit'i

⁸⁶ TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal... , s.108.

⁸⁷ Ahmet MUMCU, Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2001, s. 15.

endişelendiriyordu. Bu meclis günün birinde belki de kendisini bile devirebilecek bir güce sahip olabilirdi.⁸⁸

Bu endişeye bir de hükümete yönelik sert eleştiriler eklenince, padişah 14 Şubat 1878’de parlamentoyu süresiz olarak kapattı. Bundan sonra 1908 yılına kadar Abdülhamit kendi mutlak idaresini kurarak imparatorluğu istibdadı altına aldı.

C) İKİNCİ MEŞRUTİYET

1876 Kanun-i Esasi’si ve onun getirdiği parlamenter sistem, geniş halk hareketlerin ve halkın talebinin bir sonucu olarak gerçekleşmediğinden; kendisini savunabilecek bir örgütün bulunmaması sebebiyle kolaylıkla yürürlükten kaldırılabilmiştir. 1876 Anayasası, yürürlükte olduğu dönemden çok, II. Abdülhamit’in parlamentoyu kapatarak meşrutiyet uygulamalarına yaklaşık 30 yıllık bir ara verdiği dönemde bir özgürlük simgesi olmuş ve bu Anayasa’yı yeniden yürürlüğe koymak uğrunda çabalar halkın gittikçe artan bir oranda siyasallaşmasını sağlamıştır.⁸⁹

Ortak amaçları olan devletin kurtarılmasının, II. Abdülhamit’in istibdat yönetimine son vermek ve 1876 Kanunu-i Esasi’sinin yeniden yürürlüğe konulması ile gerçekleşeceğine inanan ve genel olarak Jön Türkler ya da Genç Türkler olarak adlandırılan grubun çalışmaları sonucu 24 Temmuz 1908’de Kanun-i Esasi yani, meşrutiyet bir kez daha ilan edilmiştir. 1876’da farklı olarak 1908’de ilan edilen meşrutiyet, tek sesli uygulamalardan çok sesliliğe geçişe benzeyen yapısal bir değişimin de başlangıcı olmuş ve çağdaş anlamda siyasal hayat teorik olarak olsa da kurulmuştur.⁹⁰

Anayasa’nın yeniden yürürlüğe konması özellikle İstanbul’daki halk arasında ve imparatorluğun bazı yerlerinde “Hürriyetin İlanı” olarak yorumlanmışsa da bu durum, henüz tam anlamıyla bir rejimin kurulduğu anlamına gelmiyordu.

Tam olarak meşruti bir rejime geçilmesi için Anayasa’da bazı değişiklikler yapılmasına ihtiyaç vardı. Nitekim, 8 Ağustos 1909 tarihli bir kanunla Kanun-i Esasi’nin 21.

⁸⁸ MUMCU, s. 15.

⁸⁹ Fevzi DEMİR, Osmanlı Devleti’nde II. Meşrutiyet Dönemi Meclis-i Mebusan Seçimleri 1908-1914, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 33.

⁹⁰ DEMİR, s. 33.

maddesi değiştirilip, bir maddesi kaldırılmış ve Anayasa'ya üç yeni madde eklenmiştir. Bu değişiklikler o kadar önemlidir ki, günümüzde bu değişiklikler için âdeta yeni bir anayasadan söz eder gibi, “1909 Anayasası” ifadesi kullanılır olmuştur.⁹¹

Bu değişiklikler sonrasında hükümetin ve bakanların Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu olacakları kuralı getirilmiş (m. 30), yürütme işlemleri için “karşı imza” kuralına yer verilmiş (m. 30), ve padişahın fesih yetkisi sınırlandırılmıştır⁹² (m. 35, 37). Meclis üyelerinin kanun teklif edebilmesi usulünde padişahın ön izni şartının kaldırılması (m. 53) ve padişahın mutlak veto yetkisinin bir “geri gönderme” yetkisine çevrilmiş olması (m. 54) geciktirici ve güçleştirici vetoya dönüşmesi 1909 değişiklikleri içerisindeki önemli değişikliklerdendir.⁹³

Bu dönemde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri her zaman olumlu yönde bir seyir işlememiştir. Nitekim Ocak 1914'te yapılan bir anayasa değişikliği ile padişahın fesih yetkisine getirilen sınırlandırma kaldırılmış ve 1876 Kanun-i Esasi'nin ilk halindeki duruma geri dönmüştür.⁹⁴

D) BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN KURULMASI VE 1921 TEŞKİLAT- I ESASİYE KANUNU

Türkiye'de 1921 yılında yeni ve özgün bir anayasanın doğumunu hazırlayan iki önemli etken vardır. Bunlardan birincisi, Osmanlı İmparatorluğu'ndan “Türkiye Devleti”ne geçişi gerektiren siyasal gelişmeler dizisi; ikincisi ise, 1921 Anayasası'nın asıl yaratıcısı olan Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasıdır.⁹⁵

Osmanlı İmparatorluğu'nun I. Dünya Savaşı'ndan yenik ayrılmasının ardından, 30 Ekim 1918 tarihinde imzalanan Mondros Antlaşması ile ortaya çıkan ve neredeyse umutsuz görünen durum⁹⁶ neticesinde, Osmanlı siyasal ve anayasal sistemi çökmüştür. 1922 sonlarında

⁹¹ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 47.

⁹² Padişahın meclisi fesih yetkisi Meclis-i ayanın onayına ile feshin ardından üç ay içinde seçim yapılması koşuluna bağlanmıştır.

⁹³ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 47.

⁹⁴ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 48.

⁹⁵ TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal... , s. 181.

⁹⁶ Bu durumun ilk ağızdan tasviri için bkz. Mustafa Kemal ATATÜRK, Nutuk, Tıpkı Basım, Ankara, 1927, Dağıtım: Koçak Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 5.

siyasal ve anayasal kurumlarıyla yeni bir devletin kurulması ile noktalanacak olan büyük bir dönüşümde Mustafa Kemal'in önderliğinde başlatılan kurtuluş mücadelesinin başarıyla sonuçlanması önemli rol oynamıştır.⁹⁷

Mustafa Kemal'in 19 Mayıs 1919'da Samsun'a çıkması sonrasında 22 Haziran 1919'da Amasya'da yayımlanan tamim (Amasya Tamimi)⁹⁸ ile Erzurum'da bir kongre toplanmasına karar verildi. 23 Temmuz – 7 Ağustos 1919 tarihleri arasında Erzurum'da toplanan kongrenin sonunda yayınlanan "Beyanname"⁹⁹ ile İstanbul Hükümeti görevini yapmadığı takdirde, Milli Kongre toplantı halinde değilse, "Heyet-i Temsiliye" tarafından geçici bir hükümet kurulacağı kararı ilan edilmişti.¹⁰⁰

4-11 Eylül 1919 tarihlerinde düzenlenen Sivas Kongresi'nde ise, İstanbul Hükümeti'ne açıkça cephe alınmıştı. Sivas Kongresi sonrasında Erzurum'da ilan edilen Heyet-i Temsiliye, artık kurulmuştu.

Toplanan kongreler, Amasya, Erzurum ve Sivas'la sınırlı kalmamıştır. Mondros Anlaşmasının kabulünden, TBMM'nin açılması arasındaki yaklaşık iki yıllık zaman diliminde (30 Ekim 1918 – 23 Nisan 1920) Anadolu ve Trakya'da direnişi ve bağımsızlığı amaçlayan 30 kadar kongre toplanmıştır.¹⁰¹

Anadolu'da oldukça hızlı ortaya çıkan bu gelişmeler karşısında İstanbul Hükümeti genel seçimler yapılmasına karara vermiştir. 1919 yılının aralık ayında başlayan seçimler sonunda oluşan Meclis-i Mebusan 28 Ocak 1920'de Erzurum ve Sivas Kongreleri'nde memleketin bütünlüğü ve bağımsızlığına dair kararlarını Misak-ı Milli adı altında kabul

⁹⁷ TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal... , s. 181.

⁹⁸ Amasya Tamimi'nin tam metni için bkz. Server TANİLLİ, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, İstanbul, Cem Yayınevi, 1976, s. 94.

⁹⁹ Beyanname'nin tam metni için bkz. TANİLLİ, s.55-56.

¹⁰⁰ Orhan ALDIKAÇTI, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Yenilik Basımevi, İstanbul, 1973, s. 73.

¹⁰¹ Bu kongrelerin tamamının ve kongrelerin yer aldığı bir liste için bkz. Bülent TANÖR, Kuruluş, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1998, s. 60-61.

ettikten sonra 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgali üzerine, 18 Mart 1920'de son toplantısını yapmıştır.¹⁰²

İstanbul'un işgalinden sonra Mustafa Kemal, Heyet-i Temsiliye adına 19 Mart 1920 günü yayımladığı bir tamimle Ankara'da "salâhiyet-i fevkaladeye haiz" bir meclisi toplantıya çağırmıştır.

"Salâhiyet-i fevkaladeye haiz" bir meclis deyiimiyle kastedilen şey, kurulacak meclisin bir "kurucu meclis" olacağıdır. İşte Büyük Millet Meclisi adı altında ilk defa 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da toplanan bu mecliste 20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir.¹⁰³

1921 Anayasası özel yöntemler ve kabul yeter sayıları gözetilmeden kabul edilmiş 24 maddelik kısa bir anayasaydı. Esasen böyle olması da normaldi çünkü anayasa, olağanüstü bir dönemin ihtiyaçlarını karşılamak üzere, geçici olarak ortaya çıkan kısmi iktidar boşluğunu doldurmak üzere hazırlanmıştı. Anayasa'yı kabul ve ilan eden meclisin kendisi de durumu böyle gördüğü için, Mustafa Kemal'in 30 Ocak 1921 tarihinde Sadrazam Tefvik Paşa'ya gönderdiği bir yazıda Kanun-i Esasi'nin, bu anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu bildirilmişti. 1921 Anayasası'nı hazırlayan Büyük Millet Meclisi'ne Osmanlı Mebusan Meclisi'nden gelen vekillerin, meşru üye olarak kabul edilmiş olmaları da o zamanki Ankara hükümetinin, kurumların devamlılığı düşüncesini taşıdıklarının bir göstergesidir. Nitekim Kanun-i Esasi'nin yürürlükten kaldırılması ancak 1924 Anayasası'nın 104. maddesinde kabul edilmişti.¹⁰⁴

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yasama ve yürütme kuvvetlerini Meclis'te toplamıştı (m. 2). Yürütme işlevi, organik anlamda Meclis'e bağlı olan "İcra Vekilleri Heyeti" aracılığıyla yürütülecekti. Bu heyetin, Meclis'in talimatları doğrultusunda hareket etmekle görevli olan bir memurlar topluluğu niteliğinde olduğu söylenebilir. Bundan başka Anayasa, bir devlet başkanlığı makamına gerek duymamış, Meclis Başkanının aynı zamanda devletin

¹⁰² ALDIKAÇTI, s. 73.

¹⁰³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 24.

¹⁰⁴ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 67.

de başkanı olacağı şeklinde hüküm belirtmiştir. Meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de doğal üyesidir (m. 9).

Görüldüğü üzere, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, hükümet modeli olarak kuvvetler ayrılığı içerisinde sınıflandırdığımız parlamenter sistemi değil, “meclis hükümeti sistemini” benimsemiştir.

Bununla beraber, 1921 Anayasası döneminde zamanla hem egemenlik yapısındaki belirsizlikleri ortadan kaldıracak¹⁰⁵ hem de hükümet sistemini saf meclis hükümeti sisteminden uzaklaştıracak yasal ve fiili adımlar atılmıştır.¹⁰⁶

Hükümet sistemiyle ilgili değişikliklerin ilki, icra vekillerinin meclis başkanı tarafından aday gösterilmeksizin Meclis tarafından ayrı ayrı seçileceğine dair çıkarılan kanundur.¹⁰⁷ Bu, bir anlamda adı konmamış bir “başbakanlık” kurumunun yaratılması demektir.

Hükümet sistemiyle ilgili değişikliklerin ikincisi, bu potansiyel “başbakan”ın bakanlar kurulu içerisindeki konumunun güçlendirilmesi ve bu kurul için kolektif sorumluluk kuralının getirilmesidir.

Üçüncü adım, 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı Kanun¹⁰⁸ ile cumhuriyetin ilan edilmesidir. Böylece bir yandan devlet başkanlığı (cumhurbaşkanlığı) makamı yaratılmış bir yandan da icra vekilleri heyetinin başkanı, açıkça “başvekil” olarak adlandırılarak, bakanların onun tarafından aday gösterilmesi ve Meclisin onayına sunulması kuralı getirilmiştir.

Bu değişikliklerle birlikte 1921 Anayasası’nın esas olarak meclis hükümeti sistemini model almakla beraber, uygulamada parlamenter rejim gibi işlediği veya iki modelin bazı unsurlarını birleştiren karma bir sistem oluşturduğu söylenebilir.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Büyük Millet Meclisi, 3 Kasım 1922 tarihinde saltanatı kaldırarak egemenliğin halen zımni ortağı olan padişahı anayasal sistemin dışında bırakmıştır.

¹⁰⁶ ERDOĞAN, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, s. 68.

¹⁰⁷ 8 Temmuz 1922 tarihli “İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun”

¹⁰⁸ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevadinin Tavzihan Tâdiline Dair Kanun.

¹⁰⁹ ERDOĞAN, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, s. 69.

E) 1924 ANAYASASI

1921 Anayasası'nın olağanüstü koşulların ürünü olan ve bir geçiş döneminin ihtiyaçlarını karşılamak üzere kabul edilmiş yetersiz bir metin olduğuna yukarıda değinmiştik. Bu geçiş döneminden (ulusal kurtuluş mücadelesi) başarıyla çıkılmasının ardından devletin temel kuruluş ve işleyişi ile toplumun ve bireylerin konumunu ve haklarını belirleyen yeni bir yapılanmaya ihtiyaç vardı. Ayrıca iki anayasalı (1876 – 1921) duruma da bir son verilmesi gerekmektedir.

Büyük Millet Meclisi'nin 1 Nisan 1923 tarihli oturumunda seçimlerin yenilenmesi kararı alındı. Birinci Meclis'in (BMM) 15 Nisan 1923 tarihinde yaptığı son toplantısının ardından Haziran-Temmuz 1923'te yapılan seçimler sonrasında oluşturulan ikinci Meclis (TBMM), 11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlamıştır.

Yeni meclis, kurulan yeni devletin yeni anayasasını yapma tarihsel göreviyle karşı karşıyaydı.¹¹⁰ Ancak bu meclis bir kurucu meclis olarak göreve gelmemiştir. Anayasa konusunda girişim, Kanun-i Esasi Encümeni'nden (Anayasa Komisyonu) gelmişti. Hazırlanan anayasa taslağı, 9 Mart 1924'te Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştu. Bu taslağın hazırlanması sırasında yararlanılan kaynaklar arasında 1875 Fransız Anayasası ve 1921 Polonya Anayasası da vardı. Yeni anayasa, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adıyla 20 Nisan 1924'te TBMM tarafından kabul edilmiş ve 23 Nisan 1924'te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹¹¹

105 maddeden oluşan bu Anayasa'da da yasama ve yürütme kuvvetleri TBMM'de toplanmıştı (m. 5). 1924 Anayasası, meclisin hükümeti her zaman düşürebileceğini öngörmesine karşılık (m. 7), hükümete meclisi feshetme yetkisi tanımamıştı. Bu yönüyle esas itibarıyla meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Yürütme yetkisinin “kullanımı” ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna bırakılıyordu (m. 7).

Cumhurbaşkanının bir yasama dönemi için meclis tarafından seçilmesi (m. 31); cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu (m. 41) ve “karşı imza kuralı” (m. 39) gibi düzenlemelerle, hükümetin kuruluş yöntemi ve kolektif sorumluluğunu öngörmesi

¹¹⁰ TANÖR, Osmanlı – Türk Anayasal... , s. 235.

¹¹¹ ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 73.

bakımından ise esas olarak parlamenter sistemin özelliklerini benimsemiş olan 1924 Anayasa'sının kurduğu hükümet sisteminin karma bir sistem olduğu görüşü hakimdir.¹¹²

F) 1961 ANAYASASI

27 Mayıs 1960'da bir hükümet darbesi ile yönetime el koyan Milli Birlik Komitesi (MBK), 12.06.1960'da kabul ettiği 1 sayılı Kanunla, 1924 Anayasası'nın birçok hükmünü değiştiren geçici bir anayasa düzeni kurmuştur. Yönetime el koyduğu ilk günlerde ülkenin ihtiyaçlarına cevap verecek yeni bir anayasanın hazırlanması çalışmalarına başlayan komite, 30 Mayıs 1960'da yayınladığı 13 sayılı tebliğ ile İstanbul Üniversitesi Rektörü Ord. Prof Dr. Sıddık Sami Onar başkanlığında ve "İstanbul Komisyonu" adıyla anılan bir bilim kurulunu yeni anayasayı hazırlamakla görevlendirdi.

İstanbul Komisyonu'nun raporu ile genel oydan çıkmayan ikinci bir meclis öngörülmede yürütmenin görev alanına giren birçok konuda özerk veya yarı özerk kuruluşlar meydana getirerek siyasi iktidar sınırlandırılmaktaydı. Komisyonun raporunda siyasi partilere ve genel oy sistemine duyulan güvensizliğin izlerine rastlanmaktaydı.¹¹³

Komisyon raporunun toplumun çeşitli kesimlerinde tepkilere yol açması üzerine, MBK, yeni anayasanın kamuoyunu daha iyi temsil edecek bir organ tarafından hazırlanması gerektiği düşüncesi ile yayınladığı 157 ve 158 sayılı Kanunlarla bir Kurucu Meclis kurulmasını sağlamıştır. Buna göre Kurucu Meclis, MBK üyeleri ile Temsilciler Meclisi'nden oluşuyordu.

Kurucu meclis kısa süre içinde yeni Anayasayı ve Seçim Kanununu tamamladı. 9 Temmuz 1961de gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda 1961 Anayasası % 61,7 evet oyu alarak yürürlüğe girdi.

1961 Anayasası, kuvvetler ayrılığı ilkesini ve buna bağlı olarak da çift meclisli bir parlamenter sistemi benimsemiştir. TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki ayrı meclisten meydana gelmektedir. Bununla beraber yasama organı üç organ halinde faaliyet göstermektedir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Anayasa tarafından

¹¹² ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, s. 74.

¹¹³ Serap YAZICI, Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 68.

kendilerine münhasır olarak verilen yetkileri kullanırken ayrı ayrı; Anayasa'nın 65. maddesi gereğince ise birlikte faaliyet göstermektedirler. Birleşik toplantılarda TBMM, geniş yetkilerle donatılmış tek bir organ olarak görülmektedir.¹¹⁴

1961 Anayasası'na göre, Millet Meclisi, genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşur (m. 67). Cumhuriyet Senatosu ise genel oyla seçilen yüz elli üye; Cumhurbaşkanıca seçilen on beş üye ve tabii üyelere oluşmaktadır. Cumhuriyet Senatosu'na üye olabilmek için kırk yaşını doldurmuş olmak ve yüksek öğrenim yapmış olmak şartı aranmıştır (m. 72). Buna karşılık milletvekili seçilebilmek için otuz yaşını bitirmiş olmak ve Türkçe okuyup yazmak koşulları yeterlidir (m. 68).

Milletvekillerinin görev süresi 4 yıldır (m. 69). Cumhuriyet Senatosu üyelerinin (tabii üyeler dışındakiler) görev süresi ise 6 yıldır (m. 73). Ancak; Cumhuriyet Senatosu seçimleri 6 yılda bir değil iki yılda bir yapılır, her seçimde, Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin üçte biri yenilenir (m. 73).

Millet Meclisinin yetkileri Cumhuriyet Senatosunun yetkilerinden genellikle daha ağır basmaktadır. Hükümet, Cumhuriyet Senatosuna karşı değil, Millet Meclisine karşı sorumludur. Güven oylaması sadece Millet Meclisinde yapılır (m. 103). Cumhuriyet Senatosunun güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilme yetkisi yoktur.¹¹⁵

1961 Anayasası her ne kadar hükümet darbesi gibi anti demokratik bir müdahale sonrasında kabul edilmişse de, hazırlanışı ve doğurduğu sonuçlar bakımından Türk anayasacılık tarihinin en demokratik ve en özgürlükçü anayasası olmuştur. 1961 Anayasası, her şeyden önce, çoğulcu demokrasi anlayışını benimsemek suretiyle muhalefetin de yönetimde söz sahibi olmasını sağlamış; sosyal devlet anlayışını benimsemesi ile toplumun korunmaya muhtaç kesimlerine güvenceli haklar tanımış ve Anayasa Mahkemesinin kurulması, hâkimlik teminatı ve yargı bağımsızlığının sağlanması gibi düzenlemelerle çağdaş bir hukuk devleti düzeni kurmayı amaçlamıştır.

¹¹⁴ ALDIKAÇTI, s. 236.

¹¹⁵ Temsilciler Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'nun görev ve yetkileri ile faaliyet şekli ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz. ALDIKAÇTI, age, s. 242.

Ancak 1961 Anayasası'nın bu ideal, ilerici anayasal düzeni, 1971 -1973 yılları arasında yapılan değişikliklerle adeta geriye götürülmüştür. Ardından gelen 12 Eylül 1980 darbesi ve 1982 Anayasası ise bu geriye dönüşün devamı olmuştur.

G) 1982 ANAYASASI

1975 yılından itibaren ortaya çıkan siyasal şiddet ve terör olaylarının önüne geçilememesi sonrasında 12 Eylül 1980'de Milli Güvenlik Konseyi, bir başka hükümet darbesiyle yönetime el koymuştur.

Milli Güvenlik Konseyi, 12 Eylül'de yayınladığı 1 no'lu bildiriyle yeni hükümet ve yasama organı kuruluncaya kadar, yasama ve yürütme yetkilerini kullanacağını açıklamış ve meclis ile hükümetin görevlerine son vermiştir. İcraatlarını yasal bir görünüm altında icra etmeye gayret göstermiş, yapmış bulunduğu darbeyi yasal bir çerçevede meşrulaştırmaya önem vermiştir.¹¹⁶

29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı "Kurucu Meclis Hakkında Kanun" ile yeni bir anayasa hazırlamakla görevli bir "Kurucu Meclis" oluşturulmuştur. Kurucu Meclis, "Milli Güvenlik Konseyi" ve "Danışma Meclisi"nden oluşmaktadır (m.1).

Milli Güvenlik Konseyi, 12 Eylül 1980 müdahalesini gerçekleştiren Genel Kurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Nurettin Ersin, Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Tahsin Şahinkaya, Deniz Kuvvetleri Komutanı Nejat Tümer ve Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Sedat Celasun'dan oluşmuştur.¹¹⁷

Danışma Meclisi ise, 160 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelere 40'ı Milli Güvenlik Konseyi tarafından doğrudan, 120'si ise, her ilin valisi tarafından tespit edilip teklif edilen adaylar arasından yine Milli Güvenlik Konseyi tarafından seçilmektedir (m.3). Kurucu Meclisin bu iki kanadı arasında asıl yetkili olan Milli Güvenlik Konseyidir. Çünkü son söz Milli Güvenlik Konseyine aittir.¹¹⁸

¹¹⁶ Bu tavrının en önemli yansımalarından birisi de 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun'dur. Bkz. Şule ÖZSOY, 1982 Anayasası'nın Yapım Süreci, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2010, s. 48.

¹¹⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 43.

¹¹⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 43.

Danışma meclisi, kendi üyeleri arasından oluşan 15 kişilik bir “Anayasa Komisyonu” kurarak, bu komisyonla 23 Kasım 1981 tarihinde yeni anayasa yapma çalışmalarına başlamıştır. Komisyonun 17 Temmuz 1982’de Danışma Meclisine sunduğu taslağı, Danışma Meclisi, görüşmelerden sonra 23 Eylül 1982’de kabul ederek halk oylamasına sunmuştur. 7 Kasım 1982’de yapılan halkoylaması sonucunda 1982 Anayasası, geçerli oyların % 91,3’ünü alarak kabul edilmiştir.¹¹⁹

Anayasa’nın kabulünün ardından 6 Kasım 1983’te yapılan milletvekilliği seçimi sonrasında 6 Aralık 1983 tarihinde TBMM Başkanlık Divanı oluşturulmuş ve Anayasa’nın 177. maddesi gereğince Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi’nin hukuki varlığı sona ermiştir.¹²⁰

Bundan sonraki bölümlerde Türk Parlamento Hukuku, 1982 Anayasası ile kurulmuş olan anayasal düzen çerçevesinde incelenecektir.

¹¹⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 43.

¹²⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 43.

İKİNCİ BÖLÜM

TBMM'YE İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR VE KURUMLAR

I. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM)

Bir önceki bölümde ana hatlarıyla anlatılmaya çalışılan süreç neticesinde günümüzde yasama organı olarak görev yapmaya başlayan Türkiye Büyük Millet Meclisi, genel, eşit ve gizli oy ilkeleri çerçevesinde, doğrudan halk tarafından seçilen 550 milletvekilinden oluşmaktadır.

Aslında, 1982 Anayasası'nın TBMM'nin kuruluşunu düzenleyen 75. maddesi ilk şeklinde milletvekili sayısını 400 olarak belirlemişti. Bu sayı 17.05.1987 tarih ve 3361 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'yla 450'ye; 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'yla ise 550'ye çıkarılmıştır.

Tek meclisli bir parlamento olarak görev yapan TBMM, 2007 yılından itibaren 4 yılda bir yapılan seçimler sonucunda oluşturulur (An. m. 77).¹²¹ 1982 Anayasası'nda bu seçimin, seçim sistemlerinden hangisinin benimsenerek yapılacağına ilişkin bir düzenlemesi bulunmamaktadır. Ancak: 10.06.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekilliği Seçimi Kanunu'nun, 2. maddesinde seçimlerin nispi temsil sistemine göre yapılacağı düzenlenmiştir.

2839 sayılı Kanun'un 34. maddesine göre, "seçime katılmış siyasi partilerin ve bağımsız adayların adları alt alta ve aldıkları geçerli oy sayıları da hizalarına yazılır. Siyasi partilerin oy sayıları, önce bire, sonra ikiye, sonra üçe.... ilâ o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısına ulaşıncaya kadar bölünür. Elde edilen paylar ile bağımsız adayların aldıkları oylar ayırım yapılmaksızın en büyükten en küçüğe doğru sıralanır. Seçim çevresinden çıkacak milletvekili sayısı kadar bu payların sahibi olan partilere ve bağımsız adaylara rakamların büyüklük sırasına göre milletvekili tahsis olunur." Buna göre, 2839 sayılı Kanun'un, nispi temsil sistemi içerisinde de, d'Hondt usulünü benimsemiş olduğunu görüyoruz.¹²²

¹²¹ 1982 Anayasası başta, seçim dönemini 5 yıl olarak belirlemişse de 21.10.2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile seçim dönemini 4 yıla indirmiştir.

¹²² Ergun ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 273; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 189.

2839 sayılı Kanun 33. maddesinde ise, genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10'unu geçmeyen partilerin milletvekili çıkaramayacaklarını hükme bağlanarak yüzde onluk baraj usulü kabul edilmiştir. Bu baraj; kabul edilmesi, her ne kadar zor olsa da¹²³ Anayasa'nın 67. maddesinin 6. fıkrasında belirtilen temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin bağdaştırılması amacına yöneliktir.

Seçimlerin 4 yılda bir yapılması esas kural olmakla birlikte, TBMM dilerse 4 yıllık süre dolmadan da istediği an seçimlerin yenilenmesine (erken seçim) karar verebilir (An. m. 77/2) Ya da Anayasa'nın 116. maddesinde belirtilen koşulların varlığı halinde Cumhurbaşkanı, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir (Cumhurbaşkanının yasama organını feshi).

TBMM üyeliklerinde boşalma olması halinde de boşalan üyeliklerin seçim çevrelerinde olmak üzere, boşalan üyeliklerin doldurulması amacıyla ara seçime gidilebilir (An. m. 78/3).

Erken seçim, cumhurbaşkanının yasama organını feshi ve ara seçim gibi ihtimaller, yasama döneminin 4 yıl olacağı kuralının istisnalarıdır. Bu ihtimallerin gerçekleşmesi halinde yasama dönemi 4 yıldan daha az bir zamanda sona erecektir. Bununla birlikte ülke de savaş halinin varlığı halinde yasama döneminin 4 yıldan daha fazla sürmesi de mümkün olabilir.

TBMM sadece savaş sebebiyle seçimlerin yapılmasına imkân görülmemesi durumunda seçimlerin bir yıl geriye bırakılmasına karar verebilecektir (An. m.78/1). Eğer savaş hali bu süre sonunda sona ermemişse, TBMM aynı usulle seçimlerin bir yıl geriye bırakılmasına tekrar karar verebilir (An. m.78/2).

II. MİLLETVEKİLLİĞİ

A) Milletvekili Seçilme Yeterliliği

Milletvekili seçilmek için gerekli şartlar, 1982 Anayasası'nın 76. maddesinde sayılmıştır. 76. maddede yer alan düzenlemeye göre TBMM üyesi olabilmek için gerekli şartları şu şekilde sıralamak mümkündür.

¹²³ Bkz. Seyfettin GÜRSEL, "Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa'nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi", *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1999, C. 16, s. 46-68.

a) Türk Vatandaşı Olmak:

Anayasa'nın 67. maddesinde, “vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir” denilmek suretiyle, seçme ve seçilme hakkının sadece vatandaşlara tanınmış bir hak olduğu düzenlenmiştir.

Anayasa'nın milletvekili seçilme yeterliliğini düzenleyen 76. maddesi de, “yirmi beş yaşını dolduran her Türk, milletvekili seçilebilir” ifadesini kullanarak seçilme hakkının sadece vatandaşlara tanındığını vurgulamıştır.

Anayasa'nın 76. maddesinde yer verilen Türk ifadesi, bir etnik aidiyeti ya da bir ırk mensubiyetini değil, vatandaşlık bağına ifade etmektedir. Anayasa, Türk vatandaşlığını düzenleyen 66. maddesinde yer alan, “Türk Devleti'ne vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür” şeklindeki tanımlaması ile Türk ifadesinin, vatandaşlığı işaret eden bir hukuki bağ sonucu kazanıldığını işaret etmektedir.¹²⁴

Anayasa'da, seçilme hakkını kullanacak olan kişinin, başka bir ülke vatandaşlığına da sahip olması durumunda milletvekili seçilemeyeceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple çifte vatandaşlık, milletvekili seçilmeye engel değildir. Kişi bir başka ülke vatandaşı olsa da aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı ise, Anayasa'da sayılan diğer şartları da taşımak koşuluyla milletvekili seçilebilecektir. Çünkü Anayasa'nın 76. maddesinin 1. fıkrasında “25 yaşını doldurmuş olan her Türk milletvekili seçilebilir” ifadesi aynı zamanda bir başka ülkenin vatandaşı olan Türk vatandaşlarını da kapsamaktadır.

Bu noktada asıl sorun milletvekilliği sırasında Türk vatandaşlığını kaybeden bir milletvekilinin milletvekilliği sıfatının devam edip etmeyeceğidir. Bir kişinin milletvekilliği adaylığı sırasında vatandaşlığı hususunda bir şüphe doğması durumunda, kişinin milletvekili

¹²⁴ Anayasa'nın 66. maddesinin gerekçesinde de madde metni ile vatandaşlık bağının Türklüğü kazandırmada (soy, ırk, din, dil, sınıf, zümre vb. unsurlardan) daha fazla etkisi olduğunun belirtilmek istendiği vurgulanmıştır. Nitekim Anayasa'nın Cumhuriyetin niteliklerini düzenleyen 2. maddesi Türk vatandaşlığını düzenleyen 66. maddesi ile tamamlanmaktadır. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan “Atatürk milliyetçiliğine bağlı devlet” ifadesi ile ırk, din, dil, sınıf, zümre ayrımı üzerine temellenen bir milliyetçilik anlayışı yerine, madde gerekçesinde de belirtilen “bütün fertlerinin kederde, kıvançta ve tasada ortak bölünmez bir bütün halinde diğer bir deyişle milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde yaşadığı bir toplum anlayışı benimseyerek objektif millet anlayışı vurgulanmıştır. Aynı görüşte bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 59.

seçilme yeterliliğine sahip olup olmadığını kesin hükme bağlayacak olan kurum Yüksek Seçim Kurulu'dur (An. m. 79/2). Fakat kişi milletvekili seçildikten sonra Türk vatandaşlığını kaybetmesi durumunda ne olacağına dair Anayasa'da ve kanunlarda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeple bu konuda ne TBMM'nin ne de Yüksek Seçim Kurulunun yetkili olduğu söylenemez.¹²⁵

Vatandaşlığın, kişinin milletvekili seçilmesinden sonra kaybedilmesi halinde Yüksek Seçim Kurulu yetkili değildir çünkü Anayasa'nın 79. maddesine göre Yüksek Seçim Kurulu seçimlerin başlamasından bitimine kadar seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları inceleyip karara bağlamakla yetkilidir. Bu sebeple seçilme yeterliliğinin kaybının Milletvekilliği seçimlerinin tamamlanmasından sonra ortaya çıkması durumunda Yüksek Seçim Kurulu yetkili olmayacaktır.

Nitekim vatandaşlığını milletvekili seçildikten sonra kaybeden Merve Safa Kavakçı'nın durumu ile ilgili Yüksek Seçim Kurulu tarafından 08.05.1999 gün ve 1409 sayılı ara karar ile başlatılan araştırma üzerine verilen 17.05.1999 tarih ve 1585 sayılı kararda da Yüksek Seçim Kurulunun bu konuda yetkili olmadığı vurgulanmıştır. Anılan kararda ayrıca bu konudaki yetkinin TBMM'de olacağına karar verilmiştir.

Bu karar neticesinde TBMM, 14.03.2001 tarihli 69. birleşiminde, Merve Safa Kavakçı'nın Anayasa'nın 66. ve 76. maddeleri ile Türk Vatandaşlığı Kanunu hükümlerine göre milletvekili seçilme yeterliliğini kaybetmiş olduğundan milletvekili sıfatının kalmadığını Genel Kurulun bilgisine sunmak suretiyle sona erdirmiştir.¹²⁶

¹²⁵ Aynı görüşte bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 59. Bu hususta TBMM'nin yetkili olduğu yönündeki karşıt görüş için ise bkz. Erdal ONAR / Bilgin TİRYAKİOĞLU, "1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)", Av. Dr. Faruk Erem Armağanı, Ankara, 1999, s. 557-594 ve İBA, Şeref, Parlamento Hukuku, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010.

¹²⁶ "Kesinleşen yargı kararları uyarınca Türk vatandaşlığını kaybeden Merve Safa Kavakçı'nın, Anayasa'nın 66 ve 76 ncı maddeleri ile Türk Vatandaşlığı Kanunu hükümlerine göre milletvekili seçilme yeterliliğini kaybettiğine, bu nedenlerle milletvekili sıfatının kalmadığına ilişkin Başkanlık tezkeresi (3/775)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna

Merve Safa Kavakçı, 18 Nisan 1999 Pazar günü yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Seçimleri sonucunda İstanbul'dan milletvekili seçilmiştir.

Yüksek Seçim Kurulu tarafından verilen konuya ilişkin olarak verilen kararda Kurulun yetkisizliğine ilişkin olan kısım yerinde olmakla birlikte, TBMM'nin yetkili olacağına ilişkin kısmın yerinde olmadığı söylenebilir.

Çünkü Anayasa'nın 6. maddesi gereğince hiç kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz ve Anayasa'nın 11. maddesi uyarınca Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Anayasa'nın 84. maddesinde düşme sebepleri tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, istifa, milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etme, meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü

403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 25 inci maddesinin (a) bendine göre Bakanlar Kurulunun 16 Mayıs 1999 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan kararı ile Merve Safa Kavakçı'nın Türk vatandaşlığı kaybettirilmiştir.

Bu karara karşı ilgili tarafından Danıştayda iptal davası açılmış ve yürütmenin durdurulması talep edilmiştir.

Danıştay 10. Daire, 20.9.1999 tarih ve esas 1999/2196 sayılı kararı ile yürütmenin durdurulması talebini reddetmiş, bu ret kararına karşı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna yapılan itiraz da Genel Kurulun 15.10.1999 tarih ve Y.D. itiraz 1999/589 numaralı kararı ile reddedilmiştir.

Danıştay 10. Dairesince 8.2.2000 tarih ve esas 1999/2196, karar 2000/315 sayılı kararı ile de iptal davası reddedilmiş ve bu ret kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 16.6.2000 tarih ve esas 2000/369, karar 2000/913 sayılı kararı ile onanmıştır. Bu karara karşı karar düzeltme talebinde bulunulmuş ise de, karar düzeltme istemi Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 1.12.2000 tarih ve esas 2000/1012, karar 2000/1229 sayılı kararı ile reddedilmiştir.

Sonuç olarak, vatandaşlığın kaybına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, idarî yargı organınca hukuka uygun bulunmuş ve karar kesinleşmiştir.

Kesinleştiği belirtilen yargı kararları uyarınca Türk vatandaşlığını kaybeden Merve Safa Kavakçı, Anayasa'nın 66 ve 76 ncı maddeleri ile Türk Vatandaşlığı Kanunu hükümlerine göre milletvekili seçilme yeterliliğini kaybetmiştir.

Bu nedenlerle, Merve Safa Kavakçı'nın milletvekili sıfatının kalmadığı hususunu Genel Kurulun bilgilerine sunarım.

Saygılarımla.

Ömer İzgi

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Başkanı

BAŞKAN - Bilgilerinize sunulmuştur.”

TBMMTD, D. 21, YY. 3, C. 56, B. 69, 14.03.2001.

katılmama, kısıtlanma ve kesin hüküm giyme dışında bir düşme sebebine Anayasa’da yer verilmemiştir. Bunların arasında Türk vatandaşlığını kaybetme hali sayılmamıştır. 84. madde de sayılan sınırlı sayıdaki sebeplerin dışında kalan bir sebeple, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, bir milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine karar veremez. Görevleri Anayasa ve İçtüzük ile belirlenmiş olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı veya Başkanlık Divanının bu konuda bir yetkisi bulunmamaktadır.¹²⁷

Görüldüğü üzere pozitif hukukumuzda bir milletvekilinin Türk vatandaşlığını milletvekili seçildikten sonra kaybetmesi durumunda ne olacağı ile ilgili bir kural bulunmamaktadır. Konunun Anayasa’nın 84. maddesinde düzenlenen düşme sebeplerine yapılacak bir değişiklikle açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

b) 25 Yaşını Doldurmuş Olmak:

Anayasa’nın 76. maddesinde 13.10.2006 tarih ve 5551 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile daha önce 30 olarak düzenlenen milletvekili seçilme yaşı, 25 olarak belirlenmiştir.

c) En Az İlkokul Mezunu Olmak:

Anayasa’nın 76. maddesinde milletvekili seçilecek kişinin en az ilkokul mezunu olması şartı da düzenlenmiştir. 1982 Anayasası hazırlandığı sırada ilkokul ifadesi, 5 yıllık zorunlu temel eğitimi ifade etmekteydi. Ancak, ülkemizde zorunlu temel eğitim 16.8.1997 tarihli ve 4306 sayılı Kanun ile önce kesintisiz 8 yıla, daha sonra ise; 30.03.2012 tarih ve 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4 + 4 +4 şeklinde formüle edilerek 12 yıla çıkarılmıştır.

Dolayısıyla, günümüzde eğitim sistemimizde “ilkokul” bulunmamaktadır. Bu nedenle kanaatimizce artık, Anayasa’nın 76. maddesindeki “ilkokul” ifadesi, zorunlu temel eğitim şeklinde anlaşılmalıdır ve kavram karışıklığına yol açmaması için “zorunlu temel eğitim” şeklinde değiştirilmelidir.

¹²⁷ Kemal GÖZLER, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, *Liberal Düşünce Dergisi*, C. 4, Yaz 1999, S. 16, s. 90-91.

d) Kısıtlı Olmamak:

Kısıtlılık; bir kimsenin, kanunda öngörülen belirli sebeplerden birine dayanarak, mahkeme kararı ile fiil ehliyetinden tamamen veya kısmen mahrum edilmesidir.¹²⁸ Kısıtlılık sebepleri, Medeni Kanun'un 405, 406, 407 ve 408. maddelerinde sınırlı olarak sayılmıştır. Buna göre, bir kimse hakkında; akıl hastalığı, akıl zayıflığı (TMK. m. 405), savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşam tarzı, kötü yönetim (TMK. m. 406), aleyhinde bir sene veya daha fazla özgürlüğü bağlayıcı cezaya hükmedilmesi (TMK. m. 407) gibi sebeplerle veya kişinin isteği üzerine (TMK. m. 408) kanunda düzenlenen diğer şartların da gerçekleşmiş olması halinde kısıtlanma kararı verilebilir.

Öyleyse; bir kimsenin fiil ehliyetine tam olarak sahip olması için aranan olumsuz şart, o kimsenin hakkında kısıtlılık kararının alınmamış olmasıdır. Dolayısıyla hakkında kısıtlanma kararı verilen bir kimsenin fiil ehliyetine tam olarak sahip olmaması sebebiyle milleti temsil ehliyetine de sahip olmaması gerekir.

e) Askerlik Hizmetini Yapmış Olmak:

Yine 76. maddesinde Anayasa, milletvekili seçilebilmek için yükümlü olunan askerlik hizmetinin yapılmış olması gerektiğini düzenlemiştir. Buna göre, kişinin askerlik hizmetini fiilen yapmış olması gereklidir, yoksa askerlik hizmetinin ertelenmiş olması milletvekili seçilebilmek için yeterli değildir.¹²⁹

Askerlik hizmetini yapmamış veya usulsüz bir şekilde yapmış olanların bu durumlarının tespiti üzerine Yüksek Seçim Kurulu milletvekilliği tutanağının iptaline karar verir. Konuyla ilgili olarak Bahattin Şeker olayı olarak anılan olay örnek teşkil etmektedir. Milli Savunma Bakanlığı'nın, Bahattin Şeker'in, Ürdün'de çalıştığını gösterip dövizle askerlik yapmasını usul ve yasaya aykırı bularak, dövizle askerlik hizmeti kapsamında çıkarılmasına karar vermesi üzerine Yüksek Seçim Kurulunun 16.03.1999 tarihli ve 371 sayılı kararı ile Bilecik milletvekili Bahattin Şeker'in milletvekili seçildiğine dair tutanak iptal edilmiştir.

¹²⁸ Bilge ÖZTAN, Medeni Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 253-254.

¹²⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 171.

f) Kamu Hizmetlerinden Yasaklı Olmamak:

Toplumsal düzeninin işleyişinin kişiler arasında güvene dayalı olması, suç işleyerek bu güveni sarsan bazı kimselerin, özellikle güven ilişkisinin varlığını gerekli kılan belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılmaları yaptırımıyla karşılaşmaları sonucunu doğurmaktadır.¹³⁰

Bu yaptırım, ceza mahkûmiyetinin bir sonucu olarak, “hidematı ammeden memnuiyet (Kamu Hizmetinden Yasaklı Olma)” şeklinde 765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu’nun 31. maddesinde düzenlenmişti. 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu ise bu yaptırımı bir güvenlik tedbiri olarak, 53. maddesinde, “belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılma” başlığı altında düzenlenmiştir.

Türk Ceza Kanunu, 53. maddenin birinci fıkrasında kişinin, kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkûmiyetin kanuni sonucu olarak (maddede sayılan bazı hakların yanı sıra) seçme ve seçilme ehliyetinden ve diğer siyasî hakları kullanmaktan, yoksun bırakılacağına yer vermektedir.

Bu sebeple kanaatimizce, Anayasa’nın 76. maddesinde, milletvekili seçilebilmek için gerekli şartlardan birisi olarak belirlenen, kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak şartının yeni Türk Ceza Kanunu sonrasında, “belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılmamış” olmak şeklinde anlaşılması ve kavram karışıklığına yol açmaması amacıyla bu şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.

g) Toplam Bir Yıl veya Daha Fazla Hapis ile Ağır Hapis Cezasına Hüküm Giymiş Olmamak:

Anayasa’nın 76. maddesine göre, farklı zamanlarda veya parça parça olsa da bir kimsenin toplam bir yıldan fazla hapis cezası ile cezalandırılmış olması durumunda kişi milletvekili aday olamayacaktır.

Aynı maddede bundan başka, süresine bakılmaksızın kişinin ağır hapis cezasına mahkûm edilmiş olması halinde de, o kişinin milletvekili aday olamayacağı düzenlenmiştir.

¹³⁰ İzzet ÖZGENÇ, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 680.

Bu hüküm, Anayasa'nın yazıldığı tarihte yürürlükte olan 765 sayılı Ceza Kanunu esas alınarak hazırlanmıştır. 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 11. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendinde “ağır hapis” cezası cürümlere mahsus cezalar arasında düzenlenmişti. Ancak, 26.09.2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun “Hapis Cezaları” kenar başlığını taşıyan 46. maddesinde; suç ve cezaların karşılığında uygulanacak hapis cezalarının “ağırlaştırılmış müebbet hapis”, “müebbet hapis” ve “sürelî hapis” cezası olmak üzere üç türlü olduğu hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, 4.11.2004 tarih ve 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un “Ağır hapis cezasının dönüştürülmesi” kenar başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrasında kanunlarda öngörülen “ağır hapis” cezaları “hapis” cezasına dönüştürülmüştür hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü üzere 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda artık “ağır hapis cezası” diye bir ceza bulunmamaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın 76. maddesinde yer alan “ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar” ifadesi 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun bu şekilde kabulü karşısında; pozitif hukuk açısından karşılığı olmayan, kadük bir ifadeye dönüşmüştür.

76. madde, yerinde bir düzenlemeyle, taksirle işlenen suçları bu kapsamın dışında tutmuştur. Böylece, taksirli suçlardan hüküm giyenler milletvekili seçilme yeterliliklerini kaybetmemektedirler.

h) “Yüz Kızartıcı Suçlar”dan Hüküm Giymiş Olmamak:

Anayasa'nın 76. maddesi, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymiş olanların, daha sonra affa uğramış olsalar bile, milletvekili seçilemeyeceklerini düzenlemiştir. Madde metninde kullanılan “gibi” ifadesi ile her ne kadar söz konusu suçların yelpazesi daha genişmiş gibi bir izlenim uyansa da; Türk Ceza Kanunu'nda “yüz kızartıcı suçlar” olarak tanımlanmış bir suç kategorisi bulunmadığından, yüz kızartıcı suçları, ceza kanunlarının dar yorumlanması gerektiği ilkesini de göz önünde tutarak, Anayasa'da sınırlı sayıda sayılmış olan bu suçlardan ibaret saymak, daha uygun olacaktır.¹³¹

¹³¹ Aynı görüşte bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 172.

ı) Belirli Suçlardan Hüküm Giymemiş Olmak :

76. maddede, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından birinden hüküm giymiş olmak da milletvekili seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran bir durum olarak düzenlenmiştir. Bu suçlardan hüküm giyenler de tıpkı yüz kızartıcı suçlardan hüküm giyenler gibi, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

Bunlardan başka, hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler (An. m. 76/3). Ancak bu kişiler, seçim süreci sonunda milletvekili seçilemedikleri takdirde, aday olabilmek için çekildikleri mesleklerine özlük haklarını kaybetmeksizin kaldıkları yerden devam edebileceklerdir. Çünkü düzenlemenin amacı, bu kişilerin adaylıkları süresince mesleklerinin kendilerine kazandırdığı nüfuzu kullanmalarını engellemektir.

B) Milletvekili Sıfatının Kazanılması

Milletvekilliği sıfatının kazanılması anı, milletvekilliği sıfatının hukuken başlaması için tespit edilmesi gereken önemli bir meseledir. Milletvekilliğinin başlaması, milletvekilinin hukuken ne zamandan itibaren milletvekili hak, yetkilerini kazanacağını ve milletvekilini yükümlülüklerine tabi olacağını anlaması yönünden de oldukça önemlidir. Çünkü milletvekili, bu sığata hak kazandığı tarihten itibaren yasama dokunulmazlığı, sorumsuzluğu, milleti temsil yükümlülüğü gibi hak ve yükümlülüklerle karşı karşıya kalacaktır.¹³²

1982 Anayasası 75. maddesinde milletvekillerinin seçimle belirleneceğini işaret etmekle beraber, seçim sonucunda seçilen adayların tespiti ve ilanı gibi hususları düzenlememiştir. Bu konular 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nda düzenlenmiş bulunmaktadır.

¹³² Gökalp İZMİR, "Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması", *Yasama Dergisi*, S. 18, 2011, s. 51-116.

2839 sayılı Kanunu'nun 35. maddesine göre; İl seçim kurulu başkanı seçim sonrasında alınan sonuçlara göre, o seçim çevresinden; siyasi parti aday listelerinde yer alan ya da seçimlere herhangi bir siyasi parti listesinden girmemiş olan bağımsız adaylar arasından seçilenleri tespit eder. Tespitin ardından derhal durumu kayıt altına alan bir tutanak düzenler. Tutanağın bir suretini o seçim çevresinde ilan ettirir. Diğer bir suretini, bir hafta süre ile il seçim kurulu kapısına astırır. Kanaatimizce milletvekilliği, il seçim kurulu başkanı tarafından hazırlanan bu tutanağın ilanı ile kazanılmış olur.¹³³

Kanununun 36. maddesi il seçim kurullarının, milletvekili seçilenler belli olur olmaz, seçilenlerin ad ve soyadlarını, parti adayı iseler mensup oldukları siyasi partiyi ve seçim çevrelerini en seri şekilde telgrafla, ayrıca telefon veya telsiz ile Yüksek Seçim Kurulu'na bildireceklerini düzenlemiştir. Ayrıca, Milletvekili seçilenlere il seçim kurulu tarafından, milletvekili seçildiklerine dair derhal bir tutanak verilir. Bu tutanaklardan iki örneği de Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı'na en seri vasıta ile gönderilir. Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı tutanaklardan birini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na verir. Ancak, milletvekilliği seçiminden sonra il seçim kurulları ve Yüksek Seçim Kurulu'nca yapılması gereken bu işlemlerin milletvekilliği sıfatının kazanılması ile alakası yoktur. Bu işlemler, milletvekili seçilmiş olanların kayıt altına alınmaları ve bütün ülke genelinde ilanı için gerekli olan şekli düzenlemelerdir.

C) Andıçme

Anayasa'nın 81. maddesi milletvekillerinin göreve başlarken; “devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma; hukukun üstünlüğüne, demokratik ve lâik Cumhuriyete ve Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı kalacağıma; toplumun huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden yararlanması ülküsünden ve Anayasaya sadakattan ayrılmayacağıma; büyük Türk milleti önünde namusum

¹³³ Aynı görüşte bkz. Bkz. Metin FEYZİOĞLU, “Yasama Dokunulmazlığı Üzerine Düşünceler”, Prof. Dr. Çetin Özek Armağanı, İstanbul, 2004, s. 397-425.

Ayrıca bu görüşü desteklemek üzere “İntihap bitip de reylerin en çoğunun bir zat uhdesinde taayyün yahut müsavi reylerde çekilecek kanuni kur'anın bir zat uhdesinde takarrür ettiği an, o zatın mebusluğunun mebdini teşkile eder” şeklindeki 26 Şubat 1927 tarihli ve 306 sayılı Meclis Kararı örnek gösterilebilir. Karar metni için bkz. III. Tertip Düstur, cilt 8, s. 117; R.G. 5 Mart 1927.

ve şerefim üzerine andiçerim” şeklinde bir ant içeceklerini öngörmüştür. Ancak, bu andın da, milletvekilliği sıfatının kazanılması için gerekli bir unsur olduğunu söyleyemiyoruz. Bu ant, milletvekilleri için hukuki bir bağlayıcılıktan çok, manevi bir bağlayıcılığı ifade etmektedir.¹³⁴

Öyle ki, andiçmemiş bir milletvekili de yasama dokunulmazlığından yararlanır, maaşını alır; ancak, ant içmemiş bir milletvekilinin yasama çalışmalarına katılması mümkün değildir. Andiçmemiş bir milletvekili örneğin, yasama çalışmalarına katılamaz, önerge veremez, komisyonlarda görev alamaz. Bu nedenle mazeretsiz olarak ant içmeye gelmeyen veya gelip de usulüne uygun bir şekilde ant içmeyen bir milletvekili, göreve başlamamış sayılır. Bu durum beş birleşim sürdüğünde ise, durumun Meclis Başkanlık Divanı tarafından tespiti üzerine, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile o milletvekilinin milletvekilliği devamsızlığı nedeniyle düşürülebilir.¹³⁵

D) Yeni Seçilen Meclisin Yetkilerini Kullanmaya Başlaması

Yukarıda da ifade edildiği üzere; İl Seçim Kurulu Başkanı, seçim sonrasında alınan sonuçlara göre, 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu’nun 35. maddesi doğrultusunda, seçilenleri tespit eder ve bu tespitin ardından derhal durumu kayıt altına alan bir tutanak düzenler. Milletvekilliği, İl Seçim Kurulu başkanı tarafından hazırlanan bu tutanağın ilanı ile kazanılmış olur. Ancak milletvekilinin seçilmiş olması ve bu sıfatı kazanması, meclisin seçilmiş olduğu anlamına gelmez. Çünkü her milletvekili için milletvekilliğinin kazanılması anı aynı değildir. Milletvekilliğinin kazanılma anı, her İl Seçim Kurulunun farklı zamanlarda yaptığı ilanlar nedeniyle farklılık arz etmektedir. Oysa, Meclisin seçilmesinden kastedilen anlam, Meclisin egemenliği temsil etmek üzere, karar alabilecek duruma gelmiş olmasıdır.”¹³⁶ Öyleyse “yeni seçilen Meclisin yetkilerini kullanmaya başlayacağı an ile milletvekilliği sıfatının kazanıldığı an birbirinden farklıdır.

1982 Anayasası, yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkilerinin, yeni Meclisin seçilmesine kadar süreceğini (AN. m. 77/3) ifade ederek, yeni meclisin seçilmesi ile artık eski

¹³⁴ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 286.

¹³⁵ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 199.

¹³⁶ HAS, s. 62.

Meclisin yetkisiz kalacağını belirtmiştir. Peki, acaba yeni meclisin ne zaman seçilmiş sayılacaktır?

İçtüzüğün 3. maddesinin birinci fıkrasına göre, meclis ilk olarak seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Kanallarında ilanını takip eden beşinci gün saat 15:00'da toplanır. Bakırcı'ya göre, Meclisin seçilmiş sayılması gereken an ilk olarak toplandığı bu zamandır.¹³⁷

Ancak kanaatimizce bu görüş isabetli bir görüş değildir. Çünkü İçtüzüğün 3. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen Meclisin ilk toplantısı olağan bir toplantıdır. Ancak olağanüstü bir durumun varlığı halinde yetkili makam, kurul veya kişilerce Meclisin olağanüstü toplantıya çağırılması her zaman mümkündür. Böyle bir durumda, yeni Meclisin İçtüzüğün 8. maddesine göre kurulacak olan Geçici Başkanlık Divanının yönetimi altında toplanmasına bir engel yoktur.

Kanaatimizce Meclisin seçilmiş sayılacağı an, genel seçimler sonucunda seçilmiş olan milletvekillerini tespit eden İl Seçim Kurullarının düzenlediği en son tutanağın ilanı anıdır. Dolayısıyla, İl Seçim Kurulları, genel seçimlerin tamamlanmasının ardından derhal bu tutanakları düzenlemeli ve ilan etmelidirler. Çünkü, meclisin sürekliliği ilkesi gereği, meclisin bulunmadığı ve egemenliğin temsil edilmediği bir anın bile olması söz konusu olamaz.

E) Yasama Bağışıklığı

Yasama bağışıklığı, yasama organının işlevini yerine getirmesi ve milli iradenin tecelli etmesini sağlamak için parlamentoya tanınmış bir ayrıcalıktır. Parlamenter bağışıklıklar, parlamento içinde, fikir ve söz hürriyeti ile yasama görevi esnasında alıkoyma ve kovuşturmalardan muaf olmak anlamına gelmektedir.¹³⁸ Bu anlamda, yasama bağışıklıkları doktrinde “yasama sorumsuzluğu” ve “yasama dokunulmazlığı” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Anayasa'nın yasama dokunulmazlığı başlığını taşıyan 83. maddesi ise, hem yasama sorumsuzluğunu, hem de yasama dokunulmazlığını bu tek başlık altında düzenlemektedir.

¹³⁷ BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, s. 255; HAS, s. 62.

¹³⁸ Hüseyin ÖZCAN, Yasama Bağışıklıkları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s.15.

Oysa ki, her şeyden önce yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu kurumlarının amaçları farklıdır. Yasama dokunulmazlığı, milletvekillerinin, adli makamlar veya kolluk güçleri tarafından engellenmeksizin temsil görevlerini yerine getirmelerini sağlamayı amaçlar.¹³⁹ Yasama sorumsuzluğunda ise amaç, milletvekillerinin hukuki ve cezai yaptırımlardan çekinmeksizin ifade hürriyetlerini kullanabilmeleri ve yasama görevlerini yerine getirmelerini sağlamaktır.

a. Yasama Sorumsuzluğu

Yasama sorumsuzluğu kavramı, 1876 Kanun-i Esasi'den bu yana doğrudan doğruya veya dolaylı olarak anayasalarımızda yer almış olmasına rağmen günümüzde halen kesin bir şekilde tanımlanmamış olan bir kavramdır.¹⁴⁰

Anayasa da yasama sorumsuzluğuyla ilgili bir tanım vermemekle birlikte, 83. maddesinin birinci fıkrasında; “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar” diyerek yasama sorumsuzluğunun sınırlarını çizmiştir.

Bu sorumsuzluğun amacı, parlamento üyelerinin yasama çalışmaları esnasındaki söz, düşünce ve oy hürriyetlerini tam olarak korumaktır. Böylece, parlamento üyeleri hiçbir şeyden çekinmeyerek, düşüncelerini serbestçe açıklayacaklar, serbestçe oy kullanacaklardır ve milli irade parlamentoda tam olarak ortaya çıkabilecektir.¹⁴¹

Bu noktada acaba, Anayasa'nın “meclis çalışmalarındaki” ifadesi nasıl yorumlanmalıdır? Bu konuda farklı görüşler olsa da¹⁴², kanaatimizce Anayasa'da yer alan “meclis çalışmaları” ifadesi, geniş yorumlanmalıdır. Yani bu ifade sadece Genel Kurul

¹³⁹ Metin FEYZİOĞLU, “Yasama Dokunulmazlığı”, *AÜHFD*, C. 42, S. 1-4, 1991-1992, s. 21-47.

¹⁴⁰ Yasama sorumsuzluğu kavramının tanımı ile ilgili farklı görüşler için bkz. ÖZCAN, s. 29-33.

¹⁴¹ Kemal GÖZLER, “Yasama Dokunulmazlığı Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *AÜSBFD*, C. 56, S. 3, 2001, s. 71-101.

¹⁴² Örneğin Başgil'e göre, “ << meclis dâhilinde >> ifadesini meclisin mebusluk vazifesini ifaya mahsus olan yerleri mânasına almak lazım gelir. Bu yerler ise, meclis kürsüsü, müzakere salonu, encümenler, sureti mahsusada teşkil olunacak daimi ve muvakkat komisyonlardır.” Ali Fuad BAŞGİL, “Teşrii Masuniyet Meselesi: Teşkilatı Esasiye Kanunumuzun 17. Maddesi Üzerine Etüd”, *İÜHFD*, Cilt 7, S. 1, 1941, s. 3-39. Ayrıca bu konudaki çeşitli farklı görüşler için bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 202,

çalışmalarını değil, komisyon toplantıları, siyasi parti grubu toplantıları gibi her türlü meclis çalışmasını kapsar nitelikte anlaşılmalıdır. Hatta İçtüzük gereğince, Ankara dışında da çalışmalar yapabilmek Meclis Soruşturması, Meclis Araştırması komisyonlarının bu çalışmalarında da yasama sorumsuzluğu devrede olmaya devam edecektir.¹⁴³ Bir milletvekili hangi şekilde olursa olsun, bir meclis çalışması yürütürken sarf ettiği sözlerden dolayı sorumlu tutulamayacaktır.

Bu noktada, Anayasa'nın "sorumlu tutulamazlar" şeklindeki ifadesinden de anlaşılacağı üzere milletvekillerine, meclis çalışmalarında ileri sürdükleri sözlerinden ve kullandıkları oylardan ötürü sorumsuzlukları onlara hukuki ve cezai anlamda mutlak bir güvence sağlamaktadır. Öyleyse milletvekili, meclis çalışmaları sırasında küfür ve hakaret içeren beyanlarından da Borçlar Kanunu, Ceza Kanunu veya bir başka kanun hükümleri gereğince hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz.

Çünkü, Anayasa, yasama sorumsuzluğu ile ilgili olarak, milletvekillerinin sarf ettikleri sözlerin, düşünce açıklamalarının ve kullandıkları oyların, meclis çalışmalarında olmaları şartı dışında herhangi başka bir sınırlama öngörmemiştir. Dolayısıyla, Anayasa'nın herhangi bir istisna getirmediği bir konuda bu istisnanın Borçlar Kanunu, Ceza Kanunu veya başka bir kanunla getirilebileceği düşüncesi, normlar hiyerarşisine de aykırı bir düşüncedir.¹⁴⁴

Bundan başka Anayasa, yasama sorumluluğunun TBMM tarafından kaldırılabilmesine dair herhangi bir düzenleme içermemektedir. Ayrıca yasama sorumsuzluğunu herhangi bir zaman dilimi ile de sınırlandırmamaktadır. Öyleyse yasama sorumsuzluğu, meclis tarafından kaldırılamayan ve milletvekilinin, milletvekilliği sıfatının sona ermesinden sonra da devam eden bir güvencedir.

Görüldüğü gibi, yasama sorumsuzluğu milletvekiline meclis çalışmalarındaki oy, söz ve düşünce açıklamaları bakımından hukuki ve cezai anlamda kaldırılamayan ve herhangi bir zamanla sınırlandırılmamış bir güvence sağlamaktadır. Ancak, milletvekillerinin sövme fiilleri, parlamento hukuku bakımından idari bir sorumluluk doğurabilmektedir.

¹⁴³ Metin KIRATLI, *Parlamenter Muafiyetler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1961, s. 46; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 288.

¹⁴⁴ GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 202.

İçtüzüğün, Disiplin Cezaları başlıklı 13. kısmında, milletvekillerine verilebilecek disiplin cezaları ve bu cezaların hangi hallerde verilebileceği düzenlenmiştir. Buna göre, milletvekilinin,

- Bir başka milletvekilinin şahsiyetiyle uğraşması durumunda uyarma cezası,¹⁴⁵

- Kaba veya yaralayıcı sözler sarf etmesi durumunda kınama cezası¹⁴⁶

- Görüşmeler sırasında Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanına ve Başkanlık görevini yerine getiren Başkanvekiline hakarete bulunması, sövmesi veya onları tehdit etmesi yahut Türkiye Cumhuriyeti'ne veya onun Anayasa düzenine sövmesi durumunda Meclisten geçici çıkarma cezası¹⁴⁷

- Görüşmeler sırasında halkı veya Devlet kuvvetlerini yahut kamu organ, kuruluş ve görevlilerini kanun dışı hareketlere, ayaklanmaya veya Anayasa hükümlerini bozmaya teşvik veya tahrik etmesi; durumunda yine Meclisten geçici çıkarma cezası¹⁴⁸ gibi disiplin cezaları ile cezalandırılması mümkündür.

Bu bakımdan yasama sorumsuzluğunun doktrinde sıklıkla ifade edildiği gibi “mutlak” bir dokunulmazlık olarak nitelendirilmesi, İçtüzük hükümleri göz önünde bulundurulduğunda kanaatimizce yanlıştır.¹⁴⁹ Ancak elbette yukarıda da değindiğimiz normlar hiyerarşisi göz önüne alındığında, Anayasa'nın herhangi bir sınırlama getirmediği yasama sorumsuzluğunun İçtüzük ile sınırlandırılması, bu noktada İçtüzüğün Anayasaya aykırı olup olmadığı gibi bir tartışmaya zemin oluşturabilecektir.

b. Yasama Dokunulmazlığı

Yasama sorumsuzluğu, milletvekilinin ifade hürriyetine sağlanan bir güvence iken; yasama dokunulmazlığı, milletvekilini keyfî ve asılsız ceza kovuşturmalarından ve

¹⁴⁵ İçtüzük m. 157.

¹⁴⁶ İçtüzük m. 160.

¹⁴⁷ İçtüzük m. 161.

¹⁴⁸ İçtüzük m. 161.

¹⁴⁹ Aynı Görüşte bkz. Hikmet TÜLEN, “Yasama Sorumsuzluğunun Mutlaklığı Üzerine Düşünceler”, *AÜEHFD*, C.III, S.1, 1999, s. 115-122.

tutuklamalardan korumayı amaçlamaktadır. Bir başka ifadeyle, yasama dokunulmazlığının amacı, milletvekillerinin, yürütme organınca tahrik edilebilecek keyfi ceza kovuşturmalarıyla, geçici bir süre için de olsa, görevlerini yapmalarına engel olunmasını önlemektir.¹⁵⁰

Anayasa'nın 83. maddesinin 2. fıkrasına göre “seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali¹⁵¹ ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasa'nın 14. maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bildirmek zorundadır.”

Görüldüğü üzere, yasama dokunulmazlığı milletvekilinin hem seçimden önce hem de hem de seçildikten sonra işlemiş oldukları ileri sürülen suçlara ilişkindir. Bu bakımdan Anayasa'nın 83. maddesi, milletvekiline iki açıdan koruma sağlamaktadır. Bu korumalardan ilki kovuşturma yasağı (An. m. 83/2); ikincisi ise cezanın ertelenmesidir (An. m. 83/3).¹⁵²

Anayasa'nın 83. maddesinin milletvekiline sağladığı ilk koruma olan “kovuşturma yasağı” ile milletvekili, ceza yargılamasına ilişkin belirli usulî işlemlerden istisna tutulmaktadır. Demek ki milletvekili hakkında maddede sayılanlar dışında kalan ceza yargılaması işlemlerinin yapılmasına bir engel yoktur. Bu bakımdan adli makamlar tarafından keşif, delillerin saptanması ve toplanması, tanık ifadelerinin alınması gibi hazırlık soruşturmasına yönelik usulî işlemler yapılabilecektir.¹⁵³ Ayrıca, maddenin düzenlenmesinden anlaşılacağı üzere milletvekilinin bu eylemleri dolayısıyla hakkında hukuk davası açılmasına ve cebri icra yoluna başvurulmasına da bir engel bulunmamaktadır.¹⁵⁴ Bu yönüyle yasama

¹⁵⁰ ÖZBUDUN, Türk Anayasa... , s, 289.

¹⁵¹ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda cezalar arasında ağırlığına göre bir ayırım yapılmadığından, “ağır cezayı gerektiren suçüstü hali” ifadesi, ağır ceza mahkemesi görev alanına giren suçlar olarak anlaşılmalıdır. (Bkz. Hakan HAKERİ, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 97.) O halde ağır ceza mahkemelerinin görev alanını belirleyen 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemeleri Kanunu'nun 12. maddesi kapsamına giren suçlar ağır cezayı gerektiren suçlardır. (Bkz. M. Emin ARTUK / Ahmet GÖKÇEN / A. Caner YENİDÜNYA, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 201.)

¹⁵² Ayhan DÖNER, “Parlamentar Bağımsızlıklar”, AÜEHFD, C.VIII, S.1-2, 2004, s. 49-72.

¹⁵³ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 454-455.

¹⁵⁴ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 453.

dokunulmazlığı milletvekiline, yasama sorumsuzluğundaki kadar kapsamlı bir güvence sağlamamaktadır.

Kaldı ki Anayasa'nın 83. maddesinde ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin tespiti halinde ve soruşturmasına seçimden önce başlanılmış olmak şartıyla Anayasa'nın 14. maddesinde sayılan durumlarda yasama dokunulmazlığının milletvekili için bir koruma sağlamayacağını açıkça belirtmiştir. Ancak ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin varlığı ve Anayasa'nın 14. maddesinde sayılan durumların varlığı halinde¹⁵⁵ yetkili makam tarafından mümkün olan en kısa sürede ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bilgi verilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 83. maddesinin milletvekiline sağladığı ikinci koruma olan “cezanın ertelenmesi” ise maddenin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Fıkraya göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez.”

Fıkradan da anlaşılacağı üzere, eğer bir kişi henüz milletvekili seçilmeden önce işlediği bir suç sebebiyle hapis cezasına mahkûm olur ve hapis cezasının infazına başlanmadan önce veya sonra milletvekili seçilirse, milletvekilliği sıfatını elde etmesi sebebiyle cezanın infazı milletvekilliğin sona ermesine bırakılır. Ayrıca aşağıda inceleneceği üzere yasama dokunulmazlığının kaldırılması neticesinde yargılanarak hapse mahkûm olan milletvekilinin cezasının infazı da aynı şekilde milletvekilliğinin sona ermesine dek ertelenir. Bu süre içinde zamanaşımı işlemez. Ancak, milletvekilinin milletvekili seçilmeye engel suçlardan mahkûmiyeti 83. maddenin 2. fıkrası gereği bu hükmün kapsamı dışında kalacaktır.¹⁵⁶

Yasama dokunulmazlığının milletvekiline, yasama sorumsuzluğundaki kadar kapsamlı bir güvence sağlamadığının bir diğer kanıtı da 83. maddenin 2. fıkrasında yer alan “Meclisin

¹⁵⁵ Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetlerde bulunmak, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasa'da belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmak...

¹⁵⁶ DÖNER, s. 57.

kararı olmadıkça” ifadesidir. Öyleyse TBMM takdir yetkisini kullanarak gereği halinde milletvekilinin dokunulmazlığını kaldırabilecektir.

Dokunulmazlığın kaldırılması, bir başka milletvekili tarafından istenebileceği gibi bizzat milletvekilinin kendisi tarafından da istenebilir. Ancak, dokunulmazlığın kaldırılması için üyenin bizzat istemesi yeterli değildir (İçtüzük m. 134/4). Bu konudaki kararı vermeye yetkili organ Genel Kuruldur.

Milletvekilinin kendisi ya da bir başka milletvekili tarafından Meclis Başkanlığına iletilen Yasama dokunulmazlığının kaldırılması istemleri, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale edilir. Anayasa Komisyonun başkanı Karma Komisyonun da başkanıdır. Yine Karma Komisyonun Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi de Anayasa Komisyonunun Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir (İçtüzük m. 131).

Karma komisyon başkanı, dokunulmazlık dosyalarını incelemek üzere ad çekme suretiyle beş üyeli bir hazırlık komisyonu oluşturur. Hazırlık komisyonu gizli oyla bir başkan ve sözcülük görevini yerine getirecek bir kâtip seçer (İçtüzük m. 132/1-2).

Hazırlık komisyonunun dokunulmazlığın kaldırılması istemini içeren dosyadaki tüm belgeleri inceler ve gerekirse dokunulmazlığının kaldırılması istenilen milletvekilini dinler. Ancak hazırlık komisyonunun tanık dinleme yetkisi yoktur (İçtüzük m. 132/3).

Hazırlık komisyonu göreve başlamasından itibaren en geç bir ay içerisinde raporunu hazırlayarak Karma Komisyona vermek zorundadır. Karma Komisyonun da Hazırlık Komisyonundan gelen bu raporu bir ay içinde sonuçlandırmalıdır (İçtüzük m. 132/4-5).

Karma Komisyon, Hazırlık Komisyonunun hazırladığı raporu ve eklerini görüşmesinin ardından iki türlü karar verebilir. Karma Komisyon ya *dokunulmazlığın kaldırılmasına* ya da milletvekilliği veya bakanlık sıfatının sona ermesine kadar *kovuşturmanın ertelenmesine* karar verir (İçtüzük m. 133/1-2).

Karma Komisyonun kararı kovuşturmanın ertelenmesi şeklinde ise, Genel Kurulda okunmasının ardından 10 gün içinde yazılı olarak itiraz edilmemesi halinde kesinleşir. Rapor dokunulmazlığın kaldırılması şeklinde ise veya kovuşturmanın ertelenmesi kararına itiraz edilmiş ise, Karma Komisyonun Kararı ve itiraz Genel Kurulda görüşülür (İçtüzük m. 133/3-

4). Görüldüğü üzere dokunulmazlık fezlekeleri ile ilgili olarak nihai karar vermeye yetkili olan organ Genel Kuruldur.

Dokunulmazlığının kaldırılması istenen milletvekili, isterse Hazırlık Komisyonunda, isterse Karma Komisyonunda isterse de Genel Kurulda kendini bizzat savunabileceği gibi, savunma hakkını bir başka vekil aracılığıyla da kullanabilir. (İçtüzük m. 134/1) Ancak milletvekili, hiçbir şekilde bu komisyonlarda veya Genel Kurulda yapılan savunma davetine uymamışsa, karar dosya üzerinden de verilebilir. (İçtüzük m. 133/2)

Anayasa'nın 85. maddesine göre, Meclis Genel Kurulunun dokunulmazlığın kaldırılması ile ilgili kararını aldığı tarihten itibaren yedi gün içerisinde, kararın Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı doğmuş olur. Bu başvuru dokunulmazlığı kaldırılan milletvekili tarafından bizzat yapılabileceği gibi; bir başka milletvekili tarafından da yapılabilir. Anayasa Mahkemesi iptal istemini 15 gün içinde kesin karara bağlamak durumundadır.

Dokunulmazlığın kaldırılması kararı, milletvekilliği sıfatının kaybedilmesi sonucunu doğurmaz, sadece, milletvekilinin yargılanmasının yolunu açar.¹⁵⁷ Dokunulmazlığı kaldırılan milletvekili, hangi fiilden yargılanacaksa, ancak bununla bağlı olarak kovuşturulabilir. Dokunulmazlık belli bir fiil için kaldırılmışsa, aynı milletvekilinin başkaca fiilleri için kovuşturma yapılması mümkün değildir. Davayı açan savcı ve hüküm verirken mahkeme, sadece fiil ile bağlı olup, fiilin tavsif şekli ile bağlı değildir.¹⁵⁸

Dokunulmazlığı kaldırılmış olan üye, yasama döneminin sona ermesi üzerine yapılan seçimlerde, tekrar seçilecek olursa, hakkında kovuşturma yapılabilmesi için, Meclisin yeniden dokunulmazlığın kaldırılmasına karar vermesi gerekir. (An. m. 83/4)

Son olarak Anayasa, 83. maddesinin son fıkrasında Meclis Siyasi Parti Gruplarınca yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılmasını ve karar alınmasını da yasaklamıştır. 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 27. maddesi ile siyasi parti gruplarında alınan kararların milletvekillerini bağlayıcı nitelikte olabileceğini

¹⁵⁷ KABOĞLU, s. 109.

¹⁵⁸ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 457.

düzenlemektedir. Dolayısıyla, bu yasaklamanın amacı milletvekillerinin bu konudaki oylarının bağımsızlığını sağlamaya yöneliktir.

F) Milletvekilliği Sıfatının Kaybedilmesi

Aksi görüşler bulunsa da,¹⁵⁹ genel olarak milletvekilliği sıfatının kaybedilmesi bakımından doktrinde “sona erme”, ve “düşme” biçiminde ikili bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Ancak 1982 Anayasası, kavramsal olarak böyle bir ayrıma gitmemiş ve “milletvekilliğinin düşmesi” başlıklı 84. maddesinde sadece düşme ile ilgili hükümleri düzenlemiştir.

Bu sebeple, gerek “sona erme” ve “düşme” kavramlarının farklı anlamlara sahip olmaları, gerekse konunun daha kolay izah edilebilmesi açısından çalışmamızda doktrinde hâkim olan metodu takip etmeyi uygun görmekteyiz.

a. Sona Erme

Milletvekilliğinin sona ermesi, ayrıca bir hukuki işlem yapılmasına gerek kalmadan milletvekilinin üyeliğinin kendiliğinden son bulması anlamına gelmektedir.¹⁶⁰ Buna göre, milletvekilliğinin sona erme sebepleri seçimlerin yenilenmesi, milletvekilinin Cumhurbaşkanı seçilmesi ve milletvekilinin ölümü olmak üzere üç tanedir.

1. Seçimlerin Yenilenmesi

Milletvekilliğini sona erdiren en doğal neden seçimlerdir. Seçimlere, ister 4 yıllık normal seçim dönemimin bitmesiyle (An. m. 77/1) ister TBMM'nin erken genel seçim kararı alması üzerine (An. m. 77/2), isterse de Anayasa'da belirtilen şartlar altında TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi sebebiyle (An. m. 116) gidilsin, yeni yapılan seçimlere girmeyen ya da seçimlere girip de seçilemeyen milletvekillerinin üyelik sıfatları sona erer.¹⁶¹

¹⁵⁹ Erdal ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, 1997, Cilt 14, s. 387-465.

¹⁶⁰ Hamit EŞEN, “Parlamento Hukukunda Milletvekilliğinin Sona Ermesi”, *Yasama Dergisi*, S. 19, 2011, s. 37-56.

¹⁶¹ GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 195.

Ancak bu ihtimalde, milletvekilliği sıfatını kaybeden milletvekilinin hangi anda bu sıfatı kaybettiğinin tespiti önem arz etmektedir. Milletvekilliği sıfatının ne zaman kazanılmış olacağına dair görüşümüzü yukarıda “Milletvekilliği Sıfatının Kazanılması” başlıklı bölümde ifade etmiştik. Peki ama acaba milletvekilliği sıfatı ne zaman sona ermiş sayılacaktır. Yani acaba, yeni milletvekili seçilen üye, milletvekilliği sıfatını kazandığı anda, eski milletvekilinin görevi hukuken son bulmamış olabilir mi?

Bu soruya Bakırcı ve Gözler, olumlu cevap vermektedirler.¹⁶² Bu görüş, Gözler’in ifadesiyle, “eski milletvekilinin milletvekilliği sıfatı, yeni Meclisin Başkanlık Divanının oluşturulması anında sona erer. Zira seçimlerden hemen sonra yeni Meclis henüz göreve başlamadığından, eski Meclis hâlâ görevdedir. Dolayısıyla eski Meclisi oluşturan milletvekillerinin milletvekilliği sıfatı da devam etmektedir.” şeklinde savunulmuştur. Bu görüşe göre; parlamentoda kısa bir süre için hem eski hem de yeni milletvekilleri bulunmaktadır.

Ancak kanaatimizce bu görüş, Anayasa’nın açık bir şekilde düzenlenen 75. maddesi karşısında savunulması oldukça zor olan bir görüştür. Anayasa’nın 75. maddesi “Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen beşyüz elli milletvekilinden oluşur demek suretiyle, meclis üye tam sayısını kesin bir şekilde belirlemiştir. Öyleyse yukarıdaki görüşün geçerli olması durumunda TBMM’nde “kısa bir süre için” de olsa hem eski hem de yeni milletvekillerinin bulunması, meclis üye tam sayısının “kısa bir süre için” de olsa beşyüz ellinin üzerine çıkması anlamına gelir ki, bu durum Anayasa’nın 75. maddesinin “kısa bir süre için” ihlali anlamına gelecektir.¹⁶³

Bununla birlikte, “Milletvekilliği Sıfatının Kazanılması” başlıklı bölümde de ifade edildiği üzere; İl Seçim Kurulu Başkanı, seçim sonrasında alınan sonuçlara göre, 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu’nun 35. maddesi doğrultusunda, seçilenleri tespit eder ve bu tespitin ardından derhal durumu kayıt altına alan bir tutanak düzenler. İşte milletvekilliği, İl Seçim Kurulu Başkanı tarafından hazırlanan bu tutanağın ilanı ile kazanılmış olur. Öyleyse bu tutanağın ilanı ile birlikte eski milletvekilliğinin milletvekilliği sıfatı da son bulmuş olacaktır.

¹⁶² BAKIRCI, TBMM’nin Çalışma Yöntemi, s. 251-255; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 195.

¹⁶³ Aynı doğrultuda bir eleştiri için bkz. Yavuz SABUNCU, Anayasaya Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s. 188.

2. Milletvekilinin Cumhurbaşkanı Seçilmesi

Türk anayasal sisteminde Cumhurbaşkanlığı, parlamenter sistemlere özgü, yürütmenin siyasal yönden sorumsuz kanadı olarak Devletin ve yürütmenin başı konumundadır.¹⁶⁴ Bu bakımdan Cumhurbaşkanının en başta gelen görevi, Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek ve siyasal kurumların düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmektir (An. m. 104). Cumhurbaşkanının bu görevleri yerine getirirken tarafsız olması esastır. İşte, Cumhurbaşkanının tarafsızlığının sağlanması amacıyla, Anayasa'nın 101. maddesinin son fıkrasında; Cumhurbaşkanı seçilen kişinin bir siyasi partiye üye olması durumunda, partisi ile ilişkisinin kesileceği; milletvekili olması durumunda da TBMM üyeliğinin sona ereceği düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 101. maddesinin uygulamasına bakıldığında da Cumhurbaşkanlığı seçiminin son bulmasıyla birlikte, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kişinin TBMM üyeliğinin kendiliğinden sona erdiği görülmektedir.¹⁶⁵

3. Milletvekilinin Ölümü

Ölüm, kişiliği sona erdiren doğal bir sebeptir. Ölüm dışında yargı organları tarafından Medeni Kanun'un 31. maddesi uyarınca verilen ölüm karinesi kararı ve Medeni Kanun'un 32. maddesi uyarınca verilen gaiplik kararı da kişiliğin sona ermesi sonucunu doğurmaktadır. Kişiliğin sona ermesiyle birlikte kişiliğe bağlı bir hak olan siyasi temsil hakkı da kendiliğinden sona ermektedir. Çünkü siyasi temsil hakkı kişinin şahıs varlığı haklarındanır. Şahıs varlığı hakları, kural olarak başkasına devredilemedikleri gibi kişiliğin sona ermesi ile kendiliğinden son bulurlar.¹⁶⁶

Ölüm, ölüm karinesi kararı ve gaiplik kararı gibi sebeplerin varlığı halinde başkaca bir hukuki işleme gerek kalmaksızın, kişiliğin hukuki varlığıyla ilgili bir husus olarak, milletvekilliği sıfatını da kendiliğinden ortadan kaldırmaktadır.

¹⁶⁴ İBA, Anayasa Hukuku... , s. 217.

¹⁶⁵ 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal 31.10.1989 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilmiş ve aynı tarihte milletvekilliği sona ermiştir. 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel 16.5.1993 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilmiş ve milletvekilliği aynı tarihte sona ermiştir. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül 28.08.2007 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilmiş ve aynı tarihte milletvekilliği sona ermiştir.

¹⁶⁶ Kemal OĞUZMAN; Nami BARLAS, Medeni Hukuk, Arıkan Basım Yayım, İstanbul, 2006, s. 120.

b. Düşme

Milletvekilliğinin düşmesi, Anayasa’da sayılmış sebeplerin varlığı halinde, TBMM Başkanlık Divanı, Yüksek Seçim Kurulu veya ilgili organ tarafından yapılan bir hukuki tespiti veya karara bağlı olarak, durumun, TBMM Genel Kurulu’nun bilgisine sunulması ya da TBMM Genel Kurulu’nun bir kararı ile¹⁶⁷ üyeliğin son bulması anlamına gelmektedir.

TBMM üyeliğinin düşmesi öncelikle Anayasa’nın 84. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, milletvekilliğinin düşmesinin beş sebebi vardır. Bunlar; istifa, kesin hüküm giyme, kısıtlanma, milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etme ve devamsızlık sebepleridir.¹⁶⁸

Ancak; Anayasa’nın 84. maddesinde sayılmamasına rağmen, milletvekilliğinin düşmesi sonucunu doğuran üç sebep daha mevcuttur. Bunlar ise; seçim tutanağının iptal edilmesi, Türk vatandaşlığının kaybı ve milletvekili seçilmeye engel hâlin varlığının tespiti sebepleridir.

1. İstifa

Anayasa’nın 84. maddesine göre, istifa eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi, istifanın geçerli olduğu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı’nca tespit edildikten sonra, Genel Kurulca kararlaştırılır. Öyleyse milletvekilinin istifası tek taraflı sonuç doğuran bir hukuki işlem değil; karşılıklı iki taraflı sonuç doğuran bir işlemdir. Yani, milletvekilliğinin sona ermesi için milletvekilinin istifa etmiş olması tek başına yeterli görülmemektedir.

¹⁶⁷ EŞEN, s. 47.

¹⁶⁸ Anayasa’nın 84. maddesi, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla büyük ölçüde değiştirilmiştir. Bu değişikliklerden önemli bir tanesi de partisinden istifa eden veya Bakanlar Kurulunda görev alan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine ilişkin hükmün madde metninden çıkarılmış olmasıdır. Pratikte uygulanması mümkün görülmeyen bu hükmün uygulanmış olması halinde Meclisin işleyişinde ciddi sıkıntılara yol açması muhtemeldi. Bkz. ÖZBUDUN, Türk Anayasa... , s, 291.

Anayasa’nın 84. maddesinde 12.10.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun’la da değişiklik yapılmış ve “milletvekilinin partisinin temelli kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep olması” durumu, milletvekilliğinin düşme sebepleri arasından çıkarılmıştır. Maddenin eski düzenlenmiş şekline göre, “partisinin temelli kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep olduğu Anayasa Mahkemesi’nin temelli kapatmaya ilişkin kesin kararı Resmi Gazete’de gerekçeli olarak yayımlandığı tarihte sona erer(di). TBMM Başkanlığı bu kararın gereğini derhal yerine getirip Genel Kurula bilgi sunar(dı).”

Milletvekilliğinden istifa edilmesi durumunda, İçtüzüğün 136. maddesi uyarınca Başkanlık Divanı öncelikle istifanın gerçek olup olmadığı konusunda bir tespit yapmakta, daha sonra Genel Kurul, istifa eden milletvekili hakkında görüşmesiz olarak bir karar vermektedir (İçtüzük m. 136/1). İstifanın sonuç doğurabilmesi için Genel Kurulun bu kararıyla istifanın kabul edilmiş olması gerekir. Genel Kurulun istifayı kabul kararı kurucu bir nitelik taşımaktadır. Bir başka ifadeyle istifa etmiş olan bir milletvekili, istifası kabul edilinceye kadar TBMM üyelerine tanınan tüm yetkileri kullanmaya devam edebilecek ve tüm yükümlülüklerden sorumlu olacaktır. Çünkü milletvekilliği sıfatı bu süre içerisinde devam etmektedir.¹⁶⁹

“Anayasa ve İçtüzükte milletvekilliğinden istifa edilmesi durumunda bunun bir ön incelemeye bağlanmış olması ve oylamaya tabi tutulması, konunun önemi ile yakından ilgilidir. Çünkü tek taraflı bir işlem olan istifanın doğrudan kabul edilmesi hâlinde, siyasi sistemin işleyişinde ara seçime kadar götürebilecek veya siyasi istikrarı etkilemesi muhtemel başka sonuçlar doğabilecektir.”¹⁷⁰

Anayasa'nın 84. maddesinin birinci fıkrasında istifanın kabulü için özel bir toplantı ve karar yeter sayısı öngörülmediği için TBMM Genel Kurulu istifanın kabulüne ilişkin kararını Anayasa'nın 96. maddesinde belirtilen toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyuyla (139'dan az olmamak üzere) verebilecektir.¹⁷¹

2. Kesin Hüküm Giyme

Milletvekilliğinin düşmesi sonucunu doğuran bir diğer sebep de milletvekilinin kesin hüküm giymiş olması ve bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesidir. (An. m.84/2)

Burada her türlü mahkûmiyet kararının milletvekilliğinin düşmesi sonucunu doğurup doğurmayacağı sorusu akla gelebilir. Ancak, maddede belirtilen kesin hüküm giyme ifadesinin milletvekili seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyme şeklinde

¹⁶⁹ ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, s. 412.

¹⁷⁰ EŞEN, s. 49.

¹⁷¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 196.

anlaşılması gerekmektedir. Milletvekili seçilmeye engel teşkil etmeyen bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olmak, milletvekilliğinin düşmesi gibi bir sonuç doğurmamalıdır.¹⁷²

Milletvekili seçilmeye engel olan suçlar ise Anayasa'nın 76. maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, eğer bir milletvekili, milletvekilliği devam ederken, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas, gibi yüz kızartıcı suçlarla; kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sınırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından birisinden kesin hüküm giyer ise; mahkemenin bu hususta vereceği kararın Genel Kurula bildirilmesiyle, başkaca bir işleme gerek duyulmaksızın, milletvekilinin milletvekilliği düşecektir.

3. Kısıtlanma

Kısıtlanma genel olarak “kanunda belirtilmiş sebeplerden biri dolayısıyla korunup kollanmaları gereken ergin kişilerin fiil ehliyetlerinin mahkeme kararıyla sınırlandırılmasını”¹⁷³ ifade etmektedir. Medeni Kanun'da sınırlı olarak sayılmış bulunan¹⁷⁴ sebeplerden dolayı, kendi menfaatlerini bizzat kollayamayan ergin kişiler koruma maksadıyla sınırlandırılırlar. Dolayısıyla, kendi menfaatlerini dahi koruyamayan kişinin, temsil ettiği milletin menfaatlerini koruyup kollayabilmesi söz konusu olamaz. Ayrıca zaten hakkında kısıtlanma kararı verilen kişinin fiil ehliyeti de hukuken ortadan kalkmıştır. Bu sebeple kısıtlanma, Anayasa'nın 84. maddesinde milletvekilliğinin düşmesine yol açan bir sebep olarak belirtilmiştir.

Anayasa'nın 84. maddesinin 2. fıkrasına göre milletvekilinin kısıtlanma haline düşmesi durumunda da, kısıtlanmaya dair mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle milletvekilinin milletvekilliği düşer.

¹⁷² Aynı Görüşte bkz. ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, s. 413; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 196.

¹⁷³ Turgut AKINTÜRK, Türk Medeni Hukuku Aile Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2008, s. 480.

¹⁷⁴ Türk Medeni Kanununda sınırlı sayıda olarak sayılan kısıtlanma sebepleri şunlardır: akıl hastalığı veya zayıflığı (MK, m. 405) , savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşama tarzı, kötü yönetim (MK, m. 406) veya bir yıl veya daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya mahkum olma (MK, m. 407) ya da ilgilinin geçerli nedenlere dayanan talebi (MK, m. 408).

4. Milletvekilliğiyle Bağdaşmayan Bir Görev ve Hizmeti Sürdürmekte Israr Etme

Hukukumuzda milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlerin bir kısmı doğrudan Anayasa'da bazıları ise 31 Ekim 1984 tarih ve 3069 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun"da düzenlenmiştir.

Anayasa'daki düzenleme 82. maddede;

"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır." şeklinde düzenlenmiştir.

3069 sayılı kanunun 2. maddesinde de Anayasa'nın 82. maddesinde yer alan düzenleme tekrar edilmiştir. Buna ek olarak aynı kanunun 3. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yukarıda sayılan kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamayacakları; Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olamayacakları ve serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekilliği unvanlarını kullanamayacaklarını hükme bağlamıştır.

3069 sayılı Kanun, 4. maddesinde ise; milletvekillerinin, yukarıda sayılan bu kurum ve kuruluşlarda genel sekreter, sekreter veya benzeri herhangi bir nam altında hiçbir yönetim görevi alamayacaklarını ve yabancı bir devlet veya milletlerarası bir kuruluş tarafından verilen idari ve siyasi, ücretli herhangi bir işi veya görevi Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararı olmadıkça kabul edemeyeceklerini düzenlemiştir.

Anayasa'nın 82. maddesinde ve kanunlarda milletvekilliği ile bağdaşmayacağı belirtilen herhangi bir görevi veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden üyelerin durumu, TBMM Başkanlık Divanı tarafından incelenir. Yapılan incelemenin sonucu, Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden oluşturulan Karma Komisyona gönderilir (İçtüzük m. 137/1).

Karma Komisyon, durumu, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki usuller doğrultusunda inceleyerek bir rapor hazırlar (İçtüzük m.137/2). Bu rapor, TBMM Genel Kurulunda Görüşülür ve üyelik sıfatının düşmesi söz konusu olan milletvekili, isterse, Karma Komisyonda veya Genel Kurulda kendisini savunur. Üyeliğinin düşmesi söz konu olan milletvekili Karma Komisyonda veya Genel Kurulda yapacağı savunmayı bir başka milletvekili aracılığıyla da yaptırabilir. Genel kurulda, üyelin düşmesi konusunun karara bağlanmasından önceki son söz hakkı her halükarda savunmaya verilmek zorundadır (İçtüzük m. 137/2).

Genel Kuruldaki oylamaya geçilebilmesi için, Karma Komisyonun raporunu hazırlamasının ardından en az yirmi dört saat geçmesi gerekir. Bu sürenin ardından Genel Kurul, milletvekilinin üyeliğinin düşmesi veya düşmemesi yönündeki kararını gizli oyla verecektir (İçtüzük m. 137/2).

Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrası, Genel Kurulun bu kararı verebilmesi için milletvekilinin, milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir hizmet veya görevi sürdürmekte ısrar etmesi şartını öngörmüştür. Ancak bir milletvekilinin bu tür bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar ediyor olduğunun saptanması, tartışma yaratabilecek bir konudur.

Böyle bir saptamanın yapılabilmesi için acaba milletvekiline önce bir uyarıda mı bulunulması mı gerekecektir. Eğer böyle bir uyarı gerekiyor ise acaba bu uyarıyı Meclis Başkanı mı, Başkanlık Divanı mı yoksa düşme durumunu saptayacak olan Karma Komisyon mu yapacaktır? Ayrıca eğer böyle bir uyarıya gerek vardır dersek, bu tür bir görev veya hizmeti kabul eden milletvekiline bu görevi veya hizmeti bırakması için bir süre tanınması gerekir. Ancak bu da milletvekilinin böyle bir hizmet veya görevi en azından bu süre zarfında da olsa sürdürebileceği yönünde cesaretlendirecektir.¹⁷⁵

¹⁷⁵ ONAR, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi", s. 445.

Eğer bu konuda herhangi bir uyarıya gerek olmadığı düşünülürse; bu sefer de milletvekilinin bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar ettiği sonucuna varılabilmesi için o milletvekilinin böyle bir işte ne kadar çalışmış olduğu aranmalıdır sorusu sorulmalıdır. Acaba bu süre bir gün mü, bir hafta mı, bir ay mı yoksa bir yıl mı olmalıdır.¹⁷⁶

Görüldüğü üzere bu konu tartışmalıdır ve konunun çözümüne yönelik İçtüzükte de herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Onar'ın savunduğu ve bizim de katıldığımız görüşe göre, bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etmekten, “o görev veya hizmeti tesadüfi olmayan bir bilinçle ve kararlı bir şekilde kabul etmiş ve bir süre de olsa sürdürmüş olmak” anlaşılmalıdır. Böylece, hem; milletvekillerinin, bağdaşmayan bir görev veya hizmeti belki de bu tür bir iş olduğunu tam anlayamadan kabul etmeleri durumunda hemen milletvekilliklerinin düşürülmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalmaları engellenmiş olacak,¹⁷⁷ hem de Anayasa'nın amaçladığı şekilde milletvekilinin böyle bir iş veya hizmeti kabul etmesi engellenmiş olacaktır.

Milletvekilliğinin milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir hizmet veya görevi sürdürmekte ısrar etmesiyle ilgili olarak değineceğimiz son konu; yerel yönetimlerin organlarına seçilen milletvekillerinin durumudur.

18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 28 Aralık 1993 tarih ve 3959 sayılı kanunla değiştirilen 17 maddesine göre;

“Milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar, mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler. Milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği ile muhtarlık bir şahıs uhdesinde birleşemez. Bu görevlerin birisinde bulunanlardan bir diğerine seçilenler, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih haklarını kullanırlar. Bu süre içinde tercih haklarını kullanmayanlar seçildikleri yeni görevi reddetmiş sayılırlar.”

¹⁷⁶ ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, s. 445.

¹⁷⁷ ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, s. 446.

Bu düzenleme gereği bir milletvekilinin yerel yönetim organlarına seçilebilmesi için milletvekilliği görevinden istifa etmesi gerekmekte ancak; bu görevlerden birine seçilmesi durumunda hangi görevi yürüteceğine ilişkin 15 gün içinde tercih haklarını kullanmaları gerekmektedir. Milletvekilinin tercih hakkını milletvekilliğinden yana kullanması durumunda parlamento hukuku bakımından bir sorun doğmamaktadır. Ancak eğer milletvekili tercihini yeni seçildiği yerel yönetim organındaki görev lehine kullanırsa acaba milletvekilliği kendiliğinden sona ermiş sayılacak mıdır yoksa bağdaşmazlık ilkesi gereği TBMM tarafından mı düşürülecektir?¹⁷⁸

TBMM Başkanlık Divanı konuya ilişkin olarak verdiği 7 Eylül 1994 tarih ve 77 sayılı kararında üyeliğin kendiliğinden sona ermiş olduğuna hükmetmektedir. TBMM Başkanlık Divanı, adı geçen kararda; Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı seçilen Ankara Milletvekili İ. Melih Gökçek'in durumunun, İçtüzüğün milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir işi kabul etme konusunu düzenleyen maddesi kapsamında olmadığını vurgulamış ve İ. Melih Gökçek'in 2972 sayılı Kanununun 17. maddesi gereğince tercih hakkını kullanmasının hukuki durumu açıklığa kavuşturduğunu, bu sebeple başkaca bir işleme gerek kalmadan üyeliğin sona erdiğini belirtmiştir.¹⁷⁹

Ancak; Başkanlık Divanının vermiş olduğu bu karar kanaatimizce isabetli bir karar değildir. Çünkü Anayasa'nın 82. maddesinde milletvekillerinin "devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda" görev almaları açıkça üyelikle bağdaşmayan bir görev olarak nitelendirilmiştir. Bu anlamda belediyeler kamu tüzel kişisidirler. Dolayısıyla, belediye başkanlığına seçilen bir milletvekilin, 2972 sayılı Kanunu'nun 17. maddesindeki tercih hakkını belediye başkanlığından yana kullanması açıkça milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görevi sürdürmekte ısrar etmesi anlamına gelmektedir. Onar'a göre; milletvekilinin 2972 sayılı Kanun'un 17. maddesinde yer alan "tercih haklarını kullanırlar" ifadesinden, milletvekilliğinin kendiliğinden düşeceği anlamını değil, milletvekilinin seçildiği yeni göreve başlamaya yetkili olduğu anlamını çıkarmak gerekir. Kanunun, milletvekilinin

¹⁷⁸ ONAR, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi", s. 449.

¹⁷⁹ 7 Eylül 1994 tarih ve 77 sayılı Başkanlık Divanı Kararı, *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem 19, C. 65, s.313-316.

başlamasına yetki verdiği yeni görev milletvekilliği ile bağdaşmıyorsa, durumun gereğini TBMM yerine getirecek ve milletvekilliğini İçtüzüğü'nün 137. maddesine göre düşürecektir.¹⁸⁰

5. Devamsızlık

Anayasa'ya göre milletvekilliğinin düşmesi sonucunu doğurabilecek bir diğer sebep de milletvekilinin Meclis çalışmalarına belirli bir süre katılmamasıdır. Bu süre Anayasa'nın 84. maddesinin 4. fıkrasında bir ay içinde toplam beş birleşim günü olarak belirlenmiştir. Elbette milletvekilinin izinli olduğu veya geçerli bir özre dayanarak katılmadığı çalışmalar devamsızlığa esas alınamaz.

Devamsızlık sebebiyle bir milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi için öncelikle durumun Meclis Başkanlık Divanı tarafından tespit edilmesi gerekmektedir. Bu tespit Meclis Başkanlık Divanı tarafından hazırlanan devamsızlık cetveli ile yapılacaktır. Meclis Başkanlık Divanı, milletvekillerinin Genel Kurul veya komisyon çalışmalarına katılmadığı günleri gösterir bir cetvel düzenler. Cetvelin üyelere ait kısımları özel surette kendilerine gönderilir. Milletvekili, sureti aldığı tarihten itibaren yedi gün içinde yazılı olarak cetvele itiraz edebilir. Başkanlık divanı, itirazı inceler ve gerekiyorsa üyeden bilgi ve belge ister. Bundan sonra, varacağı sonuca göre devamsızlık cetvelini yayımlar. Başkanlık Divanı senede en az üç defa aynı usulle devamsızlık cetvelini yayımlamak zorundadır (İçtüzük m. 152).

Meclis Başkanlık Divanının tespiti Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluşan bir karma komisyona gönderilir (İçtüzük m. 138/1). Karma Komisyon, durumu, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasında olduğu gibi inceler ve bu incelemenin ardından Genel Kurulda görüşülmek üzere konuya ilişkin bir rapor hazırlar (İçtüzük m. 138/2).

Karma Komisyonun raporunu görüşen Genel Kurulun, devamsızlık sebebiyle milletvekilliğinin düşmesine karar verebilmesi için Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu gibi bir nitelikli çoğunluğun düşme yönünde oy kullanması gereklidir.¹⁸¹ Aksi durumda yani üye tam sayısının salt çoğunluğunun düşme yönünde oy kullanmaması durumunda üyenin

¹⁸⁰ Aynı görüşte bkz. ONAR, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi", s. 450.

¹⁸¹ Karma komisyonun Raporunun Genel Kurulda görüşülmesinin ardından yirmi dört saat geçmedikçe bu oylama yapılamaz. Ayrıca bu oylamanın gizli oylama şeklinde yapılma zorunluluğu da yoktur, açık oylama şeklinde yapılabilir.

devamsızlığı Genel Kurul tarafından meşru görülmüş olur ve milletvekilinin milletvekilliği devam eder.

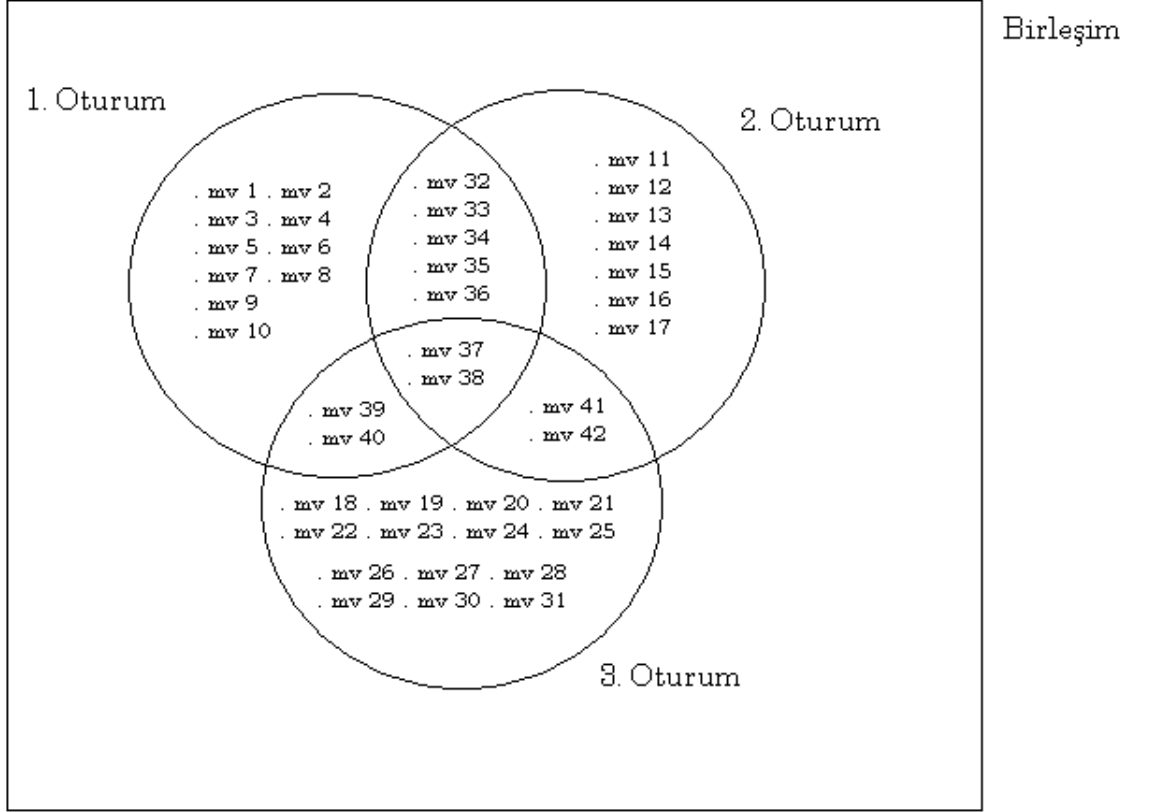
Anayasa'nın 84. maddesinin 4. fıkrasında yer alan meclis çalışmalarına ifadesi burada da yasama sorumsuzluğunda olduğu gibi geniş yorumlanmalıdır. Yani bu ifade sadece genel kurul çalışmalarını değil, komisyon toplantıları, siyasi parti grubu toplantıları gibi her türlü meclis çalışmasını kapsar nitelikte anlaşılmalıdır. Hatta İçtüzük gereğince, Ankara dışında da çalışmalar yapabilen Meclis Soruşturması, Meclis Araştırması komisyonlarının bu çalışmaları da Meclis çalışmalarındır. Dolayısıyla milletvekilliğinin devam durumu incelenirken sadece Genel Kurula katılıp katılmadığının tespiti yeterli değildir. Milletvekilinin herhangi bir şekilde Meclis çalışmalarına katılmadığı günler devamsızlığa esas olmalıdır.

İçtüzüğün devamsızlık ve izni düzenleyen 151. maddesi, Genel Kurulda ve komisyonlarda yapılan yoklama veya açık oylamalarda özürsüz veya izinsiz olarak bulunmayan milletvekilinin o birleşimde yok sayılacağını hükme bağlamıştır.¹⁸² Birleşim, Genel Kurulun belli bir günde açılan toplantısıdır. Oturum ise, bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her birisidir (İçtüzük m. 1). Buna göre bir milletvekilinin herhangi bir birleşimde bulunup bulunmadığının tespitinde, “o birleşimin bütün oturumlarına katılmış olması gerekmekte midir” sorusu önem kazanmaktadır.

Kanaatimizce bir milletvekilinin herhangi bir oturuma katılmış sayılabilmesi için o birleşimin herhangi bir oturumuna katılmış olması yeterlidir. Çünkü birleşim ve oturum arasında matematikteki kapsayan küme ve alt küme de olduğu gibi bir ilişki vardır. Birleşim oturumu kapsar ve dolayısıyla oturum birleşimin alt kümesidir. Öyleyse herhangi bir oturuma katılan milletvekilinin birleşime katılmamış olması söz konusu olamayacaktır. Çünkü alt kümenin her elemanı aynı zamanda kendisini kapsayan kümenin de elemanıdır. Yani, bir milletvekili bir birleşimin herhangi bir oturumuna katılmışsa, o birleşime de katılmıştır.¹⁸³

¹⁸² Meclis Başkanı, yazılı olarak başvuru yapan bir milletvekiline on günü aşmamak üzere izin verebilir; daha uzun süreli izinler için iznin Genel Kurul tarafından görüşmesiz yapılacak bir işaretle oylama ile verilmesi gerekmektedir. (İçtüzük m. 151/2-3)

¹⁸³ Aynı görüşte bkz. ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, s. 453.



Şekil 1: Milletvekillerinin birleşim ve oturumlara katılımı

Öyleyse İçtüzüğün devamsızlık ve izni düzenleyen 151. maddesindeki, Genel Kurulda ve komisyonlarda yapılan yoklama veya açık oylamalarda özürsüz veya izinsiz olarak bulunmayan milletvekilinin o birleşimde yok sayılacağına ilişkin hükümden; yoklamaların hiçbirine katılmayan milletvekilinin devamsız sayılacağı anlaşılmalıdır. Aksi takdirde birleşimlerdeki herhangi bir oylamaya ya da yoklamaya katılmayan ancak; bunun dışındaki bütün oylama ve yoklamalara katılmış bulunan bir milletvekilinin o birleşimde bulunmadığı gibi bir sonuç ortaya çıkabilir.

Ayrıca, Anayasa'nın 84. maddesinde yer alan "Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan" ifadesinden de anlaşıldığı üzere devamsızlığın ardı ardına olması aranmamaktadır. Bir milletvekilinin

devamsızlığı sebebiyle üyeliğinin Meclis kararıyla düşürülebilmesi için bir ay içerisinde farklı zamanlardaki toplam beş birleşime katılmaması yeterlidir.

6. Anayasa'nın 84. Maddesinde Düzenlenmeyen Düşme Sebepleri

Yukarıda sayılan bu sebeplerden başka üyeliğin Yüksek Seçim Kurulu'nun kararı ve bu kararın TBMM'ne bildirilmesi halinde düşmesi sonucunu doğuran bazı durumlardan da bahsedilebilir. Örneğin, Anayasa'nın 79. maddesine göre, seçimlerin genel yönetim ve denetimi yargı organlarınca yapılmaktadır. Bu kapsamda YSK, seçimlerle ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçimle ilgili şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve TBMM üyelerinin seçim tutanaklarını kabul etme görev ve yetkisine sahip tek anayasal organdır. Bu görev ve yetki dâhilinde YSK tarafından alınan birtakım kararlar, milletvekilliğinin sona ermesi sonucunu doğurabilmektedir. Bunların çoğu seçim hukukuna ilişkin nedenlerle seçim tutanaklarının iptali yönünde olabildiği gibi, seçilme yeterliliğinin mevcut olmaması gibi nedenlere bağlı da olabilmektedir.¹⁸⁴

Bundan başka, Anayasa'nın 76. maddesinde düzenlenen milletvekili seçilme engellerinin varlığı halinde adaylık mümkün olmadığı gibi, sonradan tespit halinde de Yüksek Seçim Kurulu'nun buna ilişkin kesin kararının TBMM'ne bildirilmesi halinde üyelik düşmektedir.

Ayrıca milletvekili seçilme yeterliliklerinden biri olan Türk vatandaşlığının, milletvekili iken kaybedilmesi de kişinin milletvekilliğinin düşmesi sonucunu doğuran bir sebeptir. Anayasa'nın 76. maddesinde "25 yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir" denilmek suretiyle Türk vatandaşlığının milletvekili seçilebilmek için gerekli bir şart olduğu düzenlenmiştir. Öyleyse, Türk vatandaşlığını milletvekili seçildikten sonra kaybeden bir milletvekilinin de milletvekili seçilme yeterliliklerinden birini kaybetmiş olduğu açıktır.

29.05.2009 tarih ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 23-35. maddeleri arasında düzenlenen vatandaşlığın kaybının, yetkili makam kararı ile ya da çıkma, kaybettirme veya vatandaşlığa alınmanın iptali sebeplerinden birisi sonucu gerçekleşmesi durumunda, yetkili makam kararının TBMM'ye bildirilmesi ile milletvekilliği düşmelidir.

¹⁸⁴ EŞEN, s. 44.

III. TEMEL KAVRAMLAR

A) Yasama Dönemi - Yasama Yılı - Birleşim – Oturum

Yasama dönemi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iki milletvekilliği genel seçimi arasındaki süredir. Anayasa'nın 77. maddesi olağan normal şartlar altında seçimlerin 4 yılda¹⁸⁵ bir yapılacağını düzenlemekle, olağan yasama döneminin dört yıl olacağını işaret etmiştir. Ancak; seçimlerin Anayasa'nın 78. maddesinde göre savaş sebebiyle geriye bırakılması, Anayasa'nın 116. maddesinde sayılan koşulların varlığı halinde Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi ve Anayasa'nın 77. maddesine göre Meclisin erken seçim kararı alması hallerinde yasama döneminin dört yıldan daha uzun ya da daha kısa sürmesi de mümkündür.¹⁸⁶

Yasama yılı, yasama dönemine göre daha kesin en azından başlangıç ve bitiş tarihleri belirlenmiş bir zaman aralığını ifade eder. İçtüzüğü'nün 1. maddesine göre yasama yılı 1 Ekimde başlayıp 30 Eylülde sona eren süredir. Görüldüğü gibi başlangıç ve bitiş tarihleri normal yılbaşından farklı olsa da bir yasama yılı da aslında bir tam yıl yani 365 gündür. Ancak elbette yasama yılının da seçim tarihlerine bağlı olarak daha kısa sürdüğü yıllar olabilmektedir.

¹⁸⁵ 1982 Anayasası başta, seçim dönemini 5 yıl olarak belirlemişse de 21.10.2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile seçim dönemini 4 yıla indirmiştir.

¹⁸⁶ Bkz. 1982 Anayasası Döneminde Yasama Dönemleri Tablosu.

1982 Anayasası Döneminde Yasama Dönemleri

Anayasada Öngörülen Seçim süresi	Yasama Dönemi Başlangıç Tarihi	Yasama Dönemi Bitiş Tarihi	Yasama Dönemi	Yasama Döneminin Görevde Kaldığı Süre
4 yılda bir	28.06.2011	---	24. Dönem	---
4 yılda bir	04.08.2007	12.06.2011	23. Dönem	3 yıl 10 ay 8 gün
5 yılda bir	14.11.2002	22.07.2007	22. Dönem	4 yıl 8 ay 8 gün
5 yılda bir	02.05.1999	03.11.2002	21. Dönem	3 yıl 6 ay 1 gün
5 yılda bir	08.01.1996	18.04.1999	20. Dönem	3 yıl 3 ay 10 gün
5 yılda bir	06.11.1991	24.12.1995	19. Dönem	4 yıl 1 ay 18 gün
5 yılda bir	14.12.1987	20.10.1991	18. Dönem	3 yıl 10 ay 6 gün
5 yılda bir	24.11.1983	29.11.1987	17. Dönem	4 yıl 0 ay 5 gün

Tablo 1: 1982 Anayasası döneminde yasama dönemleri

Birleşim ise, Genel Kurulun belli günde açılan toplantısıdır. Bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her biri ise oturum olarak adlandırılır (İçtüzük m. 1/3-4).¹⁸⁷ Birleşim birden fazla oturumdan oluşabileceği gibi tek oturumdan da oluşabilir. Yasama organı açısından çalışmanın hangi takvim günde yapıldığı önemli değildir. Önemli olan çalışmanın ne zaman başlayıp ne zamana kadar sürdüğüdür. Bu sebeple birleşimin başlangıcı belirlenmiş fakat kapanışı belirlenmemiştir. Birleşimin başlangıcı açılma saati, kapanışı ise görüşmelerin son bulduğu andır.¹⁸⁸ Bu sebeple, Genel Kurulun bir birleşiminin birden fazla takvim gününü ve 24 saatten fazlasını kapsaması olanaklıdır. Örneğin Salı günü saat 15.00’da açılan III. Birleşim Çarşamba günü saat 00.20’ye kadar sürebilir.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Sabuncu, oturumu “bir birleşimde ara vermeden yapılan toplantı” şeklinde tanımlamaktadır. Bkz. SABUNCU, s. 203.

¹⁸⁸ Fahri BAKIRCI, “TBMM Başkanının Görev Süresi Üzerine 2”, *Yasama Dergisi*, S. 6, 2007, s. 49-68.

¹⁸⁹ Fahri BAKIRCI, “TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine”, Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan, C. II, Ankara, 2008, s. 91-126.

B) Tatil ve Ara verme

1876 Kanuni Esasi' döneminde parlamento sürekli çalışan bir kurum değil sadece Anayasa'nın öngördüğü dönemlerde veya padişahın çağrısı üzerine toplanan yani dönem dönem çalışan bir kurumdur. Her ne kadar Osmanlı döneminde meclislerin tatil yapmaları kural, çalışmaları ise istisna olarak kabul edilmişse de; 1921 Anayasası'nın kabulü ile parlamentonun devamlılığı (sürekliliği) ilkesi benimsenmiştir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının da benimsediği bu ilke doğrultusunda parlamento artık toplanması esas, tatile girmesi veya ara vermesi istisna olan bir kurum niteliğindedir.

Parlamentonun devamlılığı ilkesi parlamentonun kesintisiz olarak yedi gün yirmi dört saat toplantı halinde olması gerektiği anlamına gelmez. Bu ilke, parlamentonun tatil veya ara verme dönemlerinde de istediği her zaman toplanabileceği ve yetkilerini kullanabileceği anlamına gelmektedir.¹⁹⁰

Tatil, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarının belli bir süre ertelenmesidir (İçtüzük m. 5/1). Danışma Kurulunun önerisi üzerine başka bir karar alınmadıkça, TBMM, 1 Temmuz günü tatile girer (İçtüzük m. 5/2). Meclis bir yasama yılı içinde en fazla üç ay¹⁹¹ tatil yapabilir (İçtüzük m. 5/3). Bu ifadeden de anlaşıldığı üzere Meclisin tatil yapması zorunlu değil, isteğe bağlıdır. Aynı zamanda İçtüzük, "üç aydan fazla tatil yapamaz" şeklindeki düzenlemesi ile Meclisin tatilinin üst sınırını belirlemiş bulunmaktadır. Öyleyse Meclisin tatilini üç aydan daha kısa sürdürmesi de mümkündür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, tatilin dışında çalışmalarını ertelemesi de mümkündür. TBMM'nin 15 günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesine ara verme denir. TBMM'nin ara verme kararı alması Danışma Kurulunun bu konudaki görüşünün alınmasının ardından teklifin Genel Kurulca oylanması suretiyle olur (İçtüzük m. 6/2).

¹⁹⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 223.

¹⁹¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tatil yapabileceği sürenin üst sınırı 1924 Anayasası'nda 6 ay, 1961 Anayasası'nda 5 ay olarak belirlenmişken, 1982 Anayasası'nda 3 aya indirilmiştir.

C) Olağanüstü Toplantı

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, tatil veya ara verme sebebiyle çalışmalarını belli bir süre ertelediği zamanlarda toplantıya çağırılması halinde yaptığı toplantıya olağanüstü toplantı denir.

Tatil veya ara verme dönemlerinde TBMM'yi göreve çağırabilecek iki makam vardır. Bunlardan birincisi, Cumhurbaşkanı, ikincisi ise TBMM Başkanı'dır.

Cumhurbaşkanı olağanüstü toplantı çağrısını doğrudan doğruya kendisi yapabilir. Ancak; Bakanlar Kurulunun TBMM'nin toplantıya çağırılması yönünde bir isteminin varlığı halinde Cumhurbaşkanı, Meclisi toplantıya çağırmak zorundadır (İçtüzük m. 7/2). Yani, Bakanlar Kurulunun Meclisin toplantıya çağırılması yönündeki isteminin varlığı halinde Cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmamaktadır.

TBMM Başkanı da doğrudan doğruya olağanüstü toplantı çağrısında bulunabilir. Ancak; TBMM üye tam sayısının beşte biri tutarındaki milletvekilinin imzasını taşıyan gerekçeli bir önerge ile meclisin olağanüstü toplantıya çağırılmasını istemesi halinde 7 gün içinde toplantı çağrısında bulunmak zorundadır (İçtüzük m. 7/3). Meclis Başkanının yapacağı bu çağrıda toplantının gün ve saati ile toplantıyı gerektiren konunun da belirtilmiş olması şarttır (İçtüzük m. 7/4). 1961 yılından bugüne kadar yapılan çağrılar incelendiğinde doğrudan veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bir çağrı olmadığı görülür. Doğrudan Meclis Başkanı tarafından yapılan çağrılarının sayısı ise sadece ikidir. Dolayısıyla olağanüstü TBMM uygulamasında toplantı çağrıları, iki istisna dışında yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine yapılmıştır.¹⁹²

Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanı tarafından yapılan çağrı üzerine düzenlenen birleşim yeterli çoğunlukla açılabilirdiği takdirde, TBMM Başkanı ilk önce çağrı yazısını okutur ve bu toplantıyı gerektiren konu görüşülür (İçtüzük m. 7/5). Ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden tatile veya ara vermeye devam edemez (An. m. 93/4). Konunun görüşülmesinin ardından

¹⁹² İrfan NEZİROĞLU, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar ve Öneriler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, 2005, s. 1-32.

TBMM toplantıya devam kararı verilmemiş ise, TBMM tatile veya ara vermeye devam eder (İçtüzük m. 7/5).

Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanı tarafından yapılan çağrı üzerine düzenlenen birleşimin açılabilmesi için yeterli çoğunluk sağlanamamışsa olağanüstü toplantı çağrısı düşer (İçtüzük m. 7/5).

D) Toplantı Yeter Sayısı

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda ve komisyonlarında bir toplantının başlayabilmesi için toplantıda hazır bulunması gereken en az üye sayısına toplantı yeter sayısı denir. Anayasa'nın 96. maddesi, Anayasa'da başkaca bir hüküm bulunmayan hallerde TBMM'nin, seçimler dâhil olmak üzere yapacağı bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacağını hükme bağlamıştır.¹⁹³

Toplantı yeter sayısının bulunup bulunmadığı İçtüzüğün 57. maddesi uyarınca yapılacak yoklama ile tespit edilir. Tüm birleşimlerin yoklama ile açılması zorunlu değildir. Oturumu yöneten Başkan bu konuda takdir yetkisine sahiptir. Başkan eğer gözlem yoluyla toplantı yeter sayısının var olduğunu tespit edebiliyorsa, toplantı yeter sayısının var olduğunu bildirip oturumu açabilir.¹⁹⁴ Ancak Başkan, birleşimi açtıktan sonra tereddüde düşerse yoklama yapmasına bir engel yoktur. Yoklama elektronik oy düğmelerine basmak veya Başkan'ın lüzum görmesi üzerine ad okumak suretiyle yapılır (İçtüzük m. 57).

TBMM Genel Kurulunda, toplantı yeter sayısının olduğu tespit edilip görüşmelere başlanılmasının ardından kural olarak görüşmeler boyunca her an toplantı yeter sayısını sağlayacak kadar üyenin mevcut olduğu varsayılır. Ancak 20 milletvekilinin ayağa kalkarak ya da yazılı bir önerge vererek yoklama yapılmasını istemesi halinde yoklama yapılmak zorundadır.¹⁹⁵ Bu yoklama isteminin görüşmeler boyunca istenilen her zaman yapılabilmesi mümkün değildir. İçtüzüğün 57. maddesinin 2. fıkrasına göre 20 milletvekili sadece işaretle oylamaya geçilirken yoklama isteminde bulunabilir.

¹⁹³ 550/3=183,333 milletvekili olduğundan madde hükmü gereğince TBMM toplantı yeter sayısı 184'tür.

¹⁹⁴ Şeref İBA, Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda), Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 139.

¹⁹⁵ İBA, ... 100 Soruda, s. 139.

Bundan başka, herhangi bir konuda oya sunulan bir konunun kabul edilip edilmediğini belirlemek üzere yapılan açık oylama da uygulamada yoklama işlemi niteliğinde görülmektedir.

Yapılan yoklama sonucunda üye tamsayısının en az üçte birinin mevcut olmadığı yani toplantı yeter sayısının sağlanamadığı tespit edilirse, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Erteleme sonucunda yapılacak oturumda da toplantı yeter sayısı sağlanamadığı takdirde birleşim kapatılır (İçtüzük m. 57/4).

E) Karar Yeter sayısı

Karar yeter sayısı, TBMM'nin karar alabilmesi için gerekli olan en az sayıyı ifade eder. Anayasa'nın 96. maddesine göre karar yeter sayısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının¹⁹⁶ dörtte birinden az olmamak kaydıyla toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğudur. Ancak, TBMM'nin açıkça düzenlediği bazı durumlarda karar yeter sayısının en alt sınırı, üye sayısının dörtte birinin bir fazlasından daha farklı olabilmektedir.¹⁹⁷ Öyleyse TBMM'nin karar alabilmesi için gerekli çoğunluk, Anayasa'da başka bir özel düzenleme bulunmadığı durumlarda 139'dan fazla olmalıdır.

Bu noktada, karar yeter sayısının tespitinde toplantıya katılanların salt çoğunluğunun aranıyor olması, salt çoğunluk kavramının tanımlanmasını gerektirmektedir.

Salt çoğunluk İçtüzüğü'nün 146. maddesinde "belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur" şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, karar için aranan sayının, toplantıya katılan üyelerin yarısından az olmadığı ve bu sayının aksi yöndeki ve çekimser oylardan çok olduğu durumlarda karar yeter sayısı olduğu açıktır. Örnek vermek gerekirse, 250 milletvekilinin katıldığı bir oturumda karar yeter sayısı 126'dır. 251 milletvekilinin katıldığı bir oturumda karar yeter sayısı da yine 126'dır. Çünkü 250 milletvekilinin katıldığı toplantıda, toplantıya katılan üye sayısının yarısı 125'tir ve 126 sayısı hem yarıdan az değildir hem de çoğunluktur.

¹⁹⁶ TBMM üye tam sayısı her halükarda 550'dir. Yani, sona erme veya düşme sebeplerinden birinin ortaya çıkması neticesinde TBMM üyeliklerinde boşalma olması durumunda dahi TBMM üye tamsayısı bu boşalmadan etkilenmez ve yine 550'dir.

¹⁹⁷ Örneğin Meclis Başkanlığı seçimi için karar yeter sayısının, I. ve II. turlarda üye tamsayısının üçte ikisinden, III. turda ise üye tam sayısının salt çoğunluğundan az olamayacağı belirtilmiştir (An. m. 94).

Keza 251 milletvekilinin katıldığı toplantıda, toplantıya katılan üye sayısının yarısı 125,5'tur ve 126 sayısı hem yarıdan az değildir hem de çoğunluktur.

Ancak yine de İçtüzüğü'nün 146. maddesinde ki salt çoğunluk tanımının zaman içerisinde doktrinde tartışmalara¹⁹⁸ yol açmış olması bakımından daha açık bir düzenleme haline getirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple salt çoğunluk kavramının İçtüzüğü'nün 146. maddesindeki tanımının değiştirilmesi için bazı tekliflerde bulunulmuştur.¹⁹⁹ Bu tekliflere göre salt çoğunluk:

- "Salt çoğunluk, bir sayının yarısını aşan çoğunluktur"²⁰⁰ veya
- "Salt çoğunluk, bir sayının yarısından fazla olan çoğunluktur"²⁰¹ ya da
- "Salt çoğunluk, bir sayının yarısından daha fazla olan çoğunluktur"²⁰² şeklinde tanımlanmalıdır.

Yukarıda, TBMM'nin açıkça düzenlediği bazı durumlarda karar yeter sayısının en alt sınırının üye sayısının dörtte birinin bir fazlasından daha farklı olabileceğine değinmiştik. Anayasa tarafından öngörülen bu daha farklı çoğunluklara "nitelikli çoğunluk" denmektedir. Buna göre, Anayasa'da nitelikli çoğunluk öngörülen işleri ve bu nitelikli çoğunlukları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Anayasa'nın değiştirilmesi: Üye tamsayısının üçte ikisi veya beşte üçü (An. m. 175).
- Genel ve özel af ilanı: Üye tamsayısının beşte üçü (An. m. 87).
- TBMM Başkanının seçimi: I. ve II. turlarda üye tamsayısının üçte ikisi, III. turda üye tam sayısının salt çoğunluğu (IV. tur oylamada olağan karar yeter sayısı aranır) (An. m. 94).

¹⁹⁸ Bu konudaki farklı bir görüş için bkz. Zehra ODYAKMAZ/ Ümit KAYMAK, İsmail ERCAN, Anayasa Hukuku İdare Hukuku, İkinci Sayfa Basım Yayım, İstanbul, 2009, s. 179.

¹⁹⁹ KESKİNSOY, Ömer / ERDİL, Kürşat, "Salt Çoğunluk Kavramından Ne Anlaşılması Gerektiği Üzerine", *TBB Dergisi*, Ankara, 2010, S. 87, s. 434-441.

²⁰⁰ Aynı yönde görüşler için bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 371, GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 226.

²⁰¹ KESKİNSOY / ERDİL, s. 440.

²⁰² KESKİNSOY / ERDİL, s. 440.

- Gensoru sonucunda yapılan güven oylaması: Üye tam sayısının salt çoğunluğu (An. m. 99).
- Görev sırasında güvenoyu: Üye tam sayısının salt çoğunluğu (An. m. 111).
- Yüce Divana sevk kararı: Üye tam sayısının salt çoğunluğu (An. m. 100).
- Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanetten suçlandırılması: Üye tam sayısının dörtte üçü (An. m. 105).
- Meclis çalışmalarına bir ay içinde toplam beş birleşim günü özürsüz ve izinsiz olarak katılmayan milletvekilinin üyeliğinin düşürülmesi: Üye tam sayısının salt çoğunluğu (An. m. 84).

Karar yeter sayısı ile ilgili olarak değinmemiz gereken son mesele ise “vekaleten oy” meselesidir. Anayasa'nın 96. maddesinin 2. fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılmadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir başka bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir.

Bu noktada Anayasa'nın 96. maddesine göre bir başka bakan adına oy kullanacak olan bakanın meclis içinden atanmış seçilmiş bir bakan olması gerektiğini vurgulamamız gerekir. Meclis dışından atanmış bakanlar, parlamenter sistemin özelliğine uygun olarak Genel Kurul çalışmalarına katılabilirler, söz hakkına sahiptirler ancak; toplantı yeter sayılarına dâhil edilmezler ve oy kullanamazlar. Dolayısıyla TBMM toplantılarına katılmayan bir bakanın kendisi yerine oy kullanmak üzere yetki vereceği diğer bakanın da Meclis içerisinden atanmış bir bakan olması gerekmektedir.²⁰³

F) Oylama Usulleri

TBMM Genel Kurulunda karar alınabilmesi için yapılacak oylamalarda İçtüzüğü'nün 139. ve devamı maddelerinde üç türlü oylama öngörülmüştür. Bunlar: işaretle oylama, açık oylama ve gizli oylamadır.

²⁰³ Aynı görüşte bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 227.

a. İşaretle Oylama

İşaretle oylama üyelerin el kaldırması; tereddüt halinde ayağa kalkmaları; beş üyenin ayağa kalkarak teklif etmesi halinde de salonda olumlu ve olumsuz oy verenlerin ikiye bölünerek sayılmaları suretiyle yapılan oylamadır (İçtüzük m. 139).

Anayasa'da, kanunlarda ve İçtüzükte açık veya gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda kural olarak işaretle oylama yapılır. Ayrıca İçtüzükte açıkça işaretle oylama yapılmak suretiyle halledileceği belirtilen hususlarda, oylamaların işaretle yapılması zorunludur (İçtüzük m. 140)

İşaret oyuna başvurulması gereken hallerde Başkan oylama yapılacağını bildirerek önce oya sunulan hususu kabul edenlerin, sonra kabul etmeyenlerin el kaldırmasını ister. Görüldüğü üzere işaretle oylamada çekimser oylar dikkate alınmamaktadır. Kâtip üyeler, kendi oylarını Genel Kuruldaki oyların sayımı bittikten sonra Başkana bildirirler. Oylama sonucu, Başkan tarafından Genel Kurula “kabul edilmiştir” veya “kabul edilmemiştir” demek suretiyle ilân olunur (İçtüzük m. 141). Ancak, kabul edenlerin ve kabul etmeyenlerin sayısı açıklanmaz.

İşaretle oylama sırasında oya sunulan hususun lehinde ve aleyhinde el kaldıranları, Başkan ile kâtip üyeler beraberce sayarak tespit ederler. Aralarında anlaşamadıkları veya oyları tespit edemedikleri hallerde, Başkan, oylamanın ayağa kalkmak suretiyle tekrarlanacağını bildirir. Ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulmasından hemen sonra bir arada ayağa kalkan beş milletvekili sonucun açıkça anlaşılmadığı gerekçesiyle oylamanın tekrarlanmasını isterlerse, oylama salonda ikiye bölünmek suretiyle yeniden yapılır (İçtüzük m. 141).

Her ne kadar İçtüzükteki hüküm bu şekilde olsa da; 5 Ekim 1998 tarihinde Meclis Başkanının başkanlığında Başkanvekilleri ile yapılan toplantıda; işaretle oylamanın ihtilafı ve itirazlı durumlar ile karar yeter sayısının arandığı durumlarda elektronik cihaz ile diğer durumlarda ise üyelerin el kaldırması suretiyle yapılacağı yönünde mutabakata varılmıştır. Bir

başka ifadeyle artık TBMM uygulamalarında ayağa kalkma veya salonun ikiye bölünmesi şeklinde bir işaretle oylama usulüne başvurulmamaktadır.²⁰⁴

Dolayısıyla; birleşimi yöneten Başkanlık Divanı üyeleri arasında anlaşmazlık olması durumunda Başkan, işaretle oylamayı elektronik cihazla yapmakta ve sonucu “kabul edilmiştir” veya “kabul edilmemiştir” şeklindeki ifadesi ile Genel Kurulun bilgisine sunmaktadır. TBMM Genel Kurulunda yapılan bu elektronik oylamada hangi milletvekilinin hangi doğrultuda oy kullandığına dair veri olmaz. Cihaz sadece kabul, ret ve çekimser oyların toplamını vermektedir.²⁰⁵

b. Açık Oylama

Açık oylama, üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı okunan milletvekilinin ayağa kalkarak “kabul”, “çekimser” veya “ret” kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle yapılan oylamadır (İçtüzük m.139).

Açık oylamanın tanımdaki üç şekilden hangisi ile yapılacağı konusunda birleşimi yöneten Başkan Genel Kurulun kararını alır. Genel Kurul bu kararını işaretle oylama usulü ile vermektedir. Ancak elektronik cihaz kullanılmaya başlandığından beri artık TBMM uygulamalarında açık oylamalar elektronik cihazla yapılmaktadır. Oyunu cihaz aracılığıyla iletemeyen milletvekili, basılı oy pusulası veya boş bir beyaz kâğıt üzerine adını ve seçim çevresini yazıp imzalamak suretiyle de oyunu kullanabilmektedir (İçtüzük m. 143/son). Elektronik oylama kullanılmaması durumunda ise oylamaya ilk önce açık oylama isteminde bulunan milletvekillerinden başlanır.²⁰⁶

Açık oylamanın hangi durumlarda zorunlu hangi durumlarda isteğe bağlı olduğu Anayasa ve İçtüzükte belirlenmiştir. Ancak; Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereğince işaret oyuna yahut gizli oya başvurulması zorunlu olmayan hallerde açık oylama yapılması en az onbeş milletvekilinin yazılı istemine bağlıdır (İçtüzük m. 143/1).

²⁰⁴ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 229.

²⁰⁵ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 230.

²⁰⁶ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 21.

Bu husustaki önergelerin, oylamaya geçilmeden önce Başkanlığa verilmiş olması gereklidir. Başkan, oylamaya geçmeden önce, açık oy istemi olduğunu bildirir ve önerge sahiplerinden en az onbeşinin Genel Kurul salonunda bulunup bulunmadığını tespit eder (İçtüzük m. 143/2).

Oylamaya ilk olarak açık oy isteminde bulunan üyelerden başlanır. Önerge sahiplerinden en az onbeşi Genel Kurul salonunda bulunmaz veya noksan imza herhangi bir milletvekili tarafından kabul edilmez veya oylamaya katılmazlarsa, açık oylama istemi düşer (İçtüzük m. 143/3).

Açık oylama önergesinde imzası bulunanlardan en az onbeş milletvekilinden herhangi birinin oyunu kutuya atmadığı tasnif sonunda anlaşılırsa, yapılan oylama, işaret oyu niteliğinde işlem görür (İçtüzük m. 143/4).

Özel hüküm gereği, Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün veya maddelerinin oylanması, açık oylamaya tâbi işlerden değilse, yirmi üyenin talebi halinde açık oyla yapılmalıdır (İçtüzük m. 81/2).

“Açık oylama istemine ilişkin olarak İçtüzüğün 143. maddesi ile 81. maddesi arasında ilk bakışta bir çatışma varmış gibi görünmektedir. Oysa gerçekte böyle bir çatışmanın varlığı söz konusu değildir; çünkü İçtüzüğün 143. maddesi açık oylamaya dair genel hüküm niteliğinde iken, İçtüzüğün 81. maddesi özel hüküm niteliğindedir.²⁰⁷

İçtüzüğün 81. maddesi; Anayasa değişikliği haricindeki kanun tasarı ve tekliflerinden söz etmekte iken, İçtüzüğün 143. maddesi; parlamento kararlarını da içine alacak şekilde daha kapsayıcı bir hüküm içermektedir. Bir başka ifadeyle; kanun tasarı ve teklifleri dışında kalan işlerde Anayasa ve İçtüzük bazen işaretle bazen de gizli oylama yapılması yönünde bir zorunluluk öngörmekte iken, kanun tasarıları ve kanun teklifleri için Anayasa ve İçtüzükte böyle bir zorunluluk öngörülmemektedir. Öyleyse kanun tasarıları ve tekliflerinin oylanması kural olarak işaretle oylama şeklinde yapılacaktır. Ancak; 20 milletvekilinin yazılı istemde

²⁰⁷ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 23.

bulunması durumunda kanun tasarı ve tekliflerinin oylaması da açık oylama şeklinde yapılmalıdır.²⁰⁸

Birden fazla husus hakkında açık oylama yapılması gerekiyorsa, açık oylama işlemleri, oy pusulalarının değişik kutulara aynı zamanda atılması suretiyle de yapılabilir. Başkanın gerekli görmesi halinde açık oylama oturumun sonuna veya haftanın belli bir gününe bırakılabilir. Ancak, muhtevası itibariyle çelişki doğurması muhtemel maddeler ayrı ayrı oylanır (İçtüzük m. 45).

Türkiye Büyük Millet Meclisi 24. Dönem 3. Yasama Yılı 24. Birleşim 2. Oturum'dan bir açık oylama örneği.²⁰⁹

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, Millî Eğitim Bakanı Sayın Ö.D. hakkındaki gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı hususundaki görüşmeler tamamlanmıştır.

Şimdi, gensoru önergesinin açık oylamayla yapılmasına dair bir önerge vardır, önergeyi okutup imza sahiplerini arayacağım.

Buyurun.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Millî Eğitim Bakanı hakkında gensoru önergesinin açık oylamayla oylamasını arz ederiz.

(BURADA GENSORU ÖNERGESİ VEREN MİLLETVEKİLLERİNİN YOKLAMASI ALINMAKTADIR.)

²⁰⁸ Aynı görüşte bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 23.

²⁰⁹ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?p4=21335&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=65, E.T. 19.11.2012.

Açık oylamanın şekli hakkında Genel Kurulun kararını alacağım:

Açık oylamanın elektronik oylama cihazıyla yapılmasını oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.

Elektronik oylama cihazıyla oylama yapacağız.

Alınan karar gereğince açık oylamanın elektronik cihazla yapılması için üç dakikalık süre veriyorum. Bu süre içerisinde sisteme giremeyen üyelerin teknik personelden yardım istemelerini bu yardıma rağmen de sisteme giremeyen üyelerin oy pusulalarını oylama için öngörülen üç dakikalık süre içinde Başkanlığa ulaştırmalarını rica ediyorum.

Ayrıca, vekâleten oy kullanacak sayın bakanlar var ise hangi bakana vekâleten oy kullandığını, oyunun rengini ve kendisinin ad ve soyadı ile ilk imzasını da taşıyan oy pusulasını yine oylama için öngörülen üç dakikalık süre içerisinde Başkanlığa ulaştırmalarını rica ediyorum.

Sayın milletvekilleri, bu arada, Millî Eğitim Bakanı Ö. D. hakkında verilen (11/20) esas numaralı Gensoru Önergesi'nin gündeme alınıp alınmasına dair yapılacak oylamada Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı Sayın B. Y. Gençlik ve Spor Bakanı S. K.'nin yerine; Avrupa Birliği Bakanı Sayın E. B. Başbakan Yardımcısı Sayın B. A.'nın yerine; Millî Savunma Bakanı Sayın İ. Y. Kültür ve Turizm Bakanı Sayın E. G.'nin yerine; Kalkınma Bakanı Sayın C. Y., Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Sayın F. Ş'nin yerine; Başbakan Yardımcısı B. A.'nın yerine de Sayın A. B. oy kullanacaklardır efendim.

(Elektronik cihazla oylama yapıldı)

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri (11/20) esas numaralı Gensoru Önergesi'nin açık oylama sonucunu arz ediyorum:

"Kullanılan oy sayısı : 327 Kabul : 54 Ret : 273

Çekimser : - Boş : - Geçersiz : -

Kâtip Üye M. H. Ordu

Kâtip Üye M. B. M. İstanbul"

Bu şekilde, Millî Eğitim Bakanı Sayın Ö. D. hakkında verilen gensoru önergesinin gündeme alınması kabul edilmemiştir.

c. Gizli Oylama

Gizli oylama, üzerinde hiçbir işaret bulunmayan yuvarlakların kürsüden kutuya atılması suretiyle yapılır. Beyaz yuvarlak olumlu, yeşil yuvarlak çekimser ve kırmızı yuvarlak olumsuz oy anlamına gelir (İçtüzük m. 139).

Gizli oylama yapılmadan önce oturumu yöneten Başkan, oylamanın gizli yapılacağı hususunda Genel Kurula bilgi verir. Anayasa veya kanun gereğince açık oylamanın zorunlu bulunduğu hallerde veya İçtüzüğün işaret oyuyla hallinin zorunlu olduğunu belirttiği konularda yahut açık oylamanın İçtüzük uyarınca istem üzerine yapıldığı hallerde, gizli oylama yapılmaz (İçtüzük m. 147). Bunlar dışında kalan hallerde gizli oylama yapılması, 20 milletvekili tarafından bir önerge ile gizli oylama yapılmasının istenmesi ve bu istemin görüşme yapılmadan işaretle oylama yöntemiyle kabul edilmesi ile mümkündür (İçtüzük m. 247).

Gizli oylama yapılırken milletvekillerine, bir oy pusulası ya da beyaz, yeşil ve kırmızı renkte üç yuvarlak pul ve bir zarf verilir. Bu yuvarlak pullardan beyaz olan olumlu oy, yeşil olan çekimser oy ve kırmızı olan olumsuz oy anlamına gelmektedir. Milletvekilli, oy pusulasını veya oy olarak kullanacağı yuvarlağı zarfın içine koyarak oylamanın yapılacağı kutuya atar, diğer iki yuvarlağı ise ayrıca belirtilen yere bırakır.

Gizli oylamalarda kendisine zarf ve oy pusulası veya pul verilen milletvekilinin ismi, kâtip üye tarafından ad defterinden işaretlenmektedir. Oylama sonucu açıklanmadan oy kutusundan çıkan zarf sayısı ile ad defterindeki isim sayısı eşleştirilmekte ve ad defterindeki rakam esas alınmaktadır. Bu sebeple gizli oylamalarda zarf veya oy pusulası alan

milletvekilinin, isminin kâtip üye tarafından ad defterine işaretlendiğinden emin olması önemli bir husustur.²¹⁰

IV. TEMEL KURUMLAR

A) Genel Kurul

Genel Kurul, TBMM'nin yasama ve denetim faaliyetlerinin görüşülüp tartışıldığı ve nihai kararın verildiği üst karar organıdır. Yasama faaliyetlerinin tümü, denetim faaliyetlerinin ise büyük bir çoğunluğu Genel Kurul'da sonuçlandırılır.²¹¹

Genel Kurul genellikle TBMM'nin yeter sayıda milletvekili ile toplantı halinde olmasını ifade eden bir kavramdır. Bundan başka, TBMM'nin nihai kararlarının alındığı yeri ifade etmek için de Genel Kurul Salonu yerine kısaca Genel Kurul ifadesi kullanılmaktadır. TBMM'de bir nihai karar alınmadan önce, yapılan bütün işlemler bir bakıma Genel Kurula hazırlık niteliğindedir.²¹²

B) Başkanlık Divanı

Anayasa ve İçtüzük kuralları çerçevesinde Meclisin çalışmalarını düzenleyen ana yönetim organı Başkanlık Divanıdır.²¹³ Başkanlık Divanı, Anayasa'nın 94. maddesine göre Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayıları oranında Divana katılımlarını sağlayacak şekilde kurulur. (Siyasi parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler.) Başkanlık Divanı; Meclis Başkanı, Başkan Vekilleri, Kâtip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur.

Siyasi partilerin üye sayıları oranında temsili ilkesi, Başkanlık Divanının tümü için geçerlidir. Bu nedenle Başkanlık Divanı kurulurken Başkanvekilleri için ayrı, kâtip üyeler için ayrı, idare amirleri için ayrı seçim yapılmaz.

TBMM Başkanvekillerinin, Kâtip Üyelerin ve İdare Amirlerinin sayısı, oylama sayısı ve usulleri İçtüzüğe göre belirlenir (An. m. 94/5).

²¹⁰ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 186

²¹¹ Semra GÖKÇİMEN, "Tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da Görüşülme Süreci" başlıklı bildiri, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 144-178.

²¹² NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 164.

²¹³ ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 254.

İçtüzüğün 11. maddesine göre;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, siyasî parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasî parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir.

Başkanlık Divanındaki görev yerleri, başkanvekillikleri için -iki adedi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasî parti grubuna ait olmak üzere- oranı en yüksek olandan başlayarak sıra ile dağıtılır.

Kâtip üyeliklerle idare amirlikleri için görev yerleri dağıtımı, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca kararlaştırılır.

Siyasî parti grupları kendilerine düşen yerler için adaylarını gösterir. Bu adayları gösteren listenin Genel Kurulca işaret oyuyla oylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanvekillikleri, kâtip üyelikleri ve idare amirlikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır.” Anayasa’nın 94. maddesinde 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun’un 10. maddesi ile yapılan değişiklik ile Meclis Başkanlık Divanına ilk seçilenlerin görev süresi iki yıldır. İkinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder.

Meclis Başkanlık Divanındaki bu görevlerde herhangi bir suretle boşalma olması halinde, yeni seçilen divan üyesi, eskisinin görev süresini tamamlar.

a. Geçici Başkanlık Divanı

Meclis Başkanlık Divanı usulü dairesinde kuruluncaya kadar Meclis çalışmalarını yönetecek olan divana Geçici Başkanlık Divanı adı verilir.

İçtüzüğün 8. maddesine göre, yasama döneminin birinci birleşiminin birinci oturumundan başlayarak Başkan seçilinceye kadar Geçici Başkanlık görevini en yaşlı milletvekili yerine getirir. İkinci derecede en yaşlı üye ise Başkanvekilliği görevini yerine getirir. Meclisteki en genç altı milletvekili ise kâtip üyelik görevini yürütürler.

b. Meclis Başkanının Seçimi

TBMM Başkanının seçimi Anayasa'nın 94. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan adayları, Meclis üyeleri içinden, Meclisin toplandığı günden itibaren beş gün içinde, Başkanlık Divanına bildirilir. Meclis Başkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla siyasi parti gruplarının Meclis Başkanlığı için aday göstermeleri yasaklanmış ve Başkanlık seçiminin gizli oyla yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Meclis Başkanlığı seçimi en geç dört turda tamamlanır. Meclis Başkanının ilk iki tur oylamalardan birinde seçilebilmesi için bu oylamalarda Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin çoğunluğunun adaylardan birisi üzerinde uzlaşmaları gerekmektedir.

İlk iki tur oylamalarda Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin herhangi bir aday üzerinde uzlaşmaları söz konusu olmaz ise üçüncü tur oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır.

Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, Başkan seçilmiş olur. Başkan seçimi, aday gösterme süresinin bitiminden itibaren, beş gün içinde tamamlanır.

c. Meclis Başkanının Görev ve Yetkileri

TBMM Başkanının görev ve yetkilerinin birçoğu Anayasa'nın çeşitli maddelerinde düzenlenmiştir. İçtüzük ise, 14. maddesinde bu görev ve yetkileri şu şekilde sıralamaktadır:

1. Türkiye Büyük Millet Meclisini Meclis dışında temsil etmek;
2. Genel Kurul görüşmelerini yönetmek;
3. Tutanak Dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini denetlemek;
4. Başkanlık Divanına başkanlık etmek ve Divanın gündemini hazırlamak;
5. Danışma Kuruluna başkanlık etmek;
6. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak;
7. Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak;

8. Türkiye Büyük Millet Meclisinin idarî ve malî işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek;

9. Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu” aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını yurt içinde ve yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak;

10. Kendisine Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirmek.

Anayasa'nın Meclis Başkanına verdiği başlıca görevler ise şu şekilde sıralanabilir:²¹⁴

1. Türkiye Büyük Millet Meclisini, doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine toplantıya çağırmak (An. m. 93/3);

2. Cumhurbaşkanına vekillik etmek (An. m. 106);

3. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetlerini düzenlemek ve yürütmek (An. m. 95/son).

d. Meclis Başkanvekilleri

Meclis Başkanvekilleri Meclis Başkanının yokluğunda onun görevlerini yerine getirecek olan Başkanlık Divanı üyeleridir. Meclis Başkanvekilleri, vekâleten yönettikleri oturumlarda Meclis Başkanının bütün yetkilerine sahiptirler.

Meclis Başkanvekillerinin görevleri; Başkanın yerine Genel Kurul görüşmelerini yönetmek ve yönettiği oturumlarla ilgili tutanak dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini gözetmektir. Başkanvekillerinin hangi birleşim veya oturumları yöneteceklerine Başkan karar verir (İçtüzük m. 15).

İçtüzüğün 9. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde dört Başkanvekili bulunur. İçtüzüğün 11. maddesi ise bu dört Başkanvekilliğinin, ikisinin Mecliste salt çoğunluğa sahip siyasi parti grubuna ait olması şartıyla, siyasi parti gruplarına; oranı en yüksek olandan başlamak şartıyla sırayla dağıtılacağını düzenlemiştir.

²¹⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 216-217.

İçtüzüğün 11. maddesinin düzenleniş şekline bakıldığında temel hususun salt çoğunluğa sahip partiye iki Başkanvekilliği vermek olduğu görülür.²¹⁵ Çünkü madde hükmüne göre; Meclisteki bir siyasi parti grubu eğer Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu kadar milletvekiline sahip ise o siyasi parti grubuna iki Başkanvekilliği verilecektir. Daha sonra, bu parti grubundan sonra en fazla çoğunluğa sahip olan ikinci siyasi parti grubuna bir ve ondan sonra en fazla çoğunluğa sahip üçüncü siyasi parti grubuna bir başkanvekilliği verilecektir.²¹⁶

Fakat eğer, Meclisteki siyasi parti gruplarından hiçbiri Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu kadar milletvekiline sahip değilse; Mecliste en fazla milletvekiline sahip birinci siyasi parti grubuna bir, ikinci siyasi parti grubuna bir, üçüncü siyasi parti grubuna bir ve dördüncü siyasi parti grubuna bir başkanvekilliği verilecektir.

e. Meclis Başkanının ve Başkanvekillerinin Tarafsızlığı

Anayasa'nın 94. maddesinin son fıkrası hükmü gereğince TBMM Başkanı ve Başkanvekili seçilen üyelerin, üyesi buldukları siyasi partinin veya parti grubunun Meclis içindeki veya Meclis dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılmaları yasaklanmıştır. Ayrıca, oturumu yöneten Başkan ve Başkanvekillerinin oy kullanmaları da aynı hükümle yasaklanmıştır.

İçtüzüğün 64. maddesi de Anayasa'nın 94. maddesine paralel bir düzenleme ile Başkan ve Başkanvekillerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde asıl konu görüşülürken ve oylanırken hiçbir surette görüş açıklayamayacaklarını hükme bağlamıştır. Ancak İçtüzüğün

²¹⁵ Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 315-316.

²¹⁶ Örneğin 24. Yasama Dönemi'nde, milletvekilliği dağılımı ve parti gruplarına göre Başkanvekilliklerinin dağılımı şu şekildedir:

Adalet ve Kalkınma Partisi: 326 → Sahip olduğu Başkanvekilliği: 2

Cumhuriyet Halk Partisi: 135 → Sahip olduğu Başkanvekilliği: 1

Milliyetçi Hareket Partisi: 52 → Sahip olduğu Başkanvekilliği: 1

Barış ve Demokrasi Partisi: 29 → Başkanvekilliği yok

Bağımsız: 6 → Grubu yok

Toplam: 548

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim , E.T. 03.01.2013.

64. maddesi bu yasağa bazı istisnalar getirmektedir. Buna göre, Meclis Başkanı veya Başkanvekillerinin kişisel savunma niteliğindeki söz almaları mümkündür. Ayrıca, Başkanvekilleri oturuma başkanlık yapmadıkları zaman oy kullanabilirler ve oylarının rengini belli etmek üzere söz alabilirler.

Bu hükümler çerçevesinde Anayasa'nın ve İçtüzüğü, Meclis Başkanının ve Başkanvekillerinin çalışmalarında tarafsız olmaları gereğini düzenledikleri görülmektedir. Böylece Meclis Başkanı ve Başkanvekilleri, Anayasa tarafından tanımlanan yeni ve özel bir konuma yerleştirilmektedir. Bu konum gereği Meclis Başkanı veya Başkanvekilleri, Anayasa ve İçtüzük tarafından çizilen çerçevenin dışında kalan konularda (kanun teklifi vermek gibi) diğer milletvekillerinin sahip oldukları hak ve yetkileri kullanabilmektedirler.²¹⁷

f. Kâtip Üyeler

TBMM Başkanlık Divanında yedi kâtip üye bulunur. Ancak kâtip üyelerin sayısı bütün siyasi parti gruplarına temsil imkânı sağlamak amacıyla Danışma Kurulu'nun teklifi ve Genel Kurulun kararı ile arttırılabilir (İçtüzük m. 9).²¹⁸

Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısında ve kâtip üyeler seçilinceye kadarki toplantılarında kâtip üyelik görevini en genç altı milletvekili yerine getirir (İçtüzük m. 8).

İçtüzüğe göre; kâtip üyelerin görevleri şunlardır.²¹⁹

- Tutanakların tutulmasını denetlemek (İçtüzük m. 16),
- Tutanak özetlerini yazmak (İçtüzük m. 16),
- Genel Kurulda evrak okumak (İçtüzük m. 16),
- Yoklama yapmak (İçtüzük m. 16),
- Oyları saymak (İçtüzük m. 16),

²¹⁷ Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. İBA, Anayasa Hukuku... , s. 171 vd.

²¹⁸ Örneğin 24. Yasama Dönemi'nde TBMM Başkanlık divanında sekiz kâtip üye görev yapmaktadır. http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/katip_uyeler_sd.liste , E.T. 03.01.2013.

²¹⁹ Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 265-267.

- Seçimlerin düzen ve dürüstlük içinde geçmesini denetlemek (İçtüzük m. 16),
- Söz sırasını kaydetmek (İçtüzük m. 16),
- Başkanın istemi üzerine yazılı bir konuşmayı kürsüden okumak (İçtüzük m. 60),
- Kapalı oturum görüşmelerinin tutanaklarını tutmak (İçtüzük m. 70),
- Birleştirilmiş kapalı oturum tutanaklarını mumla mühürleyip Meclis arşivine vermek (İçtüzük m. 71),
- Açık oylamanın milletvekillerinin ayağa kalkarak “kabul”, “çekimser” veya “ret” kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi şeklinde yapılması durumunda oyları kaydetmek (İçtüzük m. 139),
- Birleşimin sonunda okunmak üzere yasama yılının son birleşiminin tutanak özetini yazmak (İçtüzük m. 155).

g. İdare Amirleri

TBMM Başkanlık Divanında üç idare amiri bulunur. Ancak idare amirlerinin sayısı bütün siyasi parti gruplarına temsil imkânı sağlamak amacıyla Danışma Kurulu'nun teklifi ve Genel Kurulun kararı ile arttırılabilir (İçtüzük m. 9).²²⁰ İdare amirleri, siyasi parti gruplarının kendilerine düşen sayıda idare amirliği için belirledikleri adaylar arasından Genel Kurulun oyu ile seçilirler. Oylama, işaretle oylama şeklinde olur.²²¹

İçtüzüğe göre; idare amirlerinin görevleri şunlardır:

- Türkiye Büyük Millet Meclisinin idarî ve malî işleri ile kolluk işlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının talimatına uygun olarak yürütmekte Başkana yardımcı olmak (İçtüzük m. 17),
- Özel törenleri idare etmek (İçtüzük m. 17),

²²⁰ Örneğin 24. Yasama Dönemi'nde TBMM Başkanlık divanında beş idare amiri görev yapmaktadır.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/idare_amirleri_sd.liste, E.T. 03.01.2013.

²²¹ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 219.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine ilişkin tekliflerini Başkana sunmak (İçtüzük m. 17),
- Genel ve özel giriş kartlarını dağıtmak (İçtüzük m. 17),
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe tasarısını hazırlamak ve Başkanlığa sunmak
- Bütçe tasarısı Başkanlık Divanınca incelenerek son şeklini alır (İçtüzük m. 176),
- Türkiye Büyük Millet Meclisi eşya ve demirbaş defterlerini tutmak ve Hesapları İnceleme Komisyonuna sunmak (İçtüzük m. 176).

Bunlardan başka, idare amirleri; sükûn ve düzenin korunması, görüşmelerin açıklık ve serbestliğinin sağlanması ve gereken hallerde muhafız taburunun ve emniyet kuvvetinin kullanılmasında Başkanlığın yürütme vasıtalarıdır; ortak sorumluluk içinde görev yaparlar ve yetki kullanırlar; tatil ve ara verme sırasında sıra ile Ankara’da otururlar, bu sırayı Başkan tespit eder (İçtüzük m. 17).

h. Siyasi Parti Grupları

Demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partiler, Anayasa’nın 95. maddesi, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 22. maddesi ve İçtüzüğün 18. maddesi hükümlerine göre 20 ve daha fazla milletvekiline sahip olmaları durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde grup kurabilirler. Buradan da anlaşıldığı üzere TBMM’de bulunan her siyasi partinin grubu bulunmayabilir. Bir siyasi parti eğer, 20 den az milletvekiline sahip ise o partinin grubu olamaz.

İçtüzüğün 18. maddesine göre, “siyasî parti grubunun ilk kuruluşunda grup içyönetmeliği ile her yasama dönemi başında, o gruba mensup milletvekillerinin adı, soyadı ve seçim çevrelerini gösterir liste gruplarca Meclis Başkanlığına verilir. (Sonradan meydana gelecek değişiklikler hakkında da en kısa zamanda aynı işlem yapılır.)”

Grubun kurulduğunun TBMM Başkanlığına bildirildiği tarihten itibaren 15 gün içinde, grubu oluşturan milletvekilleri tarafından bir grup içyönetmeliği hazırlanır. Bu içyönetmeliğin grubu oluşturan milletvekillerinin salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir. Daha

sonra grup içyönetmeliği TBMM Başkanlığına gönderilir. Grup içyönetmeliği partinin tüzüğüne ve partinin programına aykırı hükümler içeremez (SPK m. 23).

İba'nın ifadesiyle grup içyönetmelikleri, o grubun hem örgütlenişini hem de işleyişini düzenleyen bir yavru içtüzük gibidir. İç yönetmeliklere göre siyasi parti gruplarında bulunması gereken organlar şunlardır:²²²

1. Grup Başkanı
2. Grup Başkanvekili
3. Grup Genel Kurulu
4. Grup Yönetim Kurulu
5. Grup Disiplin Kurulu
6. Grup Denetçileri

Parti grubunun başkanı, eğer milletvekili ise, partinin genel başkanıdır. Ancak; parti genel başkanı milletvekili değilse grup başkanı grup üyeleri arasından içyönetmelikte gösterilen yöntemle seçilir (SPK m. 26). Grup içyönetmeliklerine göre, grup başkanı ve grup başkanvekilleri grubun doğal sözcülüğü görevlerini yaparlar. İçtüzüğün 61/5 hükmüne göre grup sözcüsü sıfatıyla grup adına yapılacak diğer konuşmalar, Meclis Başkanlığına sunulacak yetki belgesine dayanmak zorundadır.²²³ Bir siyasi partinin grup genel kurulu ise o partinin milletvekillerinden oluşur (SPK m. 24).²²⁴

Bir siyasi partinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu olması, o partinin Anayasa, Siyasi Partiler Kanunu ve İçtüzük hükümlerince tanınan bazı yetkilerden ve ayrıcalıklardan yararlanabileceği anlamına gelmektedir. Bu bakımdan gerek yasama gerekse denetleme çalışmalarında parti gruplarının önemli bir yeri bulunmaktadır.

²²² İBA, Anayasa Hukuku... , s. 180-181.

²²³ İBA, Anayasa Hukuku... , s. 180.

²²⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve başkanvekilleri, üyesi buldukları siyasi partinin ve parti grubunun Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine katılamazlar. Ancak, yeniden milletvekili adayı olmaya ilişkin faaliyetleri bu hükmün dışındadır (SPK m. 24).

Her şeyden önce Anayasa'nın 95. maddesi, İçtüzük hükümlerinin Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Meclis Başkanlık Divanı da Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur (An. m. 94/2).

Anayasa, Siyasi Partiler Kanunu ve TBMM İçtüzüğü'nün siyasi parti gruplarına tanıdığı diğer yetkiler ve ayrıcalıklar şu şekilde sıralanabilir:²²⁵

- Siyasi parti grupları gensoru önergesi verebilirler ve gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı hakkındaki Meclis görüşmelerinde, siyasi parti grupları adına birer milletvekiline söz verilir (An. m. 99/2),
- Cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenmesi halinde kurulacak Geçici Bakanlar Kuruluna siyasi parti gruplarından oranlarına göre üye alınır (An. m. 114/3),
- Her siyasi parti grubu değil ama iktidar ve ana muhalefet partisi grupları Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmaya yetkilidir (An. m. 150).
- Siyasi parti grupları iktidar grubuna veya gruplarına ayrılan özel kontenjan dışında Bütçe komisyonunda oranlarına göre temsil edilirler (An. m. 162/2).
- Siyasi parti grupları, genel görüşme ve Meclis araştırması açılmasını isteyebilirler (İçtüzük m. 102, 104),
- Siyasi parti grupları, kapalı oturum yapılmasını isteyebilirler (İçtüzük m. 70),
- Siyasi parti gruplarına mensup milletvekilleri, Meclis görüşmelerinde diğer milletvekillerinden fazla ve öncelikli söz hakkına sahiptirler,²²⁶

Partiler yasama çalışmalarında alacakları tavrı genellikle parti gruplarında kararlaştırırlar.²²⁷ Örneğin, grup genel kurulunda, seçimlere ait oylamalar ile milletvekillerini

²²⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 297.

²²⁶ “İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır” (İçtüzük m. 60/son). Ayrıca oturumu yöneten TBMM Başkanı hükümete, esas komisyona ve siyasi parti gruplarına, söz almada öncelik tanınır. İlk öncelik esas komisyona, ikinci öncelik Hükümete, üçüncü öncelik siyasi parti gruplarına aittir. Siyasi parti gruplarına istem sırasına göre söz verilir (İçtüzük m. 61).

bağlayıcı nitelikteki konulara ilişkin kararların oylamaları, gizli oyla yapılır (SPK m. 27). Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, grup genel kurulunun, grup üyesi olan milletvekillerini Meclis oylamaları konusunda bağlayıcı kararlar alması mümkündür. Siyasi parti gruplarının işleyişinde, grup üyeleri üzerinde sıkı bir denetim uygulandığı da görülmektedir. Örneğin parti grubunun Meclis oylamaları konusunda aldığı bağlayıcı kararlara milletvekillerinin uymamaları durumunda, partinin kendilerine disiplin yaptırımları uygulamasına yol açabilir. Siyasi Partiler Kanunu 53. maddesinde bu milletvekillerine uyarma, kınama, gruptan geçici ihraç ve kesin ihraç cezalarından birisinin verilebileceğini hükme bağlamıştır. Parlamento uygulamalarında da kanun teklifi, soru önergesi ve benzeri önerge vermek isteyen bir milletvekili bu tür önergeleri önce grup yetkililerine sunmak zorunda oldukları görülmektedir.²²⁸

1. Komisyonlar

1. Genel Olarak

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasama ve hükümeti denetleme görev ve yetkilerinin kullanıldığı organ Genel Kurul'dur. Komisyonlar²²⁹ ise, bir konunun Genel Kurula gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırıldığı²³⁰ yani konunun Genel Kurula hazırlandığı kurullardır.

Meclis faaliyetlerinde, yine Meclis üyelerinden oluşturulan komisyonların yaptıkları teknik hazırlıkların, araştırma ve incelemelerin önemli bir yeri bulunmaktadır.²³¹ Komisyonlar, bazen genel kurulların görevlendirmesiyle kendilerine havale edilen işleri görüşürler bazen de, genel kurullarla işbirliği yaparak yasama ve denetim sürecine katkıda bulunurlar.

Genel Kurulun gündeme alacağı konuyu hazırlamak üzere önce bir komisyona havale etmesi aslında bir gerekliliktir. Çünkü Genel Kurul 550 üyeden oluşan kalabalık bir kuruldur.

²²⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 217.

²²⁸ İBA, Anayasa Hukuku... , s. 180.

²²⁹ Komisyonlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1965.

²³⁰ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 297.

²³¹ ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 255.

Böylesi kalabalık bir kurulun sayısı oldukça fazla olan konuları ayrıntılı olarak inceleyebilmesi mümkün değildir. Ayrıca Genel Kurul gündemindeki konuların birçoğunun uzmanlık gerektiren ve siyasi etkilerden uzak bir şekilde teknik olarak incelenmesi gereken konular olması da Genel Kurulun komisyonlarla işbirliği içinde çalışmasını zorunlu kılmaktadır. Genel Kurulun komisyonlarla işbirliği yapması, iş yükünün azalmasına ve yasama faaliyetlerinin daha hızlı ve verimli bir şekilde ilerlemesine²³² katkı sağlamaktadır.

Komisyonlar, TBMM'nin birer iç organı durumundadırlar. Bu bakımdan komisyonlar aslı değil tali kurumlardır. Çünkü Komisyonlar onları kuran, onlara görev ve yetkiler veren bir ana organa bağlıdırlar. Bu ana organ TBMM'dir ve gerçekten komisyonlar Meclise tâbidirler.²³³

Komisyonlar, Meclise sadece kanun yapma işlerinde yardımcı olmak üzere kurulmazlar aynı zamanda Meclise hükümeti denetleme araçlarını kullanmasında da yardımcı olurlar. Bu bakımdan, "komisyonlar, yasama meclislerinin birer minyatürü, bağlı oldukları ana organın (microcosm'u) küçültülmüş modelleridirler"²³⁴

TBMM Komisyonları hukuki dayanakları bakımından:

- Anayasa ile kurulan komisyonlar
- İçtüzük ile kurulan komisyonlar
- Kanunla kurulan komisyonlar olmak üzere üç gruba ayrılabilir.

Anayasa ile kurulan komisyonlar şunlardır;

1. Meclis Soruşturma Komisyonu (An. m. 100/2)
2. Plan ve Bütçe Komisyonu (An. m. 162/2).

²³² Havvana YAPICI, "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar", *Yasama Dergisi*, S. 5, 2007, s. 57-81.

²³³ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 11.

²³⁴ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 11.

Kanunla kurulan komisyonlar şunlardır;

1. Dilekçe Komisyonu (01.11.1984 tarih ve 3071 sayılı Kanunla kurulmuştur.)
2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komisyonu (02.4.2987 tarih ve 3346 sayılı Kanunla kurulmuştur.)
3. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (05.12.1990 tarih ve 3686 sayılı Kanunla kurulmuştur.)
4. Avrupa Birliğiyle Uyum Komisyonu (15.04.2003 tarih ve 4847 sayılı Kanunla kurulmuştur.)
5. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (KEFEK), (25.02.2009 tarih ve 5840 sayılı Kanunla kurulmuştur.)

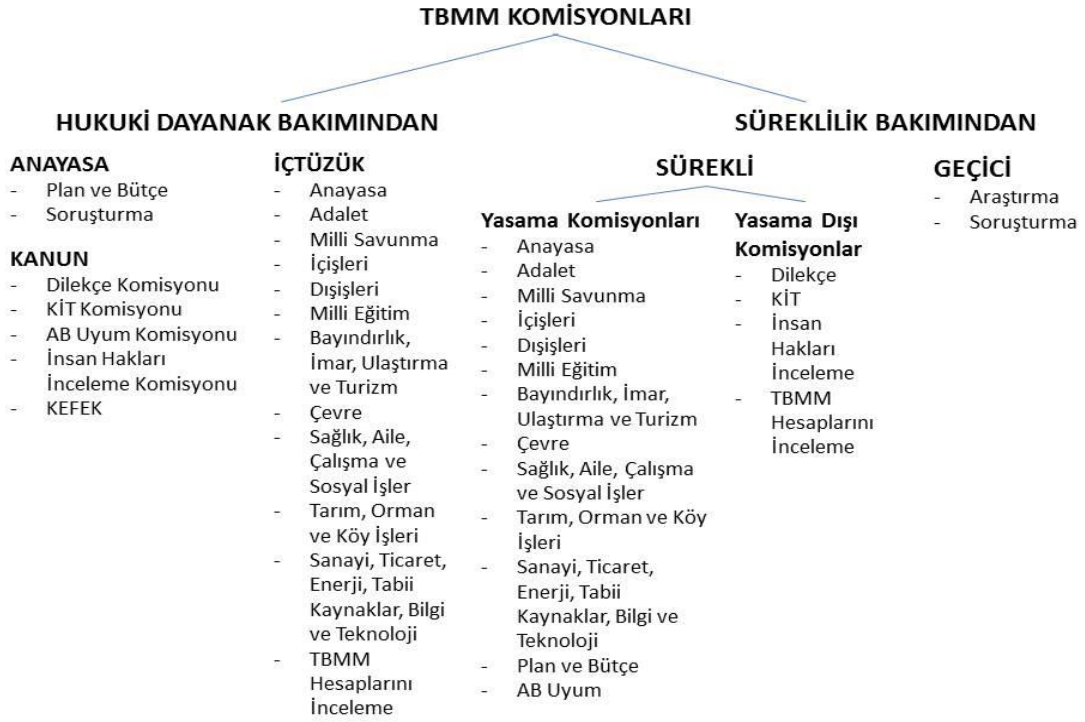
İçtüzük ile kurulmuş komisyonlar şunlardır:

1. Anayasa Komisyonu
2. Adalet Komisyonu
3. Millî Savunma Komisyonu
4. İçişleri Komisyonu
5. Dışişleri Komisyonu
6. Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu
7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu
8. Çevre Komisyonu
9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu
10. Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu
11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu
12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu

Süreklilik bakımından ise komisyonları, “daimi komisyonlar (ya da “ihtisas/uzmanlık komisyonları”) ve “geçici komisyonlar” olarak iki gruba ayırabiliriz. Geçici komisyonlar TBMM tarafından ihtiyaca göre kurulan ve görevleri bittiğinde dağılan komisyonlardır. Geçici komisyon denildiğinde akla Meclis Araştırma ve Meclis Soruşturma komisyonları gelir. Daimi komisyonlar ise İçtüzüğün 20. maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

1. Anayasa Komisyonu
2. Adalet Komisyonu
3. Millî Savunma Komisyonu
4. İçişleri Komisyonu
5. Dışişleri Komisyonu
6. Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu
7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu
8. Çevre Komisyonu
9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu
10. Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu
11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu
12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu²³⁵
13. Dilekçe Komisyonu
14. Plan ve Bütçe Komisyonu
15. Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu
16. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

²³⁵ İçtüzüğün 20. maddesinde sayılmaya devam edilse de, 5018 sayılı Kanunla mali yönetimde gerçekleştirilen reform sonrasında “TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonu” fiilen kaldırılmıştır. 23. Dönemde bu komisyon için seçim yapılmamıştır. Bkz. İBA, Anayasa Hukuku... , s. 158.



Şekil 2: TBMM Komisyonları

2. Karma Komisyonlar ve Özel Komisyonlar

“Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yukarıda sayılan komisyonlar dışında Anayasa ve Adalet Komisyonları üyeleri arasından belli görevleri yapmak üzere kurulan geçici komisyonlar da vardır. Bu komisyonlara “karma komisyon” adı verilmektedir. İçtüzükte kurulması öngörülen karma komisyonlar şunlardır:

- Yasama dokunulmazlıklarının kaldırılması hakkında kurulan karma komisyonlar (İçtüzük m. 131)
- Yasama uyumsuzluğu (bağdaşmazlığı) karma komisyonları (İçtüzük m. 137)
- Milletvekili devamsızlıklarıyla ilgili karma komisyonlar (İçtüzük m. 138)

Bunlardan başka; “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” gibi Anayasa ve İçtüzükte açık bir dayanağı olmamasına rağmen parlamentonun özerkliği ilkesi uyarınca²³⁶ fiilen kurulan

²³⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 220.

komisyonlar da vardır.²³⁷ Bu tür komisyonlara “özel komisyon” ya da “ad hoc komisyon” denir.

3. Esas ve Tali Komisyonlar

Kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM Başkanlığının havalesi üzerine birden fazla komisyona havale edilmesi durumunda raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona “esas komisyon” denir. Tali komisyonlar ise işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır (İçtüzük m. 23/2). Esasa komisyon tektir ve mutlaka bulunması gerekir. Tali komisyon ise birden fazla olabileceği gibi hiç bulunmaması da mümkündür.

Tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edilir (İçtüzük m. 23/1).

4. Üst ve Alt Komisyonlar

TBMM Komisyonları, uygulamada ihtiyaç duymaları halinde kendi üyeleri arasından belli konularda görevlendirilen “alt komisyonlar” kurabilmektedirler. Alt komisyona havale edilen işlerin görüşüldüğü sırada alt komisyonu kuran ana komisyon bu kez “üst komisyon” olarak adlandırılmaktadır.²³⁸

5. Komisyonların Görev Süresi

TBMM Komisyonlarının oluşumu ve üye sayılarının belirlenmesi Anayasa'nın 95. maddesine paralel olarak İçtüzükte düzenlenmiştir. Buna göre, komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise üç yıldır.²³⁹ İkinci devre için seçilenlerin görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder (İçtüzük m. 20/son).

²³⁷ İBA, Parlamento Hukuku, s. 103, İBA, Anayasa Hukuku... , s. 159.

²³⁸ İBA, Anayasa Hukuku... , s. 159.

²³⁹ 21.10.2007 Tarih ve 5678 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 77. maddesinde yapılan değişiklikten itibaren yasama dönemi 4 yıla indirildiğinden; bu hükmü “ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise iki yıldır” şeklinde anlamak gereklidir.

6. Komisyonların Üye Sayılarının Belirlenmesi ve Siyasi Partilerin Komisyonlarda Temsili

Anayasa'nın 95. maddesi hükmü gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. Komisyonların kuruluşlarına ilişkin olarak da Anayasa, kanun ve İçtüzükte özel hükümler bulunmadığı takdirde komisyonlar, İçtüzüğün 20 ilâ 48. maddelerine göre kurulur ve çalışırlar.²⁴⁰

Kural olarak komisyonların üye sayıları Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından işaretle oylama usulüyle belirlenir (İçtüzük m. 20). Yine Anayasa'nın 95. maddesi hükmü gereği, İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenir. Dolayısıyla, komisyonlarda da siyasi parti gruplarının, üye sayıları oranında temsil edilmeleri gerekmektedir. Bu gereklilik, İçtüzüğün 21. maddesinde, İçtüzüğün Başkanlık Divanının kuruluşuna ilişkin 11. maddesine atıf yapılmak suretiyle de hükme bağlanmıştır.

Buradan da anlaşıldığı üzere komisyonların üye sayıları belirlenirken Anayasa'nın 95 maddesi hükmü gereği uyulması gereken şu temel ilkelere önem gösterilmelidir:

- Her siyasi parti grubu komisyonda mutlaka temsil edilmelidir.
- Siyasi parti grupları komisyonlarda üye sayıları / güçleri oranında temsil edilmelidir (partilerin avantaj ve dezavantaj puanları en alt seviyede gerçekleşmelidir).
- Grubu bulunmayan siyasi partilerle bağımsızların temsiline, oranları elveriyorsa temsil hakkı tanınmalıdır.

İçtüzüğe uygun bir şekilde oluşturulmuş bazı komisyonlarda siyasi partilerin temsili aşağıda yer alan tablolardaki gibi olmaktadır:

²⁴⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 219.

19.Dönem	Komisyon Üye Sayısı (8)				
Parti Grupları	Üye Sayısı	Grubun Oranı(%)	Grupların Komisyon Ağırlığı	Gruba Düşen Üye Sayısı	Avantaj Puanı (+/-)
DYP	182	46.310	3.704	3+1	+0.296
ANAP	98	24.936	1.994	1+1	+0.006
SHP	53	13.486	1.078	1	-0.078
RP	40	10.178	0.814	+1	+0.186
CHP	20	5.089	0.407	0	-0.407
Toplam	393	100	8	8	0

Tablo 2: Komisyonlarda siyasi partilerin temsili. Örnek 1

Komisyon Üye Sayısı(9)					
Parti Grupları	Üye Sayısı	Grubun Oranı(%)	Grupların Komisyon Ağırlığı	Gruba Düşen Üye Sayısı	Avantaj Puanı (+/-)
DYP	182	46.310	4.167	4	-0.167
ANAP	98	24.936	2.244	2	-0.244
SHP	53	13.486	1.213	1	-0.213
RP	40	10.178	0.916	+1	+0.084
CHP	20	5.089	0.458	+1	+0.542
Toplam	393	100	9	9	0

Tablo 3: Komisyonlarda siyasi partilerin temsili. Örnek 2.

	Komisyon Üye Sayısı(15)				
Parti Grupları	Üye Sayısı	Grubun Oranı(%)	Grupların Komisyon Ağırlığı	Gruba Düşen Üye Sayısı	Avantaj Puanı (+/-)
DYP	182	46.310	6.946	6+1	+0.054
ANAP	98	24.936	3.740	3+1	+0.260
SHP	53	13.486	2.022	2	-0.022
RP	40	10.178	1.526	1	-0.526
CHP	20	5.089	0.763	+1	+0.237
Toplam	393	100	15	15	0

Tablo 4: Komisyonlarda siyasi partilerin temsili. Örnek 3.

	Komisyon Üye Sayısı(21)				
Parti Grupları	Üye Sayısı	Grubun Oranı(%)	Grupların Komisyon Ağırlığı	Gruba Düşen Üye Sayısı	Avantaj Puanı (+/-)
DYP	182	46.310	9.725	9+1	+0.274
ANAP	98	24.936	5.236	5	-0.236
SHP	53	13.486	2.832	2+1	+0.168
RP	40	10.178	2.137	2	-0.137
CHP	20	5.089	1.068	1	-0.068
Toplam	393	100	21	21	0

Tablo 5: Komisyonlarda siyasi partilerin temsili. Örnek 4.

Siyasi parti gruplarının güçleri sadece komisyonların kuruluşu aşamasında değil sürekli olarak gözetilmeli ve oranlarda değişiklik olması halinde bu değişiklik derhal komisyonlara yansıtılmalıdır.²⁴¹

İçtüzüğün 21. maddesi, ikinci fıkrasında; bir siyasi parti grubunun herhangi bir komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçebileceğini hükme bağlamıştır. Görülmektedir ki, siyasi partilerin komisyonlarda üye sayıları oranında görev almaları onlara yüklenen bir görev değil onların yararlanmaları için sunulan bir imkândır. Öyleyse siyasi parti grupları, kendilerine tanınan bu imkânı kullanmak istemediklerinde zorlanamazlar. Yani bir siyasi parti grubunun herhangi bir komisyonda görev almak istememesi halinde o partinin söz konusu komisyonda temsil edilmemesi de mümkün olabilir.

7. Komisyon Üyelerinin ve Komisyon Başkanlık Divanının Seçimi

Komisyon üyelerinin belirlenmesi, İçtüzüğün 20 ve devamı maddelerine göre Genel Kurulda ve komisyonda olmak üzere iki aşamada gerçekleşmektedir.

Genel Kurulda;

- Komisyonların üye sayıları Danışma Kurulu tarafından belirlenerek Genel Kurulun onayına sunulur. Bu önerinin ekinde, siyasi parti gruplarına düşen Genel Kurul işaret ile oylama usulü ile komisyonların üye sayılarını belirler.

- Başkan tarafından belirlenen süre içinde Siyasi Parti Grupları tarafından TBMM Başkanlığına bildirilen üye listeleri Genel Kurulun onayına sunulur.

- Plan ve Bütçe Komisyonu ile Dilekçe Komisyonu üyeleri başka bir komisyona üye olarak önerilemezler. Diğer komisyon üyelerinin birden fazla komisyona üye olmaları olanaklıdır.

- Bakanlar Kurulu üyeleri ile Başkanlık Divanı üyeleri komisyonlara üye olamazlar.

- TBMM Başkanlığı, Başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçimini yapmak üzere hangi komisyonun hangi tarihte, nerede toplanacağını Genel Kurul'a bildirir.

²⁴¹ HAS, s. 48.

Komisyonunda;

- Komisyon Uzmanı, komisyon üye listesini inceleyerek en yaşlı üyeyi ve en genç iki üyeyi belirler. Komisyondaki en yaşlı üye komisyon geçici başkanı, en genç iki üye de tasnif komisyonu üyesidir.

- Komisyon belirtilen yer ve saate geçici başkanın başkanlığında toplanarak komisyon başkanlık divanını seçer. Komisyon başkanlık divanı: komisyon başkanı, başkanvekili, sözcü ve kâtip üyeden oluşur.

- Bu toplantıda toplantı yetersayısı, komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğudur. Seçilebilmek için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyunu almak zorunludur. Oylarda eşitlik olması halinde toplantıya ara verilerek oylama tekrarlanır.

- Komisyon başkanlık divanı seçimi gizli oyla yapılır. Bunun için önceden hazırlanmış mühürlü oy pusulaları ve zarflar üyelere dağıtılır. Oylamada her unvan için ayrı bir pusula kullanılır; bu amaçla üye sayısı kadar oy pusulası çoğaltılır.

- Yapılacak gizli oylamada üyeler tarafından aday önerilebilir; adaylığı açıklanmamış birine de oy kullanılabilir. Dolayısıyla aday olmamış bir üyenin divana seçilmesi olanaklıdır.

- Üyeler tarafından oy verilen adayların isimleri zarflara yerleştirilir; zarflar görevliler tarafından toplanır ve tasnif komisyonuna ulaştırılır.

- Tasnif komisyonu zarfları açarak oyları tasnif eder ve sonuçları tutanağa döker.

- Komisyon geçici başkanı, tutanağa dayanarak, komisyonun seçime ilişkin kararını TBMM Başkanlığına bir yazıyla bildirir.

- Komisyonun bu kararı, 1 numaralı karar olarak Karar Defterine işlenir ve Kanunlar Başkanlığına gönderilir.

- Komisyonun kararı Genel Kurulda okunur ve seçim işlemi tamamlanmış olur.

İki yılın bitmesinden sonra, ikinci devre seçilecekler için dönem arasında aynı işlem tekrarlanır. Yeni bir hükümetin kurulmasından sonra, hükümetin güvenoyu

almasından itibaren 10 gün içinde iktidar grubu veya gruplarının istemi üzerine de seçimler yenilenebilir. Komisyon üyeliklerinde boşalma olması halinde aynı yöntemle seçim yapılır. Başkanlık Divanındaki boşalmalar için de komisyonda aynı yöntemle seçim yapılır.

Hükümet değişikliği durumunda ise, komisyon üyeliklerinde değişiklik yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat, İçtüzüğün 24. maddesinin son fıkrası hükmü gereğince, “yeni kurulan bir hükümetin güven oyu almasından itibaren on gün içinde iktidar grubu veya gruplarının istemi üzerine komisyonların başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçimleri yenilenir.”. Böylece hükümet değişikliği halinde komisyon başkanlık divanının yeniden seçilmesi zorunluluğu bulunduğunu söyleyebiliriz.

Hükümet değişikliği durumunda komisyon başkanlık divanının yeniden seçilmesini öngören bu zorunluluğa, parlamento hukukunda zaman içerisinde yaşanan olaylardan edinilen deneyimler ışığında, 16.05.1996 tarih ve 424 sayılı Karar ile gerçekleştirilen bir değişiklik ile İçtüzükte yer verildiğini görüyoruz. Bu düzenleme ile özellikle koalisyon hükümetleri döneminde ortaya çıkması muhtemel yeni durumlara uyum sağlanabilmesinin amaçlandığı söylenebilir.²⁴²

Bu kuralın ilk uygulaması 10.07.1996 tarihinde görülmüştür. “Koalisyon hükümetinin gruplarınca yapılan yazılı başvuru üzerine, TBMM Başkanlığı komisyonların başkanlık divanının yenileneceğini Genel Kurul’a duyurmuştur. Ardından da tüm komisyonların başkanlık divanı seçimleri yenilenmiştir.”²⁴³

8. Komisyonların Yönetimi, Toplantıya Çağırılması, Toplantı ve Karar Yeter Sayıları

Komisyonlar, Başkanlar tarafından toplantıya çağırılır, başkanlar tarafından yönetilir ve Genel Kurulda temsil edilirler. Başkanlar bulunmadığında bu görevler Başkanvekilleri tarafından, onların yokluğunda ise sözcüler tarafından yerine getirilir.

Zorunluluk olmadıkça komisyon toplantısı için çağrı, en az iki gün önceden yapılır. Bu çağrıda komisyon başkanınca hazırlanan gündem de belirtilir (İçtüzük m. 26). Ancak

²⁴² BAKIRCI, TBMM'nin Çalışmam Yöntemi, s. 324; İBA, Parlamento Hukuku, s. 179.

²⁴³ İBA, Parlamento Hukuku, s. 179.

komisyon üyeleri komisyon gündemi üzerinde her zaman söz hakkına sahiptirler ve üyeler tarafından gündeme alınması teklif edilen işler hakkında komisyonun karar vermesi gerekir.

Komisyon toplantısı için yapılacak çağrı ve gündem, komisyon üyelerine, Başbakanlığa, ilgili bakanlıklara ve parti gruplarına ve diğer ilgili komisyonların başkanlıklarına ve teklifleri gündemde yer alan kanun teklifi sahibi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden ilk imza sahibine gönderilir; ayrıca ilan tahtasına asılır (İçtüzük m. 26/3).

Komisyonla, üyelerinin en az üçte biri tarafından teklif edilecek gündem üzerine de komisyonlar, Başkanlarınca toplantıya çağrılır (İçtüzük m. 26/4).

Komisyon kâtiplerinin görevi, komisyon tutanakların tutulması ve raporların yazılmasıyla sınırlıdır ki bu görev uygulamada uzmanlar tarafından yerine getirilir; kâtipler fiilen görevsizdir.

Komisyonlar, başkanlarının yönetiminde çalışır. Başkan bulunmadığı zaman başkanvekili, o da yoksa sözcü, komisyona başkanlık eder. Komisyonlar, üye tamsayısının üçte biri ile toplanır ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir. (İçtüzük m. 27).

9. Komisyon Üyeliğinin Sona Ermesi

Aşağıdaki hallerin varlığı halinde milletvekilinin komisyon üyeliği sona erer:

1. Dönemin bitmesi
2. Dönem içinde değişme
3. Üyesi olduğu siyasi partinin grup kurma hakkını kaybetmesi
4. Siyasi parti ile olan bağın sona ermesi
5. Siyasi parti grubu üye sayısı oranlarının değişmesi
6. Parti grubunca geri çekilme
7. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliği, Bakanlar Kurulu üyeliği ve Başkanlık Divanı üyeliğine seçilmek:
8. Komisyon üyeliğinden istifa
9. Milletvekilliğinin düşmesi

e. Danışma Kurulu

Danışma Kurulu Anayasal öngörülmeven, dayanağını İttüzükten alan bir organdır.²⁴⁴ Danışma Kurulu, Genel Kurul çalışmalarının daha verimli olması ve siyasi parti gruplarının Genel Kurul gündemindeki konulardan hangilerinin görüşüleceğinin tespit edilmesini sağlamaya yönelik istişarî nitelikte bir organdır. Genel Kurul, Danışma Kurulu önerisini kabul etmek zorunda değildir yani Danışma Kurulu, hiçbir zaman Genel Kurulun yerine geçip karar alamaz. Ancak Genel Kurul çalışmalarında siyasi parti gruplarının etkisi büyük olduğundan, siyasi parti grup başkanvekilleri veya temsilcilerinin katılımından oluşan Danışma Kurulu önerileri Genel Kurulda istisnai durumlar haricinde kabul edilmektedir.²⁴⁵

İttüzüğün 19. maddesine göre, Danışma Kurulu, Meclis Başkanının başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya grup başkanvekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirecekleri birer milletvekilinden kurulur. Gerektiğinde bir hükümet temsilcisi veya Meclis başkanvekilleri de Danışma Kuruluna çağırılabilirler.

Danışma Kurulunda siyasi parti gruplarının oyu Anayasa'nın 95. maddesindeki "partilerin üye sayıları oranında temsili" ilkesiyle uyum göstermeyerek, eşit ağırlıkta düzenlenmiştir. Bir başka anlatımla, 20 milletvekiline sahip olan siyasi parti de, 300 milletvekiline sahip olan siyasi parti de Danışma Kurulunda bir oya sahiptir.

Danışma Kurulu, Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Meclis Başkanı toplantı çağrısını kendiliğinden yapabileceği gibi, bir siyasi parti grubunun başvurusu üzerine, 24 saat içinde toplantı çağrısını yapmak zorundadır (İttüzük m. 19/4). Danışma Kurulu, ilk çağrıda toplanmak ve toplantıda oybirliği ile karar almak zorundadır (İttüzük, m. 19/5).

"Danışma Kurulunun toplantı düzeni açısından uygulamada önem kazanan bir olgu; kurulun toplanamaması ya da toplandığı halde karar alamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda, Meclis Başkanına veya siyasi parti gruplarına, üzerinde uzlaşma sağlanamayan önerileri, Genel Kurula götürebilme hakkı

²⁴⁴ Şeref İBA / Rauf BOZKURT, 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006, s. 100.

²⁴⁵ İzzet EROĞLU, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulu, Tarihî Süreci ve İşleyişi", *Yasama Dergisi*, S. 7, 2007, s. 77-108.

doğmaktadır. Bu yönetime göre, Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarının önerisi, Genel Kurulun ilk birleşim gündeminin 'Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları' kısmına alınır ve Genel Kurulun işaret oyuna başvurulur. Bazı uygulamalarda, sunuşlar kısmı geride kaldığı halde Birleşim içinde gündemin ilerleyen kısımlarında yer alan bir iş görüşüldükten sonra, zorunlu durumlarda Danışma Kurulu önerisinin bir aradan sonraki oturumun başında okutulduğu görülmüştür. Çoğu zaman haklı zorunluluklardan kaynaklanan bu tür uygulamalar İçtüzüğü'nün 19. maddesindeki düzenlemeyle örtüşmemektedir.

Uygulamada, Danışma Kurulunu toplantıya çağırmak görece kolayca işletilebilecek bir yoldur. Ancak, tüm siyasi parti gruplarını bir noktada uzlaştırmak ve/veya oybirliği sağlamak her zaman kolay olmamaktadır. Örneğin, 20. Yasama Döneminde; Danışma Kurulu 200 kez toplantıya çağrılmış olmasına karşın, karar alınabilen toplantı sayısı 154'te kalmıştır. Karar alınan toplantıların; 106'sını Başkan, 2'sini geçici başkan, 46'sını ise başkanvekilleri yönetmiştir."²⁴⁶

V. TBMM'İN GÖREV ve YETKİLERİ

Hükümet sistemi ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde parlamentoların, kanun yapmak, hükümeti denetlemek ve devlet bütçesini kabul etmek gibi üç temel fonksiyonu vardır. Parlamenter bir rejim öngören 1982 Anayasası da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne her şeyden önce bu üç klasik yetkiyi vermiştir. Ancak Anayasa, TBMM'ye bu üç klasik yetki dışında da bir takım yetkiler ve görevler vermiştir.²⁴⁷

1982 Anayasası'nın 6. maddesinde de belirtildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti'nde hiçbir kimse veya hiçbir organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz. Buna göre TBMM'nin görev ve yetkileri bu temel anayasal ilke ışığında, Anayasa'nın 87. maddesinde sayılmıştır.

TBMM'nin, Anayasa'nın 87. maddesinde sayılmış olan bu yetkileri, genel, asli ve devredilemez yetkilidir.

²⁴⁶ Şeref İBA, "TBMM İçtüzüğü'nden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", *Yasama Dergisi*, S. 18, 2011, s. 35-50.

²⁴⁷ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa...* s, 303.

Yasama yetkisi, genel bir yetkidir, çünkü yasama organı Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla, her konuda ve dilediği kadar ayrıntılı bir şekilde kanun çıkarabilir.

Yasama yetkisi asli bir yetkidir çünkü yasama organının bir konuda kanun çıkarabilmesi için önceden herhangi bir kurumdan ya da kişiden izin almasına gerek yoktur. Yasama organı yasama yetkisini doğrudan doğruya düzenleme yapabilme şeklinde birincil yetki olarak kullanabilir. Oysa yürütme ve yargı yetkileri ikincil (tali) yetkilidir. Çünkü yürütme organı yürütme işlevini yasama organının çıkardığı kanunlar dairesinde icra eder. Keza, yargı organı da yargılama yetkisini yine yasama organınca çıkarılmış kanunlar çerçevesinde kullanır.

Ayrıca, yasama yetkisi devredilemez bir yetkidir. Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM tarafından kullanılan bir yetki olduğu ve devredilemeyeceği düzenlenmektedir.

TBMM'nin, Anayasa'nın 87. maddesinde sayılan başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak;
 - Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek;
 - Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek;
 - Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek;
 - Para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek;
 - Milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
 - Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek
- ve
- Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

TBMM'nin Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri arasında şu yetkiler sayılabilir:²⁴⁸

- İçtüzük yapmak. (An. m. 95)
- Anayasa'yı değiştirmek. (An. m. 175)
- Kanun hükmünde kararnameleri onaylamak. (An. m. 91)
- Anayasa'nın 119. ve 120. maddeleri uyarınca verilecek olan olağanüstü hal ilan kararlarını onaylamak veya gereği halinde olağanüstü halin süresini kısaltmak ve olağanüstü hal süresini her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatmak ya da olağanüstü hali kaldırmak. (An. m. 121)
- Anayasa'nın 122. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun alacağı sıkıyönetim ilan kararlarını onaylamak ve sıkıyönetim süresini her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatmak. (An. m. 122)
- Sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkaracağı kanun hükmünde kararnameleri onaylamak. (An. m. 122)
- Kamu iktisadi teşebbüslerini denetlemek (An. m. 165)
- Kalkınma planlarını onaylamak (An. m. 166)
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun üyelerini seçmek (An. m. 133)
- Anayasa Mahkemesinin üç üyesini seçmek (An. m. 146, 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliğinden itibaren)
- Kamu Başdenetçisini seçmek (An. m. 74, 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliğinden itibaren)

TBMM'nin Anayasa'da sayılan başlıca yetkileri bunlar olmakla birlikte TBMM'nin yetkilerinin bunlarla sınırlı olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü yukarıda da izah edildiği üzere yasama yetkisi genel ve asli bir yetkidir. Dolayısıyla yasama yetkisini Türk Milleti adına

²⁴⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 196.

kullanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla kendisine kanunla yeni yetkiler verebilir.²⁴⁹

²⁴⁹ Aynı görüşte bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 286.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YASAMA İŞLEMLERİ VE KANUN YAPIM SÜRECİ

I. YASAMA İŞLEMLERİ

A) Yasama İşlemi Kavramı

Genel olarak hukuki işlem, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması şeklinde tanımlanmaktadır. Öyleyse yasama işlemi de bu tanımdan yararlanmak suretiyle “yasama organının hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır” şeklinde tanımlayabiliriz. Ancak oldukça geniş olan bu tanımlama çerçevesinde yasama organı tarafından yapılan bazı özel hukuk işlemleri ve yine yasama organı tarafından yapılan bazı idari işlemler de sanki yasama işlemiymiş gibi anlaşılabilir. Oysa yasama organı tarafından hukuki sonuç doğurmaya yönelik her irade açıklaması yasama işlemi değildir. Yasama işlemi denildiğinde, yasama organının, yasama görev ve yetkileriyle ilgili olan hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamaları, anlaşılmalıdır.²⁵⁰

Buna göre bir hukuki işlemin yasama işlemi olabilmesi için şu iki şartı taşıması gerekmektedir:

- Hukuki işlemin, yasama organından (TBMM Genel Kurulu’ndan) kaynaklanması
- Hukuki işlemin, yasama görev ve yetkileriyle ilgili olarak kullanılması

Buradan da anlaşıldığı üzere, TBMM Başkanlığının tüzel kişiliğinden kaynaklanan, kendisine bağlı personeli ve malvarlığı hakkında yapmış olduğu işlemler ile almış olduğu kolluk tedbirleri birer yasama işlemi değildir.²⁵¹ Bu işlemler idari işlem olarak

²⁵⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 240.

²⁵¹ Nitekim Danıştay Beşinci Dairesi 16.12.1987 tarihli ve E. 1987/1380, K. 1987/1783 sayılı kararında bu hususu şu şekilde gerekçelendirmiştir: TBMM Başkanlığınca TBMM’de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idarî nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonların bir tasarrufu olarak düşünülmemeyeceğinden... bu konudaki davalar idarî yargı mercilerinin görev alanına girmektedir. Karar metni için bkz. Danıştay Beşinci Dairesi, 16 Aralık 1987 Tarih ve E.1987/2380, K.1987/1783 Sayılı Karar, *Danıştay Dergisi*, S. 70-71, s. 271. ; Onur ÇEKİÇ, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemi Türleri”, *Yasama Dergisi*, S. 12, 2009, s. 107-135.

değerlendirilmelidir. Bu açıdan TBMM Başkanlığının işleminin bireysel idarî işlem ya da düzenleyici idarî işlem olması arasında bir fark yoktur.

Ayrıca TBMM Başkanlığının iki taraflı işlemleri yani sözleşmeleri de bulunmaktadır. Örneğin TBMM Başkanlığının, kendisine ait malvarlığı (bina, taşıt vb.) hakkında yapmış olduğu alım-satım, kira, gibi özel hukuktan doğan sözleşmeler ya da TBMM Başkanlığının özel bir mesleki bilgi ve ihtisas gerektiren geçici işlerde çalıştırdığı personeli ile imzaladığı idarî hizmet sözleşmeleri de mevcuttur. Bu sözleşmelere dayalı olarak kurulan hukuki işlemler de hiç şüphesiz ki yasama işlemleri olarak değerlendirilmemelidir. Bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar, özel hukuktan kaynaklandığında adli yargı mercilerinde; idare hukukundan kaynaklandığında ise idari yargı mercilerinde çözülecektir.²⁵²

B) Yasama İşlemi Türleri

Yasama işlemlerinin genel olarak kanunlar ve parlamento kararlarından oluştuğu kabul edilse de; uygulamada TBMM'nin herhangi bir kanun çıkarmadan ya da herhangi bir parlamento kararı almadan da yasama görev ve yetkileriyle alakalı hukuki sonuç doğuran birtakım irade açıklamalarının bulunduğu görülmektedir. Bu bakımdan yasama işlemi türlerini kanun, parlamento kararı ve isimsiz yasama işlemleri olmak üzere üçe ayırarak incelemek mümkündür.

a. Kanun

1. Tanımı

Yasama işlemleri içerisinde en yaygın bilinen tür kanundur. Anayasa'nın TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesinde de ilk sırada kanun koymak yetkisi sayılmıştır. Ancak kanun kavramı maddi ve şekli kriter olmak üzere iki kriter esas alınmak suretiyle iki farklı şekilde tanımlanabilmektedir.

Maddi kritere göre, bir düzenleyici işlemin kanun olarak nitelendirilebilmesi için o düzenleyici işlemin genel, soyut, objektif ve kişisel olmayan bir nitelik taşıması gerekmektedir.

²⁵² ÇEKİÇ, s. 112.

Şekli kritere göre ise, düzenleyici işlemin içeriğine ve yukarıda sayılan niteliklerine bakmaya gerek yoktur. Bir düzenleyici işlemin kanun olarak kabul edilebilmesi için yasama organı tarafından yasama usullerine uygun olarak ve kanun başlığı altında düzenlenmesi gerekmektedir.²⁵³

Doktrinde çoğunlukla kabul gören kriter, şekli kanun kriteridir.²⁵⁴ Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin bazı kararlarında²⁵⁵ maddi kanun tanımını esas alarak Meclisin karar adını taşıyan, ancak içerik olarak kural-işlem niteliğinde olan bazı işlemlerini de kanun kabul ederek denetlediği görülmektedir.²⁵⁶ Anayasa Mahkemesi'nin, kanunla yapılması gereken düzenlemelerin yargı denetiminden kaçmak amacıyla karar biçiminde yapılması halinde bu işlemleri denetim kapsamına alarak Anayasa'ya uygunluğu sağlamaya çalıştığı görülmektedir.²⁵⁷

Kanaatimizce, Türk Anayasa Hukuku bakımından, kanunun şekli kritere göre tanımlanması gerekmektedir. Her şeyden önce, Anayasa'da kanunun; genel, soyut, objektif, kişisel olmayan bir işlem olması gerektiğini belirten bir kural bulunmamaktadır. Bir başka ifadeyle, TBMM tarafından genel, soyut ve objektif kurallar içeren kanunlar çıkartılabileceği gibi, bu nitelikleri taşımayan, fakat maddi kanunlarla aynı usule ve de aynı hukuki rejime tabi olan kanunlar da çıkartılabilir.²⁵⁸ Kanunların mutlaka genel ve soyut nitelikte kurallar içermesi gerekmez. Belli kişi ve durumlara ilişkin olarak da kanun kabul edilebilir. Örneğin yeni bir üniversitenin kurulmasını ya da belli bir ilin teşvik kapsamına alınmasını öngören kanunlar gibi... Ayrıca maddi anlamda kanunların da mutlaka şekli anlamda kanun olması gerekmez. Bilindiği üzere, idarenin düzenleyici işlemleriyle de kural işlem niteliğinde yani

²⁵³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 234

²⁵⁴ Bkz. TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 17 ; ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 286 ; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 234-235; Bülent TANÖR / Necmi YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2012, s. 275, Yavuz ATAR, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2005, s. 165.

²⁵⁵ Karar metni için bkz. E. 1990/31, K. 1990/24, Karar Tarihi, 24.09.1990, AMKD. , Sayı 26, s. 403.

²⁵⁶ Kural olarak parlamento kararları yargı denetimine tabi değildir. TBMM İçtüzüğü, dokunulmazlığın kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesi kararları dışındaki parlamento kararları Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmamıştır.

²⁵⁷ ATAR, s. 165.

²⁵⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 198.

genel, soyut, objektif ve kişisel olmayan hukuk kuralları içeren işlemler oluşturulabilmektedir.²⁵⁹

Şekli anlamda kanun çıkarma yetkisi, genel, asli ve devredilemeyen bir yetki olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Kanun çıkarma yetkisinin asli bir yetki olması, yasama organının kanun çıkarabilmesi için önceden herhangi bir kurumdan ya da kişiden izin almasına gerek olmadığını, bu yetkiyi doğrudan doğruya birincil yetki olarak kullanabileceğini ifade etmektedir. Kanun çıkarma yetkisinin devredilemeyen bir yetki olması ise bu yetkinin Türk Milleti adına sadece TBMM tarafından kullanılabilmesi ve bir başka kişi, kurum ya da organa devredilemeyeceği anlamına gelmektedir.

Kanun çıkarma yetkisi aynı zamanda genel bir yetkidir, çünkü yasama organı Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla, her konuda ve dilediği kadar ayrıntılı bir şekilde kanun çıkarabilir. Öyleyse kanun çıkarma yetkisi genel, asli fakat sınırsız olmayan bir yetkidir. Başka bir ifadeyle hukukumuzda kanun şeklinde düzenlenemeyecek bir takım hukuki işlemler de vardır. Bu işlemler fonksiyonel bakımdan yasama organının yapamayacağı işlemlerdir. İba, bu işlemleri “yasama kısıtı”²⁶⁰ olarak isimlendirmektedir.

Kanunla düzenlenemeyecek olan bu işlemleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Yasama organı hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözüme anlamına gelen, kısaca yargı organlarının görev ve yetkisine giren konularda kanun biçiminde işlem tesis edemez.²⁶¹ Aksi takdirde Anayasa'nın yargı yetkisini düzenleyen 9. maddesine ve yasama organının yargı organlarına müdahalesini yasaklayan 138. maddesine aykırılık ortaya çıkar.

²⁵⁹ ÇEKİÇ, s. 115.

²⁶⁰ “Yasama kısıtı” terimi, “yasama kısıntısı” terimi ile karıştırılmamalıdır. Yasama kısıntısı bir tanıma göre, kanunla yargı denetimi dışına çıkarılan idari işlemleri (bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 238.) ya da bir başka tanıma göre ise; görev ve yetki alanında hukuk düzenince öngörülmüş bulunan özel sınırlamaları (bkz. Şeref İBA, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, s.114) ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Yasama kısıntısı örnekleri için bkz. Habip KOCAMAN, “Yargıya İntikal eden Olaylarda Yasama Kısıntısı”, *Yasama Dergisi*, S. 1, 2006, s. 5-24.

²⁶¹ Turan GÜNEŞ, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965, s. 40-41; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 237.

- Yasama organı, konusu sadece yürürlükte bulunan kanunların uygulanmasını göstermek olan bir işlemi kanun şeklinde düzenleyemez.²⁶² Yürütme, mevcut kanunların uygulanması veya uygulanmalarının sağlanması faaliyetidir. Öyleyse kanunları uygulayıcı işlemlerin yasama organı tarafından yapılmasına imkân yoktur. Aksi halde fonksiyonlar ayrılığının ve özellikle de yürütmenin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 8. maddesinin anlamı kalmaz. Özbudun'un deyimiyile, Türkiye'de yürütme organının mahfuz bir düzenleme yetkisi bulunmamakta fakat mahfuz bir yetki alanı bulunmaktadır. Bu mahfuz alan da yürürlükteki kanunların uygulanmasıdır. Yasama organı bu alana müdahale etmemelidir.²⁶³

- Yine yasama organı, hukuk devleti ve kanuni eşitlik ilkeleri gereği, belli bir kişiye yükümlülük yüklemek üzere ya da belli bir kişiyi yükümlülükten kurtarmak üzere kanun çıkartamaz.²⁶⁴

- Son olarak yasama organı kendi içişlerine ilişkin düzeleme yapmak üzere de kanun çıkaramaz.²⁶⁵ Kanaatimizce bu düzenlemeler, İçtüzük ile belirlenmesi gereken düzenlemelerdir. Nitekim, Anayasa'nın 95. maddesinin 1. fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür" denilmek suretiyle İçtüzüğe, Meclisin çalışma düzenini belirlemek üzere bir mahfuz yetki alanı tanımlanmıştır.

2. Kanun Türleri

(a) Genel Kanun - Özel Kanun:

Kanunlar, düzenledikleri hukuki menfaatlerin ve hukuki durumların genellik dereceleri bakımından genel kanun ve özel kanun ayrımına tâbi tutulurlar.²⁶⁶ İçerik olarak

²⁶² ÇEKİÇ, s. 116.

²⁶³ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 212.

²⁶⁴ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 212.

²⁶⁵ ÇEKİÇ, s. 117.

²⁶⁶ Bülent DAVER, Kanunla İlgili Meseleler, *AÜSBF Dergisi*, C. 16, S. 4, 1961, s. 217-246.

genellik gösteren ve kapsam itibariyle geniş bir konuyu düzenleyen kanunlara genel kanun denir. Buna karşılık, sınırlı konuda düzenleme yapan belirli bir alanla ilgili kanunlara özel kanun denilmektedir.²⁶⁷ Örneğin içerisinde özel borç ilişkilerini de düzenleyen 818 sayılı Borçlar Kanunu genel bir Kanun olarak her türlü kira ilişkilerini taşınır ve taşınmazlar açısından düzenlediği halde, özel bir kanun olan 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun ise kira ilişkisini gayrimenkuller açısından düzenlemektedir.²⁶⁸

Ancak, kanunların genel ve ya özel olma niteliklerini saptamak her zaman kolay olmayabilir. Çünkü kanunların genel veya özel olma niteliği nispi bir niteliklidir. Bir kanun bir kanuna göre genel, bir başka kanuna göre özel nitelikte olabilir.²⁶⁹

Örneğin, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu genel nitelikli bir kanundur ve içerisinde (56 ve 100. maddeler arasında) dernekleri de düzenlemektedir. Ancak dernekler, özel bir kanun olan 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile de düzenlenmektedir. Bunlara ek olarak bir de 2847 sayılı Türkiye Emekli Subaylar, Emekli Astsubaylar, Harp Malulü Gaziler Şehit Dul Ve Yetimleri İle Muharip Gaziler Dernekleri Hakkında Kanun vardır. Bu üç kanun birlikte değerlendirildiğinde, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'na göre özel kanun niteliğinde iken, 2847 sayılı Kanuna göre genel kanun niteliğindedir.

Bu noktada “özel kanunlar” ile “özel nitelikli kanunlar”ın birbirine karıştırılmaması için özel nitelikli kanunlara değinmekte yarar vardır. Kanun biçiminde yapılan bazı yasama işlemleri taşıdıkları özel nitelikler nedeniyle “özel nitelikli kanunlar” olarak anılırlar. Bütçe ve kesin hesap kanunları ile milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması hakkındaki kanunlar bu kapsamda yer alan kanunlardır.²⁷⁰

²⁶⁷ İbrahim ARAÇ / Şeref İBA, Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine, *AÜSBFD*, C. 58, S. 3, 2003, s. 35-59.

²⁶⁸ Erdal KULUÇLU, Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri, *Sayıştay Dergisi*, S. 71, Ekim-Aralık 2008, s. 3-22.

²⁶⁹ Kemal GÖZLER, Yorum İlkeleri, s. 67, <http://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.htm>, E.T. 29.08.2013. (Kemal GÖZLER’in, Kamu Hukukçuları Platformu ve Türkiye Barolar Birliği tarafından Ankara’da 29 Eylül 2012 Cumartesi günü düzenlenen “Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması” başlıklı toplantıdaki bildirisi.)

²⁷⁰ ARAÇ/İBA, s. 43.

(b) Süreli Kanun - Sürekli Kanun:

“Süreli kanun”, belirli bir süre uygulanmak ve bu süre bittikten sonra yürürlükten kalkmak üzere yapılan kanunlardır. Pişmanlık Kanunu ve Olağanüstü Hal Kanunu, süreli kanunlara örnek olarak verilebilir.

Yürürlüğü için belli bir süre öngörülmemiş ve süreklilik sergileyen kanunlara ise “sürekli kanunlar” kanunlar denir.²⁷¹ Kanunlar, kural olarak (süreli ve geçici kanunlar dışında) sürekli kanunlardır: Türk Ceza Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Hukuk Muhakemeleri Kanunu gibi...

(c) Geçici Kanun (Kanun-u Muvakkat)

Geçici kanun, belirli bir süre uygulandıktan sonra, yürürlükte kalmakla birlikte, etkisi sona eren kanundur. Kanunlar genel olarak sürekli nitelikte olsalar da, zaman zaman örneğin, yeni çıkarılan kanun dolayısıyla eski durumla yeni durum arasında uyum sağlamak ya da af çıkarmak gibi amaçlarla geçici nitelikli kanunlar çıkarılabilir.²⁷²

Geçici kanunlar kural olarak “bu Kanunun yayımı tarihine kadar” veya “... tarihine kadar” gibi işin geçiciliğine işaret eden tarihler içerir. Ancak içinde süre bulunsun ya da bulunmasın belirli süreler geçtikten ya da belirli işler yapıldıktan sonra kanunun/maddenin uygulaması sona eriyor ve sürekli bir kanunun maddeleri yürürlüğe giriyorsa burada bir geçici kanun ya da maddeden söz edilebilir.²⁷³

(ç) Organik – Organik olmayan Kanun

Organik kanun, temel devlet organları yaratan veya ortadan kaldıran ve bu devlet organlarının yapılarını gösteren kanunlardır. Burada temel devlet organı ifadesinden kasıt, Meclis, Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı, yargı teşkilatı ve bu organlara benzeyen önemli kuruluşlardır.²⁷⁴ Bu bağlamda, organik kanunlar, teşkilat kanunları ile karıştırılmamalıdır.²⁷⁵

²⁷¹ ARAÇ/İBA, s. 44.

²⁷² Yasama El Kitabı, s. 35.

²⁷³ Yasama El Kitabı, s. 36.

²⁷⁴ DAVER, s. 220.

²⁷⁵ Araç ve İba “Anayasa’da belirtilen kurumların kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanunlara organik ya da teşkilat kanunu denir” ifadesini kullanmak suretiyle Daver’den ayrılarak organik kanun ile teşkilat

Örneğin, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, bir teşkilat kanunu olmasına karşın yukarıda açıkladığımız sebeplerden ötürü bir organik kanun değildir.

Bir devlet organı yaratması itibariyle; 02.05.1920 tarih ve 3 sayılı Büyük Millet Meclisi, İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun, 05.09.1920 tarih ve 8 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu ve 08.07.1922 tarih ve 244 sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun gibi kanunlar organik kanuna örnek teşkil edebilirler. Aynı şekilde bir devlet organını değiştiren ya da ortadan kaldıran kanunlar da organik kanunlardır. Bu bakımdan, 30.10.1922 tarih ve 307 sayılı Osmanlı İmparatorluğunun inkıraz bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı ile 1-2.11.1922 tarih ve 308 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hâkimiyet ve Hükümraninin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı, 29.10.1923 tarih ve 364 sayılı, Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihen Tadiline Dair Kanun ve son olarak 03.04.1924 tarih ve 431 sayılı Hilafetin İlgasına ve Hanedan-ı Osmanî'nin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanunlar organik kanunlardır.²⁷⁶

Günümüzde organik kanun teriminin pozitif hukukumuzda karşılığı bulunmamaktadır.²⁷⁷

(d) Kod (Temel) Kanun – Çerçeve (Taşıyıcı) Kanun

Kod kanun belirli bir alanı yeni baştan tümüyle düzenleyen kanunu ifade eder; Türk Medeni Kanunu, Türk Ceza Kanunu gibi... Çerçeve kanun ise kod kanunlarda değişiklik yapan kanundur. Bir kanunun kod kanun mu yoksa çerçeve kanun mu olduğuna karar vermek için kanunun yürürlükteki bir kanuna değişiklik yapıp yapmadığına bakmak gerekir. Örneğin İmar Kanunu bir kod kanun iken, bu kanunun bir veya birkaç maddesinde değişiklik yapan kanun bir çerçeve kanundur.²⁷⁸

kanununu aynı anlamda kullanmaktadır. (Bkz. ARAÇ/İBA, s. 44.) Ancak bu konuda Araç ve İba'ya değil, Daver'e katılmaktayız.

²⁷⁶ www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin001/001_00_008.pdf E. T. 02.09.2013

²⁷⁷ Organik kanunla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. DAVER, s. 219-220.

²⁷⁸ Yasama El Kitabı, s. 35.

(e) Torba Kanun

Torba kelimesi “genellikle pamuk ve kıldan dokunmuş, türlü boy ve biçimde, ağzı büzülüp bağlanabilen araç” ya da genellikle plastikten veya kâğıttan yapılmış, içine öteberi koymaya yarayan, çeşitli büyüklükte olabilen taşıma gereci, poşet”²⁷⁹ anlamında kullanılmaktadır. Torba kanun ifadesi ise içerdiği çeşitli belirsizlikler sebebiyle tanımlanması güç bir ifadedir. Öyle ki, kanun kelimesini niteleyen torba ifadesi de bir yandan kanunun “taşıyıcılık işlevini” bir yandan da kanunun içeriğini oluşturacak düzenlemelerin her zaman önceden kestirilememesi sebebiyle kanunun “gizemini” ifade etmektedir. Bu bakımdan torba kanun ifadesi formel yasama dilinde hiç kullanılmamasına rağmen, yasama organının bazı uygulamaları neticesinde ihtiyaca binaen yasama literatürüne girmiş olan oldukça “isabetli” bir ifadedir.²⁸⁰

Kısaca, birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara “torba kanun” adı verilebilir. Bir kanunun torba kanun olup olmadığının temel göstergelerinden birisi, kanun başlığıdır. Torba kanunların başlığı, içerik itibarıyla yürürlükteki birden fazla kanunu etkilediği için genellikle “çeşitli kanunlarda” diye başlamak zorundadır.²⁸¹

Torba Kanun uygulamasının pragmatist ihtiyaçlardan doğduğu bir gerçektir. Örneğin trafikle ilgili kanununda değişiklik yapan bir kanun, ceza kanununda da değişiklik yapılmasını zorunlu kılabilir. Bu durumda birden fazla kanunda aynı kanunla değişiklik yapmak kaçınılmaz olabilir. Ancak günümüzde ne yazık ki çoğu zaman böyle bir zorunluluk bulunmadığı durumlarda da bu yola başvurulduğu görülmektedir.²⁸² Hükümetler bir an önce gerçekleştirmek istedikleri, her birini ayrı bir kanun ile yapmak durumunda kalacakları düzenlemelerin hepsini geniş bir yelpazede torba kanun uygulaması yoluyla yapabilmektedirler. Bu durum, özellikle seçimlere giderayak yasama dönemlerinin sona

²⁷⁹ Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, bkz. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>.

²⁸⁰ Şeref İBA, Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 1, 2011, s. 197-202.

²⁸¹ İBA, Ülkemizde “Torba Kanun”, s. 199.

²⁸² Fahri BAKIRCI, “TBMM’de Komisyonların Yapı ve İşleyişi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 113-143.

ermesine yakın zamanlarda daha sık olarak görülmektedir. Çünkü, artık sona ermek üzere olan dönemde yeni bir seçimle işbaşına geçip geçmeyeceği belirsiz olan hükümetler, yapmak istedikleri düzenlemeleri birleştirmekte ve tek bir kanun halinde kısa sayılabilecek parlamento zamanı tüketerek TBMM’den geçirmeye çalışmaktadırlar.²⁸³

“Torba kanunlar söz konusu olduğunda, Medeni Kanununun 1. maddesinde belirtildiği anlamda, “kanunun ruhundan/özünden” söz edebilmek neredeyse imkânsız hale gelebilmektedir. Torba kanunlar, uygulayıcılar açısından çeşitli sürprizlere gebe dir. Örneğin, kimi torba kanunların, gerekçe trafiği ya çok karışık ya da hiç gerekçesi olmayan maddeleri bulunmaktadır. Bu nedenle, somut hukuki açmazlarla ilgili kanun “yorum” teknikleri çoğu zaman işlemez hale gelebilmektedir.”²⁸⁴ Öyle ki bu tür kanunları sadece vatandaşlar değil hukuk uygulamacıları dahi çoğu zaman takip edememektedirler.

b. Parlamento Kararı

1. Tanımı

Yasama işlemlerinin bir diğer türü de parlamento kararlarıdır. Parlamento kararı kavramı, parlamento kararlarının tanımlanmasında kullanılan ölçütlerin yetersizliği ve parlamento kararlarının çok değişik türde ve yapıda olmaları nedeniyle²⁸⁵ tanımlanması güç bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle doktrinde yasama işlemlerinin kanun ve parlamento kararından ibaret olduğunu savunan yazarların birçoğu, parlamento kararının ne olduğuna dair bir tanım vermektense kavramı ne olmadığı yönünde tanımlamayı tercih etmişlerdir. Bu yazarlar parlamento kararını genel olarak, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kanun dışındaki bütün işlemleri” şeklinde tanımlanmaktadırlar.²⁸⁶

²⁸³ İBA, Ülkemizde “Torba Kanun”, s. 200.

²⁸⁴ İBA, Ülkemizde “Torba Kanun”, s. 200.

²⁸⁵ Parlamento kararları çeşitleri için bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 244 vd.

²⁸⁶ Bkz. Erdoğan TEZİÇ, Parlamento Kararı ve Kanun, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 5, 1988, s.121-130 ; Ergun ÖZBUDUN, Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, *AÜHFĐ*, C. 36, S. 1-4, 1979, s. 3-26.

Gözler ise kavramı ne olduğu yönünde incelemiş ve parlamento kararını, “TBMM’nin iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olarak veya TBMM’nin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar” şeklinde tanımlamıştır.²⁸⁷

Parlamento kararı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kanun dışındaki bütün işlemleri şeklinde tanımlandığında bu kavram, bizim yasama işlemleri içerisinde saydığımız ve aşağıda açıklanacak olan isimsiz yasama işlemlerinin de sanki bir çeşit parlamento kararı olduğu yönünde bizce yanlış bir yargıyı ifade edecektir. Bu nedenle biz bu tanımlamanın parlamento kararının tanımlanmasında yeterince tatmin edici olmadığını düşünüyoruz.

Gözler’in tanımına baktığımızda ise bu tanımın birinci tanıma göre daha isabetli bir tanım olduğunu vurgulamamız gerekiyorsa da onun yaptığı tanımın parlamento kararlarının tüm niteliklerini kapsamadığını görmekteyiz. Öyleyse, parlamento kararlarına ilişkin kapsayıcı bir tanım verebilmek için öncelikle parlamento kararlarının onları diğer yasama işlemlerinden ayıran niteliklerini incelememiz gerekmektedir.

2. Parlamento Kararlarının Nitelikleri

Her şeyden önce, parlamento kararları, yasama meclislerinin genel kurullarında ve yapılan bir oylama neticesinde alınan kararlardır. Dolayısıyla yasama meclislerinin komisyonları, başkanlık divanları ya da başkanları tarafından alınan kararlar parlamento kararı olarak nitelendirilemezler.²⁸⁸ Ayrıca bir karar, genel kurulda alınmış olsa da bu kararın genel kurulu oluşturan milletvekillerinin oylamasına tabi olmadan ortaya çıkmış olması durumunda da parlamento kararının varlığından söz edilemez. Parlamento kararı taşıdığı bu iki özelliği sayesinde az sonra açıklamaya çalışacağımız isimsiz yasama işlemlerinden ayrılmaktadır.

Parlamento kararları yasama organının iç işleyişine, yürütme oranıyla ilişkilerine ve Anayasa ve kanunlarda açıkça parlamento kararı şeklinde yapılacağı belirtilen işlemlere yönelik olarak alınabilirler. Bir başka deyişle her şey parlamento kararının konusu olmaya elverişli değildir; yani meclisin parlamento kararı alabilme yetkisi kanun çıkarmada olduğu

²⁸⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 244.

²⁸⁸ ÇEKİÇ, s. 119.

gibi genel ve asli bir yetki değildir. Parlamento kararı bu nitelikleri bakımından da kanunlardan ayrılmaktadır.

Her şeyden önce, Anayasa'nın 13. maddesi gereğince temel hak ve hürriyetler yalnızca kanunla sınırlandırılabilir. Dolayısıyla temel hak ve hürriyetleri sınırlayan bir parlamento kararı Anayasa'ya aykırı olacaktır.²⁸⁹

Yine Anayasa'da açıkça kanunlarla düzenlenmesi gereken bir konu hakkında parlamento kararı alınamaz. Örneğin, parlamento kararıyla vergi, resim harç ve benzeri yükümlülükler konulamaz, kaldırılmaz ve değiştirilemez.²⁹⁰ Ceza ve ceza yerine geçecek olan güvenlik tedbirleri de yine parlamento kararı ile konulamaz, yalnızca kanunla konulabilir.²⁹¹

Bu sebeplerle, parlamento kararları ancak, yasama organının iç işleyişine,²⁹² Meclisin yürütme organıyla olan ilişkilerine,²⁹³ ya da anayasa ve kanunlarda açıkça parlamento kararı şeklinde düzenlenmesi öngörülen konulara²⁹⁴ yönelik olarak alınabileceklerdir.²⁹⁵

Hatırlanacağı üzere fonksiyonel bakımdan yasama organının yapamayacağı işlemler, İba tarafından “yasama kısıtı” olarak isimlendirmekteydi. Bu noktada benzer bir yaklaşımla yasama organının parlamento kararı olarak alamayacağı kararları tek bir başlık altında toplayabilmek amacıyla “karar kısıtı” kavramı önerilmiştir.²⁹⁶ Kanaatimizce bu öneri üzerinde düşünölmeye ve kabul edilmeye değer bir öneri olabilir.

Parlamento kararlarını kanunlardan ayıran bir başka nitelik de parlamento kararlarının yürürlüğe girebilmeleri için devlet başkanının onayının gerekli olmamasıdır. Bilindiği üzere bütün kanunların yürürlüğe girebilmeleri için Resmi Gazetede yayımlanmaları gerekmektedir. Oysa parlamento kararlarının tümü için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bazı

²⁸⁹ ÇEKİÇ, s. 120.

²⁹⁰ Aksi takdirde Anayasa'nın 73/3 hükmü ihlal edilmiş olur.

²⁹¹ Aksi takdirde Anayasa'nın 38/3 hükmü ihlal edilmiş olur.

²⁹² Meclisin tatile girmesi, erken seçim kararı alınması, komisyonlara üye seçilmesi gibi...

²⁹³ Güvenoyu, gensoru, soru ve benzeri hükümeti denetleme araçların kullanılması gibi...

²⁹⁴ Kalkınma planlarının onaylanması gibi...

²⁹⁵ ÇEKİÇ, s. 120.

²⁹⁶ Bkz. ÇEKİÇ, s. 120.

parlamento kararları Resmi Gazetede yayımlanırken bazıları ise yayımlanmazlar. Hangi parlamento kararlarının resmi gazetede resmi gazetede yayımlanacağı İçtüzüğü'nün 182. maddesi uyarınca Başkanlık Divanının 23.06.1989 tarihli ve 40 sayılı kararı uyarınca kabul edilen "Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları, Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik"²⁹⁷ belirlenmiştir.

Bu yönetmeliğin 3. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin şu kararların Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir:

- İçtüzükte değişiklik yapılmasına ilişkin karar
- Kalkınma planlarına ilişkin karar
- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimine ilişkin karar
- Tatil ve ara verme kararı
- Olağanüstü toplantı sonunda alınan, Meclis çalışmalarına devam kararı
- Tatil ve ara verme sırasında çalışacak komisyonlara ilişkin karar
- Seçimlerin yenilenmesi veya geriye bırakılması ve ara seçim kararı
- Meclis Araştırması açılmasına ve Meclis Araştırması Komisyonunun çalışma sürelerine ilişkin karar
- Meclis Soruşturması açılmasına ve Meclis Soruşturması Komisyonunun çalışma süresine ilişkin karar
- Yüce Divana sevke ilişkin karar
- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı ile süre uzatımına ilişkin karar
- Bakanlar Kuruluna güven kararı
- Gensoru sonucunda Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülmesine ilişkin karar
- Yasama Dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin karar

²⁹⁷ Yönetmeliğe ulaşmak için bkz. 1.10.1989 tarihli ve 20299 sayılı Resmi Gazete.

- Üyeliğin düşmesine ilişkin karar
- Kapalı oturum tutanaklarının yayımlanmasına ilişkin karar
- Savaş hali ilanına ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verilmesine ilişkin karar.

Bu kararlar dışında kalan parlamento kararları, Resmi Gazete’de yayımlanmazlar. Resmi Gazete’de yayımlanması gereken kararlar ise Resmi Gazete’de yayımlanmak üzere Başbakanlığa Cumhurbaşkanının değil, Meclis Başkanının imzasıyla gönderilir.

Son olarak parlamento kararları kural olarak yargısal denetime tabi değildir. Anayasa’ya göre, bir çeşit parlamento kararı olan TBMM İçtüzüğü ve İçtüzük değişikliği kararları (An. m. 148/1) ile yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesi kararları Anayasa Mahkemesi denetimine tabi iken bu üç karar dışında kalan parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesi veya bir başka yargı organı tarafından denetlenebileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.

Parlamento kararlarının kanunlardan ve isimsiz yasama işlemlerinden ayrılmasında bize ışık tutan bu niteliklerini de göz önünde bulundurduğumuzda; parlamento kararlarını şu şekilde tanımlamak mümkündür:

“Parlamento kararları, yasama meclislerinin kendi iç işleyişlerine, yürütme organıyla olan ilişkilerine, Anayasa ve kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülen işlemlere yönelik olarak, Meclis Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan ve devlet başkanının onayına ve kural olarak yargısal denetime tabi olmayan yasama işlemleridir.”²⁹⁸

c. İsimsiz Yasama İşlemleri

Yasama işlemlerinin bir diğer türü de diğer (isimsiz) yasama işlemleridir. Uygulamada, yasama işlemleri her zaman kanun ya da parlamento kararı şeklinde ortaya çıkmamakta, bazı konulara ilişkin yasama işlemleri Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmak suretiyle gerçekleşmektedir. Bu sebeple diğer yasama işlemlerinin bilgiye sunma

²⁹⁸ ÇEKİÇ, s. 121.

yöntemiyle gerçekleşmesi nedeniyle bu tip işlemleri “bilgiye sunma işlemleri” olarak nitelendiren yazarlar da vardır.²⁹⁹

TBMM uygulamalarına bakıldığında, Genel Kurulun bilgisine sunulan her hususun diğer yasama işlemlerini meydana getirmediği halde, diğer yasama işlemlerinin tamamının Genel Kurulun bilgisine sunulmak suretiyle gerçekleştiği görülmektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı bir kanunu bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte Anayasa’nın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderebilir. İşte Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerini içeren geri gönderme tezkeresi, TBMM’ye ulaştığı tarihten itibaren yapılacak ilk birleşimin başında TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmaktadır. Tamamen TBMM Genel Kuruluna bilgi vermeye yönelik bu durum neticesinde herhangi bir yasama işlemi meydana gelmemektedir.³⁰⁰ Nitekim bu durum, tutanaklara da şu şekilde yansımaktadır:

“ BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, gündeme geçiyoruz.

Başkanlığın Genel Kurula sunuşları vardır.

Cumhurbaşkanlığının bir tezkeresi vardır; okutup, bilgilerinize sunacağım:

— 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 6 ncı maddesinin

Anayasanın 89 uncu maddesine göre bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderildiğine ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkeresi (3/1037) 28/04/2006

BAŞKAN - Bilgilerinize sunulmuştur.”³⁰¹

Bu örnekte de görüldüğü gibi, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan her husus neticesinde bir yasama işlemi ortaya çıkmamaktadır. Bu sebeple bilgiye sunulan her husus neticesinde bir yasama işlemi ortaya çıktığı zannının yanlışlığını ortaya koymak ve de diğer

²⁹⁹ Bkz. İBA/BOZKURT, s.51-52.

³⁰⁰ ÇEKİÇ, s. 122.

³⁰¹ TBMMTD, D. 22, YY. 4, C. 118, B. 96, 2.5.2006, s. 479-484.

yasama işlemlerini ortak bir isim altında toplamanın güçlüğüne vurgu yapmak amacıyla, kanaatimizce bilgiye sunularak gerçekleştirilen yasama işlemlerinin “isimsiz yasama işlemleri” olarak adlandırılması yerinde olacaktır.

İsimsiz yasama işlemlerinin başta Anayasa, TBMM İçtüzüğü, özel kanunlar ve parlamento teamülleri olmak üzere toplam dört kaynağı bulunmaktadır.

Diğer yasama işlemlerinin Anayasamızdaki yansımaları 84. maddede görmekteyiz. Gerçekten 84. maddenin başlığı “Milletvekilliğinin düşmesi” olup, maddede düşme sebepleri tek tek sayılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında milletvekilliğinin kesin hüküm giyme ve kısıtlanma halinde düşmesi düzenlenmektedir. Nitekim 84. maddenin ikinci fıkrası şu şekildedir: “Milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle olur.” Konuyu düzenleyen TBMM İçtüzüğü’nün 136. maddesinin ikinci fıkrası da Anayasa’daki hükme paralel bir şekilde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğine seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan milletvekili hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla üyelik sıfatı sona erer.” hükmünü içermektedir. Madde metinlerinde de açıkça görüldüğü üzere, milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, TBMM Genel Kurulu kararıyla olmamakta, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla olmaktadır.³⁰² Başka bir ifadeyle, kesin hüküm giyme ve kısıtlanma halinde milletvekilliğinin düşmesi diğer yasama işlemleri türünde bir işlemdir.

Anayasa’nın 85. maddesinde ise milletvekilliğinin düşmesine Meclis Genel Kurulunca karar verildiği durumlarda (istifa, milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar ve devamsızlık) bu karara karşı ilgili milletvekiline veya bir diğer milletvekiline, kararın alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde, ilgili kararın Anayasa’ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurma imkânı tanınmıştır. Görüldüğü üzere, bu maddede 84. maddenin ikinci fıkrasına yollamada bulunulmaması da isabetli olmuştur. Zira yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasa’nın 84’üncü maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen kesin hüküm giyme veya kısıtlanma

³⁰² ONAR, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, s. 415 ve 439.

sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi durumunda ortada bir parlamento kararı bulunmamakta, milletvekilliğinin düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla gerçekleşmektedir.

TBMM İçtüzüğünde de diğer yasama işlemlerinin örneklerini görmek mümkündür. Nitekim İçtüzüğün 22. maddesi komisyon üyeliklerinde boşalma durumlarını düzenlemektedir. Buna göre, mensubu olduğu siyasî parti ile üyelik bağı sona eren veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasî partiye mensup olan milletvekilinin, komisyon üyeliği kendiliğinden sona erer. Bunun dışında, her ne kadar İçtüzüğün 22. maddesinde açıkça düzenlenmese de komisyon üyeliğinden istifa, milletvekilliğinin düşmesi ve belli bir süreliğine kurulan geçici komisyonların (Meclis araştırması komisyonu gibi) görev süresinin sona ermesi durumlarında da komisyon üyeliği sona ermektedir.³⁰³ Bunlardan komisyon üyeliğinden istifa işlemi de diğer yasama işlemleri türünde bir işlemdir. Nitekim, üyesi olduğu komisyondan istifa eden milletvekilinin TBMM Başkanlığına hitaben yazdığı önerge Genel Kurulun bilgisine sunulmakta ve böylece istifa işlemi gerçekleşmektedir.³⁰⁴ Yani komisyon üyeliğinden istifa eden milletvekilinin komisyon üyeliği, TBMM Başkanlığına yazdığı önergenin verildiği anda değil, ilgili önergenin TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulduğu anda sona ermektedir.³⁰⁵

Yine TBMM İçtüzüğü'nün Altıncı Kısmı "Denetim Yolları" başlığını taşımakta ve bu kısmın üçüncü bölümünde "Meclis Araştırması", beşinci bölümünde ise "Meclis Soruşturması ve Yüce Divana Sevk" konuları düzenlenmektedir. İçtüzüğün 105. maddesine göre, Meclis araştırması komisyonunun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca kararlaştırılmaktadır. Gerçekten, uygulamada, tüm bu hususlar, Meclis araştırması komisyonu kurulmasına ilişkin parlamento kararında düzenlenmekte ve bu karar Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün 105. maddesinin ikinci fıkrasında ayrıca, "Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir" hükmü yer almaktadır. Dikkat

³⁰³ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 278.

³⁰⁴ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 229.

³⁰⁵ Örnek bir uygulama için bkz. TBMMTD, D. 22, YY. 1, C. 4, B. 30, 4.2.2003, s.220.

edilirse, bir aylık ek süre verilmesi konusunda İçtüzük Genel Kurula takdir yetkisi bırakmamıştır. Uygulamada da Meclis araştırması komisyonundan gelen süre uzatma talebi yazısı, Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmakta ve neticesinde herhangi bir oylama yapılmaksızın birleşimi yöneten Başkan tarafından İçtüzüğün 105. maddesi uyarınca komisyona bir aylık ek süre verildiği Meclis Genel Kuruluna bildirilmektedir. Ve bu durum da aslında bir parlamento kararı olmamasına rağmen, “TBMM Kararı” olarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır. İçtüzüğün 105’inci maddesinde öngörülen bu durum Meclis Genel Kurulunda şu şekilde uygulanmaktadır:

BAŞKAN - Zeytin ve zeytinyağı ile diğer bitkisel yağların üretimindeki

sorunların araştırılması amacıyla kurulan (10/41, 170, 177, 263, 295) esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Başkanlığının komisyonun görev süresinin uzatılmasına dair bir tezkeresi vardır; okutuyorum:

B) TEZKERELER VE ÖNERGELER

3.- (10/41, 170, 177, 263, 295) esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Başkanlığının, komisyonun görev süresinin bir ay uzatılmasına ilişkin tezkeresi (3/1039)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Zeytin ve zeytinyağı ile diğer bitkisel yağların üretimindeki sorunların araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Anayasanın 98, İçtüzüğün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca kurulan (10/41, 170, 177, 263, 295) esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonumuz; 14.02.2006 tarihinde göreve başlamıştır. Anayasa ve İçtüzük gereği kendisine verilen üç aylık süre içerisinde çalışmalarını tamamlayamayan Komisyonumuz, 20.04.2006 tarihinde yaptığı toplantıda aldığı karar gereğince, 14 Mayıs 2006 tarihinden itibaren bir aylık ek süre istenmesine karar vermiştir.

Gereğini bilgilerinize arz ederim.

Necdet Budak

Edirne

Komisyon Başkanı

BAŞKAN - İçtüzüğün 105 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “araştırmasını  c ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir” hükmi gereğince komisyona bir aylık ek süre verilmiştir.³⁰⁶

Benzer bir durum, Meclis soruşturması komisyonlarıyla ilgili olarak daha açık bir şekilde TBMM İçtüzüğün 110. maddesinin son fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan fıkraya göre, “soruşturma komisyonu, raporunu Anayasa’nın 100. maddesine göre kuruluşundan itibaren iki ay içinde verir. Soruşturmanın bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Komisyonun bu konudaki istem yazısı Genel Kurulun bilgisine sunulur.”

Görüldüğü üzere, tıpkı Meclis araştırması komisyonlarında olduğu gibi Meclis soruşturması komisyonlarına ek süre verilmesi konusunda da İçtüzük koyucu Genel Kurula takdir yetkisi bırakmamıştır. Ancak Meclis araştırması komisyonlarından farklı olarak, Meclis soruşturması komisyonlarına ek süre verilmesinin usul  TBMM İçtüzüğün 110. maddesinin son fıkrasında açıkça düzenlenmiştir. Buna göre, soruşturma komisyonlarına ek süre verilebilmesi için, komisyonun bu yöndeki istem yazısının Genel Kurulun bilgisine sunulması yeterlidir. Meclis soruşturması komisyonuna ek süre verilmesi işlemi de bir parlamento kararı olmamasına rağmen, “TBMM Kararı” olarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır. Nitekim Meclis soruşturması komisyonuna ek süre verilmesinin uygulaması Meclis Genel Kurulunda şu şekilde yapılmaktadır:

BAŞKAN - Karadeniz sahil yolu işlerinin ihalesinde müteahhit firmaların önceden anlaştıklarının bilinmesine rağmen, fiyatları ayarlayarak ve rekabete meydan vermeyerek devleti büyük  l de zarara uğrattığı iddiasıyla Bayındırlık ve İskân eski Bakanı Yaşar Topçu hakkında kurulan (9/9) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının komisyonun çalışma süresinin uzatılmasına dair bir tezkeresi vardır; okutup bilgilerinize sunacağım.

C) TEZKERELER VE ÖNERGELER

1.- (9/9) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının süre uzatımına ilişkin tezkeresi (3/582)

³⁰⁶ TBMMTD, D. 22, YY. 4, C. 118, B. 96, 2.5.2006, s. 487.

4.6.2004

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Karadeniz sahil yolu işlerinin ihalesinde müteahhit firmaların önceden anlaştıklarının bilinmesine rağmen, fiyatları ayarlayarak ve rekabete meydan vermeyerek devleti büyük ölçüde zarara uğrattığı ve bu eyleminin Türk Ceza Kanununun 205 inci maddesine uyduğu iddiasıyla Bayındırlık ve İskân eski Bakanı Yaşar Topçu hakkında kurulan (9/9) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu 3.6.2004 tarihli toplantısında, komisyon çalışmalarının süresinde tamamlanamayacağı gerekçesiyle, Anayasanın 100 üncü ve Meclis İçtüzüğü'nün 110 uncu maddesine istinaden, 13.6.2004 tarihinden itibaren başlamak üzere 2 aylık ek (yeni) süre istenmesine karar vermiştir. Ek süre verilmesi hususunu takdirlerinize arz ederim.

Ünal Kacır

İstanbul

Komisyon Başkanı

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, bu komisyon daha önce 2 ay süre kullanmıştır. Anayasanın 100 üncü ve İçtüzüğü'nün 110 uncu maddeleri, soruşturmasını iki ay içerisinde bitiremeyen komisyona, iki aylık yeni ve kesin süre verileceği hükmünü içermektedir. Bu nedenle, komisyonun süre talebini bilgilerinize sunuyorum. Komisyona, 13.6.2004 tarihinden geçerli olmak üzere, iki aylık yeni ve kesin süre verilmiştir.³⁰⁷

Ancak tüm bu açık hükümlere ve uygulamaya rağmen gerek Meclis araştırması komisyonlarına gerekse de Meclis soruşturması komisyonlarına çalışmalarını tamamlayabilmeleri için verilen ek sürelerin birer "TBMM Kararı" olarak Resmî Gazetede yayımlanmaları bizce doğru değildir. Zira bu yöndeki taleplerin kabul edilebilmesi için Meclis Genel Kurulunda bir oylama yapılmamakta ve dolayısıyla da bir parlamento kararı

³⁰⁷ TBMMTD, D. 22, YY. 2, C. 52, B. 99, 9.6.2004, s. 190.

alınmamaktadır. Burada diğer yasama işlemi türünde bir yasama işlemi bulunmaktadır. Bu sebeple uygulamadan kaynaklanan bu yanlışlığın bir an önce düzeltilmesi gerekmektedir.

Diğer yasama işlemlerinden bazıları da özel bir takım kanunlarda düzenlenmiştir. Örneğin, TBMM'nin dış ilişkileri 28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"la düzenlenmiştir. Kanunun 1. maddesinde TBMM'nin milletlerarası faaliyetleri örnek kabilinde, 2. maddesinde ise dostluk grupları hariç olmak üzere bu ilişkilerde TBMM'yi temsil edecek heyet üyelerinin seçilme esasları düzenlenmiştir. 3620 sayılı Kanunun 2. maddesinin a bendine göre, "*Türkiye Büyük Millet Meclisini temsil edecek asıl ve yedek üyeler mensup oldukları siyasi parti grubunun iç yönetmelik hükümlerine göre aday gösterilirler. Bu adaylar T.B.M.M. Başkanlığınca Genel Kurulun bilgisine sunulmakla seçilmiş sayılırlar.*" Söz konusu maddenin Genel Kuruldaki uygulaması ise şu şekilde yapılmaktadır:

BAŞKAN – Gündeme geçiyoruz.

Başkanlığın Genel Kurula sunuşları vardır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının bir tezkeresi vardır, okutup bilgilerinize sunacağım:

VI.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI

A) TEZKERELER

1.- İran İslami Danışma Meclisi Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Komisyonu

Başkanının davetine istinaden, İran'a resmî ziyarette bulunacak olan TBMM Dışişleri Komisyonu üyelerinden oluşan heyeti belirlemek üzere, siyasi parti gruplarınca bildirilen isimlere ilişkin Başkanlık Tezkeresi (3/258)

31 Aralık 2007

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna

İran İslami Danışma Meclisi Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Komisyonu Başkanının davetine istinaden, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dışişleri Komisyonu heyetinin İran'a resmî bir ziyarette bulunması, Genel Kurul'un 25 Aralık 2007 tarihli 41. birleşiminde kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi hakkında 3620 Sayılı Kanunun ikinci maddesi uyarınca heyeti oluşturmak üzere siyasi parti gruplarının bildirmiş olduğu isimler Genel Kurul'un bilgilerine sunulur.

Köksal Toptan

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı

Murat Mercan Eskişehir Milletvekili

İlhan Kesici İstanbul Milletvekili

Mehmet Tekelioğlu İzmir Milletvekili

Mehmet Şahin Malatya Milletvekili

Metin Ergun Muğla Milletvekili

BAŞKAN – Bilgilerinize sunulmuştur.³⁰⁸

Görüldüğü gibi, 3620 sayılı kanuna göre TBMM'yi dış ilişkilerde temsil edecek heyet üyelerinin seçimi konusunda Genel Kurulda bir oylama yapılmamakta, dolayısıyla da bir parlamento kararı alınmamaktadır. Üyelerin seçimi Genel Kurulun bilgisine sunularak gerçekleştirilmektedir. Yani burada da diğer yasama işlemleri türünde bir yasama işlemi bulunmaktadır.

Uygulamada parlamento teamülleri yoluyla da diğer yasama işlemlerinin yapıldığını görmekteyiz. Bunun en açık ve bariz örneğini ise ortak bildirimler ya da deklarasyonlar oluşturmaktadır.

Parlamento teamüllerinin oluşması için iki koşulun varlığı gereklidir. Bunlar:

- *Sürekli uygulama*: Belli bir tutumun, belli bir olay karşısında ilgilileri tarafından sürekli olarak tekrarlanması anlamına gelen sürekli uygulama, teamülün maddî unsurunu oluşturmaktadır. Bir uygulamanın sürekli uygulama haline gelebilmesi için belirli bir süre

³⁰⁸ TBMMTD, D. 23, YY: 2, C. 11, B. 44, 2.1.2008, s. 175-176.

yoktur. Başka bir ifadeyle, bir uygulama çok kısa süreli uygulansa bile, neticesinde bir teamülün oluşmasına yol açabilir.³⁰⁹

• *Ortaya çıkan teamüle uyulmasının zorunlu olduğu kanısı:* Bu ise teamülün psikolojik unsurunu oluşturmaktadır. Yani, sürekli uygulama neticesinde ortaya çıkan teamüle uyulmasının zorunlu olduğu yönünde bir kanının ortaya çıkması teamülün varlığı için yeterli olup, ayrıca bunun için bir yaptırımın öngörülmüş olması gerekmemektedir.³¹⁰

Ortak bildirimler ya da deklarasyonlar konusuna tekrar döndüğümüzde, bu konuyla ilgili ne Anayasa'da ne de TBMM İçtüzüğünde bir hüküm bulunmamaktadır. Gerçekten ortak bildirimler, parlamento uygulamalarıyla ortaya çıkmış, belli bir konuda TBMM'nin görüş ve düşüncelerini yansıtan siyasi içerikli ve bağlayıcılığı olmayan yazılı açıklamalardır. Uygulamaya baktığımızda çok değişik konularda ortak bildirimlerin TBMM Genel Kurulunda ele alınıp yayımlandığını görmekteyiz. Bunlar arasında; Kıbrıs ve Ege sorunu gibi Türkiye'nin dış politikasını, Almanya ve Bulgaristan'daki soydaşlarımız gibi yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarını ilgilendiren konularda, Bosna-Hersek ve Körfez savaşları gibi dünya gündemini belli bir süre meşgul eden olaylar hakkında ve çeşitli ülke parlamentolarında Türkiye aleyhine alınan kararlara karşı yayımlananları sayabiliriz.³¹¹

Ortak bildirimler, TBMM'nin görüş ve düşüncelerini yansıtan ortak bir temenni niteliğinde olduğu için, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin ve TBMM'de temsil edilen fakat grubu bulunmayan siyasi partilerin yetkili temsilcilerinin TBMM Başkanlığına hitaben yazdıkları imzalı bir önerge neticesinde ortaya çıkmaktadırlar. Ancak uygulamada bu konuda bir birliktelik olduğunu söylemek güçtür. Gerçekten geçmişte yapılan ortak bildirimlere bakıldığında, ortak bildiri önergesine Mecliste grubu bulunsun ya da bulunmasın tüm siyasi parti temsilcileri, bazen bunlara ilave olarak bağımsız milletvekilleri adına bir bağımsız milletvekili bazen de bildirim ilgili olduğu ülkenin dostluk grubu başkanları imza koymuşlardır. Her ne kadar istikrarlı bir uygulama olmasa da ortak bildiri haline gelecek bir önergede, Mecliste temsil edilen tüm siyasi parti temsilcilerinin ve varsa bağımsızlar adına bir

³⁰⁹ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 66.

³¹⁰ TEZİÇ, Türk Parlamento Hukukunun... , s. 66.

³¹¹ ÇEKİÇ s. 131.

üyenin imzasının da bulunması gerekir. Aksi takdirde ortaya çıkacak bildiri, Meclisin değil belli siyasi partilerin bildirisi haline gelecektir.³¹²

Ortak bildirimler konusunda Anayasa’da ve TBMM İçtüzüğünde bir hüküm bulunmaması nedeniyle, bunların yayımlanmasının usulü parlamento uygulamaları neticesinde ortaya çıkmıştır. Gerçekten 17. yasama döneminden günümüze kadar olan TBMM’nin ortak bildirimleri incelendiğinde, ortak bildiri önergesine imza koyanlar açısından farklı uygulamalar olsa da, artık bir teamül haline geldiğini kabul edebileceğimiz uygulamaya göre; ortak bildirimler, ortak bildiri metnini içeren önergenin, oturumu yöneten Başkan tarafından Genel Kurulun bilgisine sunulması ve bunun neticesinde de Başkan tarafından gereğinin Başkanlıkça yerine getirileceğinin Genel Kurula açıklanması suretiyle yayımlanmaktadır. Ayırksı bazı durumlarda ortak bildirimlerin Genel Kurul kararıyla alınıp yayımlandığı da olmuştur.³¹³ Ancak genel uygulama bilgiye sunma şeklindedir. Gerçekten, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı Batı Avrupa ülkelerinin ve tüm uluslararası kuruluşların mücadeleye çağrılması için TBMM’nin 3.11.1992 tarihli 21. Birleşiminde alınan ortak bildirim Genel Kurulun bilgisine sunulmasından sonra, oturumu yöneten Başkanvekili Fehmi İŞIKLAR tarafından Genel Kurulun bilgisine sunulan ortak bildirim “karar” şeklinde alınmasının gerekli olmadığı şu sözlerle açıklanmıştır:

“Böyle bir karar almanın gereği yok; ancak, bu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ortak temayülüdür ve kamuoyuna ve dünyaya duyurulmuş olacaktır. Ayrıca, Başkanlık, hem bunun kapsamını geliştirecek hem de konuşmaların ve önerilerin ışığında yapılması gerekenleri yapıp, ilgili ülkeler ve kamuoyu nezdinde girişimde bulunarak çözüme katkıda bulunacaktır. Bunu tutanağa geçmesi bakımından belirtiyorum.”³¹⁴

Aynı şekilde, 19. Yasama Döneminde 1.3.1994 tarihli 77. Birleşimde, Yunan Parlamentosunun 19 Mayıs’ın sözde Pontus Soykırımını anma günü olmasını öngören yasayı

³¹² NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 127.

³¹³ Örneğin TBMM’nin 6.3.2003 tarihli 42. Birleşiminde hazırlanan KKTC’yle ilgili ortak bildiri önergesi TBMM Kararı olarak kabul edilmiştir. Bunun için bkz. TBMMTD, D. 22, YY. 1, C. 6, B. 42, 6.3.2003, s. 409-415.

³¹⁴ TBMMTD, D. 19, YY. 2, C. 20, B. 21, 3.11.1992, s. 91.

kabul etmesiyle ilgili olarak yayımlanan ortak bildirinin Genel Kurulun bilgisine sunulmasından sonra, birleşimi yöneten Başkanvekili Mustafa KALEMLİ tarafından yapılan açıklamada; ortak bildiri yayımlanmasını öngören önerilerin oylanmayacağı, daha önce alınan ortak bildirilerin de bu şekilde bilgiye sunulmak suretiyle yayımlandığı Genel Kurula bildirilmiştir.³¹⁵

Sonuç olarak, ortak bildirilerin genel bir uygulama olarak Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmak suretiyle yayımlandığını söyleyebiliriz. Nitekim ortak bildirilerin yayımlanması konusunda, bildiri metninin altında TBMM’de temsil edilen ve grubu bulunsun bulunmasın tüm siyasi partilerin temsilcilerinin ve varsa bağımsızlar adına bir bağımsız milletvekilinin imzasının bulunmasının yeterli olduğu, imzanın zaten genel bir kabulün göstergesi olduğu ve dolayısıyla oylama yapılması ve karar alınmasına gerek olmadığı; zaten oylama yapılmasının mevcut İçtüzük açısından da mümkün olmadığı ifade edilmiştir.³¹⁶

Genel uygulama uyarınca, Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulması suretiyle yayımlanan ortak bildiriler de isimsiz yasama işlemlerindedir.

Sonuç olarak; Türk Anayasa ve Parlamento Hukukunda “yasama işlemi ve türleri” konusunda yapılan çalışmalarda kayda değer eksikliklerin bulunduğu ve doktrinde çoğunlukla parlamento uygulamalarıyla tam örtüşmeyen bir takım değerlendirmeler yapıldığı söylenebilir. Bu sebeple, yasama işlemi ve türleri konusunun sözü edilen eksiklikleri giderecek ve parlamento uygulamalarını da yansıtacak bir biçimde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

II. KANUN YAPIM SÜRECİ

A) Kanun Tekniği

Yasama terminolojisinde sıkça kullanılan kanun tekniği kavramı, bir kanun önerisinin hazırlanmasından yasalaşmasına kadar geçen süreci kapsayan aşamaları ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu süreç, yasama organı üyelerince üretilen veya aktarılan bilgiler ve istemler doğrultusunda bir kanun önerisi üretmeye ilişkin kuralları ve yasama organına

³¹⁵ TBMMTD, D. 19, YY. 3, C. 54, B. 77, 1.3.1994, s. 142.

³¹⁶ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 128.

önerinin sunulmasından itibaren izlenecek yolu içeren oldukça kapsamlı ve teknik bir süreci ifade etmektedir. Bu bakımdan kanun tekniği ifadesi, “kanun önerisi hazırlama süreci” ve “kanun yapma süreci” olmak üzere iki farklı süreci kapsayan geniş bir kavramdır. Kanun önerisi hazırlama süreci, kanun yapma sürecinin içinde yer alır ve bu sürecin birinci adımını oluşturur.³¹⁷

Öyle ki, kanun tekniğinin sadece yazılı biçimsel kuralardan oluşan basit bir süreç olduğunu söylemek kolay değildir. Özellikle kanun önerisi hazırlama işi sanıldığından çok daha karmaşıktır. (Fakat ne yazık ki, Türk hukuk doktrininde, kanun önerisi hazırlama üzerine derli toplu bilimsel çalışmalar yok denecek kadar az seviyededir. Bu konudaki çalışmalar birkaç kitap ve makale³¹⁸ ile birkaç bilimsel toplantının³¹⁹ ötesine geçmemiştir.) Oldukça karmaşık olan kanun önerisi hazırlama işinde üç önemli unsur göz önünde tutulmalıdır: “Etik Unsur”; “Teknik Unsur” ve “İfade ve Üslup”.

Etik unsur; anayasa ve parlamento hukukundan çok, hukuk sosyolojisi ve hukuk felsefesi ile ilgili bir unsurdur. Etik unsur, yasa önerisi metninin özüne ilişkindir ve yasa önerisinin soyut amaçlarına ilişkin hususları belirler. Önerinin öz ve ilkesinin adil ve ideal olup olmadığının belirlenmesinde etik unsur şüphesiz çok önemlidir ancak tek başına yeterli sayılamaz. Çünkü; öneri etik unsurun etkisiyle ne kadar adil ve ideal hazırlanırsa hazırlansın, eğer bunlar metne kötü, düzensiz, karmaşık bir üslup ve şekil ile geçirilmişlerse kanun önerisinin özü ve ilkesi de söz konusu teknik bozukluklar sebebiyle baştanbaşa zedelenebilir. Bu bakımdan teknik unsur çoğu zaman etik unsurdan daha özel bir önem taşımaktadır.³²⁰

³¹⁷ ARAÇ/İBA, s. 37.

³¹⁸ Bu konuda en kayda değer çalışmalar Şeref İBA tarafından yapılmaktadır. Şeref İBA'nın bu çalışmanın kaynakçasında yer alan çalışmaları kanun tekniği bakımından önemli kilometre taşlarıdır.

³¹⁹ 22 Mayıs 1959 ve 12 Haziran 1959 tarihlerinde A.Ü. Sosyal Bilimler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü tarafından “Kanun Tekniği ile İlgili Meseleler” konulu bir bilimsel çalışma grubu oluşturulmuş ve seminer düzenlenmiştir. Akademisyenler, parlamento üyeleri, Meclis Başkanlık Divanı mensupları, Meclis Kanunlar Dairesinin teknik personeli, Yargıtay ve Danıştay'a bağlı hukukçular, bakanlıklarda hukuk meseleleri ile ilgili teknik personel gibi konuyla alakalı pek çok uzmanın katıldığı bu seminerde tartışılan hususlar hakkında bkz. Bahri SAVCI, “Kanun Tekniği İle İlgili Meseleler” Üzerine Bir Seminer, *AÜSBFD*, C. 16, S. 4, 1961, s. 205-215 ve Bülent DAVER, Kanunla İlgili Meseleler, *AÜSBF Dergisi*, C. 16, S. 4, 1961, s. 217-246.

Bundan başka 17 Ocak 2011 tarihinde de TBMM tarafından Kanun Yapım Süreci Sempozyumu düzenlenmiş ve bu sempozyumda sunulan konuşmalar TBMM tarafından kitap olarak basılmıştır

³²⁰ Aynı görüşte bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, s. 50.

Teknik unsur bakımından; maddelerde genel kural ve istisna ilintisi, maddenin fıkra, bent, alt bent, cümle, ibare biçimindeki zincirleme örgüsü ve yapısal dizilişi, konunun genelden ayrıntıya doğru giden maddelerle yazılması, madde numara ve kenar başlıkları, maddelerin birbiriyle bağlantısı ve uyumu, altı çizilebilecek konulardır.”³²¹

Öneri metinlerinin hazırlanmasında üzerinde durulması gereken bir diğer nokta da metnin ifadesi ve üslûbudur. Aslında bu nokta da doğrudan az önce belirttiğimiz teknik unsurla bağlantılıdır. Fakat ifade ve üslup konusu teknik unsur içerisinde ayrıca değinilmesi gereken bir konudur. Çünkü, kanunların ifadeleri ve üslûpları hakkında mutlak ve değişmez kurallar koymak pek de kolay değildir. Bu konuda en akla yatkın kuralları belki de Montesquieu’nun ortaya koyduğunu söyleyebiliriz.³²²

“Gerçekten Kanunların Ruhu Üzerine adlı ünlü eserinde yazar, ifade ve üslup hakkında özetle şunları söylemektedir: Kanun metnindeki ifade kısa ve yalın olmalıdır; süslü ve gösterişli sözlerden sakınılmalıdır çünkü bu gibi sözler genellikle yanıltıcı olabilirler; kanun metinleri gerçeklere ve olaylara uygun bir şekilde yazılmalı ve metinde üstü kapalı sözlerden kaçınılmalıdır; metinler üzerinde mantık oyun ve alıştırmalarına girişmekten kesinlikle sakınmak gerekir; metindeki ifade orta anlayışta kişilere seslenir bir biçimde kaleme alınmalıdır.”³²³

Türk hukuk sistemine bakıldığında, kanun tekniği bakımından uyulması gereken kuralların bir bölümünün Anayasa’da ve İçtüzükte karşımıza çıkan biçimsel düzenlemeler olduğu görülmektedir. Ayrıca bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarınca kanun önerisi hazırlamada bir uygulama birliği sağlanmasına yönelik olarak Başbakanlık tarafından 1992 yılında yönetmelik niteliğinde bir düzenleme yapılmıştır.³²⁴ Ancak bu yönetmelikle daha çok kanun tasarılarıyla ilgili olarak parlamento dışı kurum ve kuruluşları ilgilendiren hükümler düzenlenmiştir.³²⁵ Ancak yeterli düzeyde olmayan bu düzenlemenin de başarıyla

³²¹ İBA, Parlamento Hukuku, s. 55.

³²² KARAMUSTAFAOĞLU, s. 51.

³²³ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 51.

³²⁴ “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar”, R.G. 08.09.1992, Sayı. 21339.

³²⁵ İBA/BOZKURT, s. 122.

uygulandığını söyleyebilmek kolay değildir.³²⁶ Söz konusu yönetmelik, 2006 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. 17.02.2006 tarihinde 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” adıyla yeni bir yönetmelik yürürlüğe konulmuştur.³²⁷ Bu yönetmeliğin öngördüğü hususlara ileride değinilecektir.

Bu noktada özetle denilebilir ki, kanun önerisi hazırlamak için salt hukuk bilgisinden fazlasına sahip olmak gereklidir. Kişinin iyi bir hukukçu olması iyi yasalar yapacağı yönünde bir mutlak karine teşkil etmez. Bu nedenle kanun tekniği uzmanlarının, çok yönlü ve disiplinler arası birikime sahip olmaları gerekmektedir.³²⁸

B) Kanun Önerisi (Tasarı ve Teklif)

Kanunların iki tür kaynağı vardır. Kanun tasarısı ve teklifi olarak adlandırabileceğimiz bu iki tür kaynak arasında hukuki nitelik bakımından ve usul yönünden herhangi bir ayrılık yoktur.³²⁹ Gerçekte tasarı ve teklif kanunlaştıktan sonra bu ayrım ortadan kalkmaktadır. Bu sebeple her iki kaynağı da kapsayıcı bir şekilde “kanun önerisi” terimi kullanılabilir. Tasarı ve teklif arasında ayrım yapılmasının sebebi ise kanun tasarısının hükümet üyelerinin tümünün

³²⁶ ARAÇ/İBA, s. 35.

³²⁷ R. G. 19.02.2006, Sayı: 26083.

³²⁸ ARAÇ/İBA, s. 54.

³²⁹ Tasarı ve teklif arasında hukuki nitelik bakımından ve usul yönünden bir ayrılık bulunmamakla beraber siyasi uygulama alanında hükümet tasarılarının tekliflere kıyasla siyasi ayrıcalık diyebileceğimiz hatırı sayılır üstünlükleri vardır. (KARAMUSTAFAOĞLU, s. 48.) 21. Yüzyıl’ın doğurduğu siyasi ve sosyal konjonktür yasama usulünde en önemli rolü yürütme erkinin oynamasını gerektirmektedir. Bu sebeple artık günümüzde üye tekliflerinin yavaş yavaş siyasi açıdan eski önemlerini yitirdiklerini görmekteyiz. Öyle ki, parlamenter rejimlerde hükümet ile anlaşma olmaksızın bir kanun önerisinin yürütmesi çok zordur. Çünkü çokluğa dayanan hükümet, parlamento faaliyetlerinin sorumluluğunu üzerine almıştır. Parlamenti bu çoğunluğun aracılığıyla hükümet yönlendirir. Bu bakımdan hükümet daima kendi tasarılarını tercih eder ve başka üyelerin tekliflerini ender olarak destekler. Öneri yetkisinin bu denli etkili bir şekilde çoğunlukla hükümet tarafından kullanılmasında herhangi bir anormallik de yoktur aslında. Çünkü, idare cihazının başında bulunmak itibarıyla ülkenin yönetim ihtiyaçlarını yakından görüp, bu ihtiyaçları karşılamakla yükümlü olan hükümettir. Bu nedenle kanun yapma faaliyeti açısından yürütme üstünlüğünün ortaya çıkması korkulacak bir olay değildir. Asıl tehlike, yasama meclislerinin yürütmenin faaliyetlerine her fırsatta karışmalarında ve hükümete siyasi sorumluluk yoluyla sık sık kafa tutmasındadır. (KARAMUSTAFAOĞLU, s. 60-61.) Tasarıların tekliflere kıyasla siyasi ayrıcalık olarak adlandırabileceğimiz üstünlükleri TBMM’de kanunlaşan tasarı ve teklif sayılarına bakıldığında da rahatça görülebilmektedir. Örnek teşkil etmesi bakımından şu rakamlar önem arz etmektedir. 23.08.2013 tarihi itibarıyla 01.10.2011-04.07.2012 tarihleri arasındaki 24. Dönem 2. Yasama Yılında TBMM’ye sunulan 753 kanun teklifinden sadece 84’ü kanunlaşırken, 364 kanun tasarısının 185’i kanunlaşmıştır. Buna göre bu yasama yılı içinde Meclise sunulan bir kanun teklifinin kanunlaşma şansı % 11 iken bir kanun tasarısının yasalaşma şansının % 50.8 olduğu görülmektedir.

imzasıyla TBMM Başkanlığına sunulması gerekirken, kanun teklifi için bir milletvekilinin imzasının dahi yeterli olmasıdır.³³⁰

Kanun önerilerinin bu şekilde tasarı ve teklif diye ikiye ayrımı ilk kez 1830 Fransız Anayasası ile ortaya çıkmıştır. 1814 şartına göre, parlamentoya kanun önerme yetkisi sadece krala tanınmıştı. Meclis üyeleri ise kanun teklifi için yalnızca krala bir dilekçe sunabilir ve kanunun konusunu belirtebilirlerdi. Ancak 1830 tarihli Fransız Anayasası ile meclis üyelerine de kanun önerme yetkisi verilince hükümetin teşebbüsleri (d'initiative gouvernementale) ile parlamento üyelerinin teşebbüsleri (d'initiative Parlementaire) arasında bir ayrım yapma ihtiyacı doğmuştur. İşte o zamandan beri hükümetin sunduğu kanun önerilerine kanun tasarısı (projet de loi), parlamento üyelerinin sunduğu kanun önerilerine ise kanun teklifi (proposition de loi) denilmiştir. Bu iki çeşit yasama teşebbüsü arasındaki ayrım, Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde de sürüp gitmiştir. Günümüzde, anayasaların ve içtüzüklerin çoğunda bu ayrımı görmek mümkündür.³³¹

Türkiye’de de Anayasa’nın 88. maddesi ve İçtüzükte kanun teklifi ve kanun tasarısı ayrımı görülmektedir. Anayasa’nın 88. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir” ifadesi ile her ne kadar tasarı ve teklif ayrımı açıkça ortaya koyulmamış olsa da; 2. fıkrada, “kanun tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle belirlenir” denilmek suretiyle tasarı ve teklif ayrımı açıkça zikredilmektedir.

Tasarı ve teklif ayrımı İçtüzükte daha açık ve kesin bir şekilde ifade edilmektedir. Örneğin; İçtüzüğün 73. maddesi “kanun tasarıları ve komisyonlara havale” kenar başlığını taşımakta iken 74. madde “kanun teklifleri” kenar başlığını taşımaktadır. Bundan başka İçtüzüğün Kanunların Yapılması başlıklı dördüncü kısmını oluşturan 73. ila 91. maddelerinde tasarı ve teklif ayrımı hemen hemen tüm maddelerde “kanun tasarısı veya teklifleri” ifadesine yer verilmek suretiyle ortaya konulmuştur.

³³⁰ Elbette kanun teklifi birden fazla milletvekilinin imzasıyla da TBMM Başkanlığına sunulabilir.

³³¹ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 47.

C) Kanun Önerilerinin Kanun Tekniğine Uygun Olarak Hazırlanması

a. Kanun Taslağı Hazırlamada Uyulması Gereken İlkeler

Kanunların toplum içerisinde kabul görmesi ve uygulanabilmesi kalite düzeyi yüksek kanun olup olmamalarına bağlıdır. Kanun yapımı, incelik ve dikkat gerektiren bir husustur ve kanunun (mevzuatın) kalitesi ülke yönetimini derinden etkilemektedir. Bu nedenle kanunun hazırlanma aşamasından uygulanma aşamasına kadar sürecin irdelenmesi ve görülen aksaklıkların düzeltilerek iyi ve kaliteli kanunların üretilmesi sağlanmalıdır.³³² Bir kanunun kalite düzeyini belirleyen iki önemli unsur vardır. Bu unsurlardan birincisi, kanunun akademik araştırmalarla elde edilmiş bilimsel sonuçlar ışığında, kamu yararını gözeterek toplumun ihtiyaçlarına yanıt vermeyi amaçlayan bir kanun olup olmadığı; ikincisi, kanunun katılımcı paylaşımcı, şeffaf, tutarlı ve hedef odaklı bir yaklaşım içerisinde hazırlanıp hazırlanmadığıdır. Bu ikinci unsur için kısaca kanunun hazırlanış şekli denilebilir.³³³

Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğünde, yasa önerileri hazırlanırken uyulması gereken bazı biçimsel koşullar düzenlenmiştir. Buna göre;

- TBMM'ye kanun önermeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. (An. m. 88.) Kanun teklifleri en az bir milletvekili tarafından, kanun tasarıları ise bütün Bakanlar Kurulu üyelerince imzalanmalıdır.

- Kanun tasarı ve teklifleri önerinin tümü ve maddeleri ile ilgili bilgi veren gerekçeleri ile birlikte TBMM Başkanlığı'na sunulmalıdır.³³⁴ (İçtüzük m. 73,74.) Kanun önerilerinin gerekçelerinde kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerektiği açıkça gösterilmelidir.³³⁵

- Kanun önerileri son bir yıl içerisinde TBMM tarafından reddedilmemiş olmalıdır. (Son bir yıl içerisinde TBMM'de görüşülüp reddedilen kanun önerileri, ancak ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçtikten sonra yeniden Meclis Başkanlığına sunulabilir. (İçtüzük m. 76.)

³³² Adem KESKİN, “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması Sağlık Bakanlığı Örneği” başlıklı bildiri, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 37-42.

³³³ Adnan YILMAZ, “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması İçişleri Bakanlığı Örneği” başlıklı bildiri, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 30-36.

³³⁴ TBMM Başkanlığına sunulan kanun teklifleri, derhal Başbakanlığa gönderilir (İçtüzük m. 40).

³³⁵ ARAÇ/İBA, s. 47.

- Kanun önerileri kaba ve yaralayıcı sözler içermemelidir. Bu şarta ilişkin genel kural İçtüzüğü'nün "Konuşma Üslubu" başlıklı 67. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükmün 2 fıkrasında "Başkanlığa gelen yazı ve önerelerde kaba ve yaralayıcı sözler varsa, Başkan, gereken düzeltmelerin yapılması için, o yazı veya önergeyi sahibine geri verir." denilmektedir. Bu maddede yer verilen genel kuralı kanun önerileri de dâhil her türlü önergeyi kapsayacak şekilde yorumlamak gerekir. Buna göre yasa önerisi hazırlayanlar yasa önerisi metninde kaba ve yaralayıcı sözler bulunmamasına özen göstermelidirler.³³⁶

Anayasa'da ve özellikle İçtüzükte oldukça sınırlı olarak belirtilen bu biçimsel koşullar ne yazık ki kanun tekniğine uygun bir kanun önerisi hazırlayabilmek için yeterli değildir. İşte bu sebeple yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, 17.02.2006 tarihinde 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"³³⁷ adıyla bir yönetmelik yürürlüğe konulmuştur.³³⁸

Mevzuat Hazırlama Yönetmeliğinin amacı; "Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir." (MHY m. 1) Görüldüğü üzere Yönetmeliğin kapsamı gerek organik açıdan gerekse taslaklarının hazırlanmasında uyulacak esasları gösterdiği mevzuatın çeşitliliği bakımından oldukça geniştir.

Yönetmelik, "Taslak Hazırlamada Uyulacak İlkeler" başlıklı 4. maddesinde özetle şu ilkelere yer vermiştir: taslaklar, üst hukuk normlarına aykırı olamaz. Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır. Taslaklar hazırlanırken yargı kararları göz önünde bulundurulur. Düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır. (Sürecin bu bölümü için kısaca "ihtiyaç analizi" ifadesi uygun olabilir.) Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata

³³⁶ ARAÇ/İBA, s. 47.

³³⁷ Bu yönetmelik çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde "Yönetmelik" olarak anılacak ve "MHY (mevzuat hazırlama yönetmeliği)" olarak kısaltılacaktır.

³³⁸ R. G. 19.02.2006, Sayı: 26083.

işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez. Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez. Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

Taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır. Yönetmeliğin 5. maddesi hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşünün alınmasını zorunlu kılmıştır.

Bir kanun taslağının kanun tekniğine uygun olarak hazırlanabilmesi için mümkün olduğunca birimler arasında görüş birliğinin sağlanmasına çalışılmalıdır. Bu amaçla Yönetmeliğin “Görüş Alma” başlıklı 6. maddesinde Başbakanlığa sunulmadan önce taslak hakkında, ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması gerekliliği düzenlenmiştir.

Bunun yanı sıra; Yönetmeliğe göre Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının,

Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığının,

Tüzük taslakları hakkında devlet bakanları dâhil bütün bakanlıkların,

Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının,

Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

Bakanlıklar ile Sayıştay’ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının,

Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, görüşlerinin alınması zorunludur. (MHY m. 6/1.)

Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır. (MHY m. 6/2.)

Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur. (MHY m. 6/3.)

Başbakanlık, mutabakat sağlanamayan taslaklara ilişkin olarak ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından doğrudan görüş alabilir. (MHY m. 6/4.)

Yönetmeliğin 6. maddesi uyarınca istenen görüşler; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları tarafından kanunlarda özel bir düzenleme bulunmadığı takdirde en geç 30 gün içinde görüşü isteyen makama bildirilir. Bu süre içinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. Başbakanlık, ivedi hallerde Kamu kurum ve kuruluşları için öngörülen 30 günlük süreyi kısaltabilir. (MHY m. 7.) Ancak; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları için öngörülen 30 günlük süreyle ilgili böyle bir tasarrufta bulunulamaz.

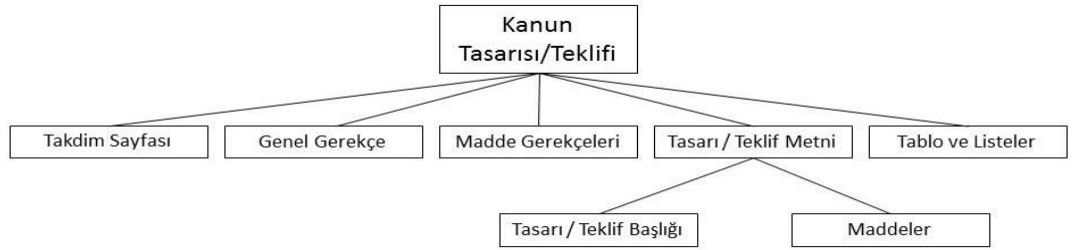
Yönetmeliğin 7. maddesinde öngörülen en geç 30 gün içerisinde görüşlerin alınması hususunda uygulamada yetersiz kaldığı bir gerçektir. Başbakanlığın ivedi hallerde bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları için öngörülen 30 günlük süreyi kısaltabileceğine dair hüküm ise kurumları aşılması daha büyük bir güçlkle karşı karşıya bırakmaktadır. Yönetmeliğin 24. maddesi ile öngörülen Düzenleyici Etki Analizi'nin de gündeme geldiği düşünüldüğünde, bu sürenin yeterli bir süre olmayacağı açıktır. Bu sebeple Yönetmelikte değişiklik yapılarak en geç 30 gün olarak öngörülen bu sürenin uzatılması yerinde olacaktır.³³⁹

Bakanlıklarca hazırlanan taslaklara ilişkin teklif yazıları, münhasıran bakan tarafından imzalanır. Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarca Başbakanlığa gönderilecek taslaklara ilişkin teklif yazıları bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakan tarafından imzalanır. Ancak, ilgili kanunun öngördüğü hâllerle sınırlı olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe

³³⁹ YILMAZ, s. 35.

konulmayan yönetmelikler ile genelge ve tebliğ teklifleri, ilişkili buldukları bakanlığa da bilgi verilmesi kaydıyla düzenleyici ve denetleyici kurum başkanı tarafından imzalanır. Doğrudan Başbakan'a bağlı kuruluşlardan Başbakanlığa gönderilecek teklif yazıları, bu kuruluşların üst yöneticileri tarafından imzalanır. (MHY m. 8.)

İlgili kurum ve kuruluşlardan alınması gereken görüşler tamamlandıktan sonra; görüşe gönderilen taslak, taslağa ilişkin görüşler, görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihaî taslak ve genel gerekçe, görüşlerin değerlendirildiği form, taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli, kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında madde gerekçeleri ve düzenleyici etki analizi, mühürlü ve parafli olarak yazılı ortamda veya elektronik imza mevzuatı çerçevesinde elektronik ortamda Başbakanlığa gönderilir. Taslağı paraflayanın adı ve soyadı ile unvanı yazılır. Yazılı ortamda gönderilen belgelerin bir örneği Başbakanlığa elektronik ortamda ayrıca iletilir. Mevzuatta belirli bir süre içinde yürürlüğe konulması veya Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmesi öngörülen düzenlemelere ilişkin taslaklar, bu sürelerden en az onbeş gün önce Başbakanlığa sevk edilir. (MHY m. 9.)



Şekil 3: Kanun tasarısı ve tekliflerinde bulunması gereken bölümler.³⁴⁰

Bu noktada Yönetmeliğin kanun teklifi taslaklarının hazırlanmasında bağlayıcı hükümler öngörmediğini de burada ifade etmekte yarar vardır. Elbette kanun teklifi tasarılarının hazırlık aşamalarında da Yönetmeliğin öngördüğü usullerden yararlanılabilir. Ancak yönetmeliğin kapsamından da anlaşıldığı üzere kanun teklifi tasarısı hazırlayan milletvekilleri bu yönetmelik hükümleriyle bağlı değildir.

³⁴⁰ Yasama El Kitabı, s. 37.

Ancak, Bakanlıklar ve diğer kamu kurumları tarafından hazırlanan kanun tasarı taslaklarının Yönetmelikteki hükümlere uygun olarak hazırlanmalarının yaptırımı Yönetmeliğin 9. maddesinin 3. fıkrasında gösterilmiştir. Buna göre, yönetmeliğin 8. maddesi ile 9. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına aykırı şekilde hazırlanan kanun tasarısı taslakları Başbakanlıkça işleme konulmayarak ilgili bakanlığa veya kamu kurumuna geri gönderilecektir. Fakat kanaatimizce, Yönetmelik hükümlerine uyulmadan hazırlanmasına rağmen Başbakanlık tarafından geri gönderilmeden TBMM'ye sunulan bir kanun taslağının ve dahi milletvekilince hazırlanmış bir kanun teklifinin TBMM'de usulünce kabul edildiği takdirde kanunlaşacağı hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

Bilindiği üzere usule uygunluk şartı, kanunun bir varlık şartı değil, sıhhat şartıdır. TBMM tarafından kanun adıyla yapılmış bir yasama işlemi usulüne uygun olmasa bile kanundur ve iptal edilinceye kadar geçerliliğini korur.³⁴¹

b. Kanun Taslağında Uyulması Gereken Şekil Şartları

Bir kanun taslağı hazırlanırken, taslağın adı, maddeleri ve genel gerekçesinin mutlaka taslakta bulunması gerekir.

Taslağın adı koyu ve büyük harflerle yazılır ve altı çizilmez³⁴² ayrıca taslağın adı gereksiz ifadelerle yer verilmeden özlü biçimde verilmelidir.³⁴³

Kanun önerisi başlı başına bir alanı düzenler nitelikte çerçeve bir kanun hazırlığı ise, içeriği etkili biçimde ortaya koyacak kısa bir başlık konulmalıdır. Örneğin:³⁴⁴

BAŞBAKANLIK TEŞKİLATI HAKKINDA KANUN TASARISI

ÇOCUK KORUMA KANUNU TASARISI

SAYIŞTAY KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI

VERGİ BARIŞI KANUNU TASARISI gibi...

³⁴¹ KESKİN, s. 38.

³⁴² MHY m. 11/1.

³⁴³ İBA/BOZKURT, s. 122.

³⁴⁴ Bkz. MHY Örnek 6.

Hazırlanan kanun önerisi başka kanunlara gönderme yapan çerçeve bir tasarı ise, başlığa gönderme yapılan kanunun tarih ve numarası alınmaz. Ancak, gönderme yapılan kanunla ilgili olarak ne tür bir işlem yapıldığına ışık tutacak bilgilere yer verilmesi gerekir.³⁴⁵ Çerçeve taslaklarda mevzuatın adına, taslağın adında yer verilir. Çerçeve taslağın birden fazla kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörmesi durumunda taslağa; “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” veya “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” gibi adlar yerine, yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte bir ad verilir.³⁴⁶ Ayrıca, çerçeve taslakların adında, mevzuat maddelerinin değiştirilmesi veya mevzuata madde eklenmesine ilişkin ifadeler yerine, mevzuatın değiştirilmesine ilişkin ifadeler kullanılır.³⁴⁷

Örneğin, hazırlanan kanun önerisi, yürürlükte bulunan başka bir kanunun:

Bir maddesinde değişiklik yapıyorsa;

“... KANUNUNUN BİR MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ”,

Birden fazla maddesinde değişiklik getiriyorsa;

“... KANUNUNUN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ”,

Birden fazla maddesini yürürlükten kaldırıyorsa;

“... KANUNUNUN BAZI MADDELERİNİN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASINA İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ”,

Sadece belli bir hükmünü yürürlükten kaldırıyorsa;

“... KANUNUN BAZI HÜKÜMLERİNİN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASINA İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ”,

³⁴⁵ İBA/BOZKURT, s. 123.

³⁴⁶ MHY m. 11/2.

³⁴⁷ MHY m. 11/3.

Yürürlükteki bir kanuna ek madde ekliyorsa;

“.... KANUNUNA BİR EK MADDE EKLENMESİNE İLİŞKİN KANUN TEKLİFİ”, biçiminde başlık yapılmalıdır.³⁴⁸

Yönetmelik uyarınca konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılmalıdır. Değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda ise, bunların tek bir çerçeve madde içinde düzenlenmesi yerine, her birinin ayrı çerçeve maddeler ile düzenlenmesi gerekmektedir.³⁴⁹

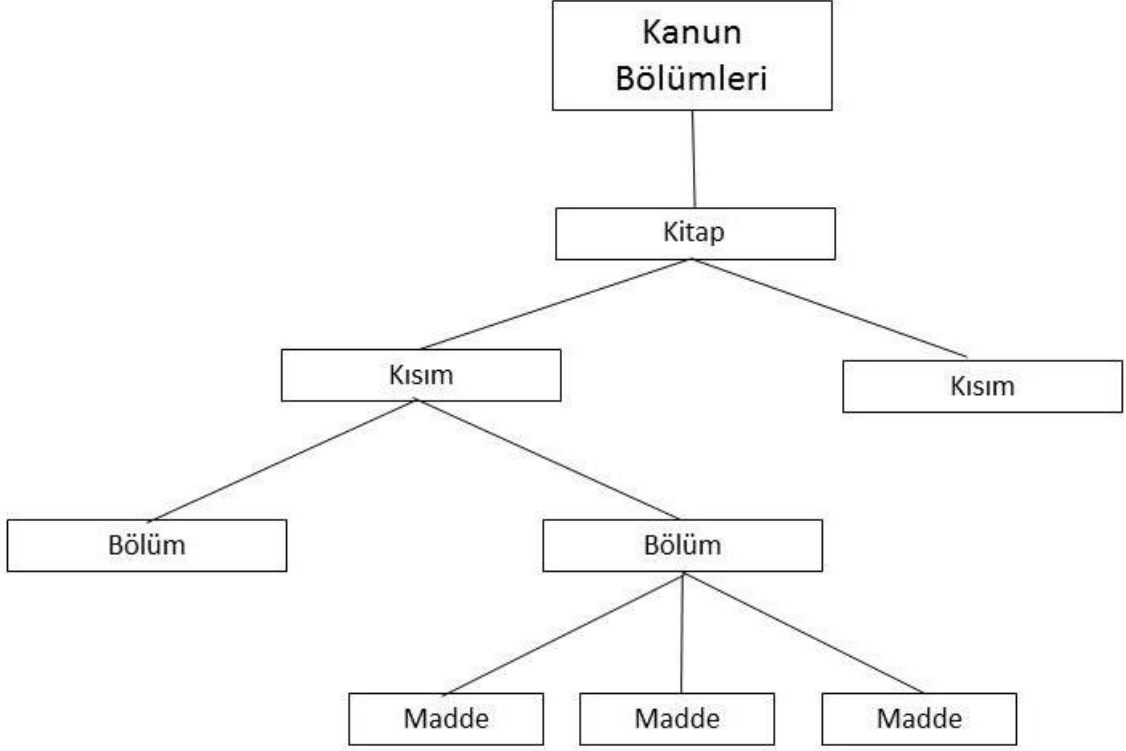
Yönetmeliğin 12. maddesine göre müstakil taslaklar kısımlara, kısımlar da bölümlere ayrılabilir. Kapsamı geniş olan taslaklar kitaplara da ayrılabilir.³⁵⁰ Her kitap, kısım ve bölüm için ayrı ayrı başlık konulmalı, kitap, kısım ve bölüm ifadeleri koyu ve büyük harflerle yazılmalı, başlıklar ise sadece baş harfleri büyük harflerle ve koyu olarak yazılmalıdır. Başlıkların altı çizilmemelidir.³⁵¹

³⁴⁸ Örnekler İBA/BOZKURT, s. 123’den alıntılanmıştır.

³⁴⁹ MHY m. 17.

³⁵⁰ “Kitap” ifadesi çok eski ve uzun kanunların bölümlenmesinde kullanılmaktaydı. Örneğin 765 Sayılı Mülga Türk Ceza Kanunu’nda bu şekilde bir bölümlenme yapılmıştır. Günümüzde artık bu şekilde bir bölümlenmeye rastlanmamaktadır. Bkz. Ali EM, Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, Turhan Yay. Ankara, 2003, s. 30.

³⁵¹ MHY m. 12.



Şekil 4: Kanun Bölümleri³⁵²

Taslaklar, sırasıyla maddeler, fıkralar, bentler ve alt bentlerden oluşur. Fıkralar numarayla, bentler harfle, alt bentler numarayla belirlenir. Bentlerin sıralanmasında Türk alfabesinde yer alan bütün harfler kullanılır. Çerçeve maddelerde fıkralar numaralandırılmaz. Fıkraların numarası ayraçla, bentler ve alt bentlerin harf ve numaraları ise yarım ayraçla kapatılır; “z” harfinden sonra alfabetik sıralama “aa, bb, cc, çç, ... zz” şeklinde yapılır. Maddeler ve çerçeve maddeler koyu, tüm harfleri büyük yazılır, numaralandırılır ve numaradan sonra kısa çizgi işareti konulur; ayrıca nokta konulmaz. Maddelerin ve çerçeve maddelerin altı çizilmez. Tanımlar maddesinde, tanımlar alfabetik sıralamaya göre bent veya alt bentlerle gösterilir.³⁵³

³⁵² Yasama El Kitabı, s. 38

³⁵³ MHY m. 13.

Aşağıdaki taslak³⁵⁴, yukarıdaki hükümler dikkate alınarak hazırlanmış örnek bir taslaktır.

.... KANUNU
BİRİNCİ KISIM
Genel Hükümler
BİRİNCİ BÖLÜM
Amaç, Kapsam, Tanımlar

Amaç

MADDE 1- Bu kanun..... (Fıkra)

a) (Bent)

1) (Alt Bent)

Örneğin, bir ilçenin adının değiştirilmesine ilişkin kanun önerisi asgari şu şekilde yazılmalıdır:

“A İLÇESİNİN ADININ B OLARAK DEĞİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN

MADDE 1- A ilçesinin adı B olarak değiştirilmiştir.

MADDE 2- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3- Bu Kanun hükümlerini yürütmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Görüldüğü üzere, kanun en az üç maddeden oluşan uyumlu bir bütündür. Ancak istisnai olarak Anayasa değişikliği kanunları, yürürlük maddesi içermediklerinden ötürü 2 maddelik kanunlardır. Örneğin:

³⁵⁴ Taslak örneği ARAÇ/İBA, s. 49’den alıntılanmıştır.

“TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN

Kanun No. 6214

Kabul Tarihi: 17/3/2011

MADDE 1- 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 59 uncu maddesinin kenar başlığı “B. Sporun geliştirilmesi ve tahkim” şeklinde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Spor federasyonlarının spor faaliyetlerinin yönetimine ve disiplinine ilişkin kararlarına karşı ancak zorunlu tahkim yoluna başvurulabilir. Tahkim kurulu kararları kesin olup bu kararlara karşı hiçbir yargı merciine başvurulamaz.”

MADDE 2- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde oylanır.”

c. Düzenleyici Etki Analizi

Düzenleyici Etki Analizi, Düzenleyici Kalite (regulatory quality) kavramı kapsamında ortaya çıkmış bir tekniktir. Düzenleyici Kalite kavramı ise tüm dünyada süregiden kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında doğmuştur.³⁵⁵ Devlet tarafından yapılan düzenlemelerin kalitesinin, dünya çapında sürdürülebilir, ekonomik koşulların oluşması amacıyla çalışan tüm çevreler için önem kazanması sonucunda OECD’nin³⁵⁶ “Devlet Düzenlemelerinde Kaliteyi Arttırma Hakkında OECD Bakanlar Konseyi Tavsiye Kararı”³⁵⁷ 09 Mart 1995’te kabul edilmiştir. Bu tavsiye kararı ile ilk defa Düzenleyici Kalite üzerine bir uluslararası standart kabul edilmiş olmaktadır.³⁵⁸

³⁵⁵ Hasan KAYMAK, Düzenleyici Etki Analizi, Maliye Dergisi, S. 146, Mayıs-Ağustos 2004, s. 107-131.

³⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development / Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü: Dünya Ekonomisinin yaklaşık dörtte üçünü üreten ülkelerin forumu olan OECD, yaklaşımları ve faaliyetleri ile, dünya ekonomisindeki gidişat hakkında sürekli değerlendirmeler yapan ve tavsiyelerde bulunan bir uluslararası kuruluştur. OECD, IMF ve GATT gibi uluslararası yetkiyle donatılmış bir kurum değildir. OECD, üye ülkelerin ekonomik, mali, sosyal, siyaset uygulamalarının belli bir uyum içinde ortaklaşa öğrenilip ahenleştirilmesine, ortak sorunların çözümlenmesine, bu alanlarda uyulması zorunlu veya ihtiyari kuralların ortaya konulmasına imkan hazırlamaya yönelik, sürekli bir müzakere ve konferans ortamıdır. Bkz. H. Şaban ÇALIŞ, Birol AKGÜN, Önder KUTLU (edt.), Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, s. 157 vd.) Türkiye Cumhuriyeti, 29 Mart 1961 tarih ve 293 sayılı kanun ile OECD’ye katılmıştır.

³⁵⁷ OECD, Recommendation of The Council of The OECD On Improving The Quality Of Government Regulation.

³⁵⁸ OECD, Recommendation of The Council of The OECD On Improving The Quality Of Government Regulation, s. 3.

Söz konusu tavsiye kararında OECD Kamu Yönetimi Komitesi, Düzenleyici Kalitenin, ekonomik performans ve vatandaşların yaşam kalitesinin artırılmasında devlet etkinliği için hayati öneme sahip olduğunu da vurgulamıştır.³⁵⁹

Tavsiye kararının ekinde, Düzenleyici Kalitenin sağlanabilmesi için bir kontrol listesi yer almakta ve bu listede yer alan düzenleyici reformda cevaplanması gereken sorular, Düzenleyici Etki Analizine olan ihtiyacı göstermektedir.³⁶⁰

- Sorun doğru tanımlanmış mıdır?
- Devletin düzenleme girişimi meşru mudur?
- En uygun devlet eylemi düzenleme midir?
- Düzenlemenin yasal dayanağı var mıdır?
- Düzenleme için devletçe uygun görülen miktar ne kadardır?
- Düzenlemenin faydaları, maliyetlerini karşılamakta mıdır?
- Etkilerin toplumdaki dağılımı şeffaf mıdır?
- Düzenleme kullanıcılar için, belirgin, istikrarlı, anlaşılabilir ve ulaşılabilir mi?
- Konuyla ilgilenen tüm taraflar, görüşlerini bildirmek fırsatı bulabilmişler midir?
- Düzenlemeye rıza gösterme nasıl sağlanacaktır?³⁶¹

Tavsiye kararı ile gündeme gelen bu sorular ve Düzenleyici Kalite, OECD'nin 1997'de hazırladığı Düzenleyici Reform Raporu'nun³⁶² da çekirdeğini oluşturmuştur.³⁶³

DEA, herhangi bir düzenleme ile birlikte, önerinin gerekliliğini, hedefin gerçekleştirilebilmesi için başvurulabilecek alternatif yolları, maliyet ve fayda

³⁵⁹ OECD, Recommendation of The Council of The OECD On Improving The Quality Of Government Regulation, s. 3.

³⁶⁰ KAYMAK, s. 108.

³⁶¹ OECD, Recommendation of The Council of The OECD On Improving The Quality Of Government Regulation, s. 9-10.

³⁶² The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, Paris, 1997.

³⁶³ KAYMAK, s. 109.

değerlendirmelerini ve bunların nasıl uygulamaya konulacağını analitik bilgiye dayanarak ortaya koymak için uygulanan yeni bir tekniktir.³⁶⁴

DEA ile amaçlanan, politika önerilerinin hedeflerinin, uygulamada karşılaşılabilecek olası risklerin, bu hedefe ulaşmada izlenebilecek alternatif tedbirlerin, uygulama sonucunda ortaya çıkacak olası etkilerin tek bir çerçevede ortaya konmasıdır.³⁶⁵

Bu bakımdan DEA, “karar almanın bir alternatifi”³⁶⁶ olmadığı gibi, “alınmış kararları meşrulaştırma aracı”³⁶⁷ da değildir. DEA sadece doğru kararı belirleme aracı olarak politika yapım sürecine dâhil edilmesi gerekli olan bir tekniktir. Çünkü DEA, açıklık, katılım ve hesap vermeyi sağlayarak; politik ve idari kararların kalitesini arttırmaktadır.³⁶⁸

Düzenleyici Etki Analizinin, düzenleyici reformlar kapsamında ülkemize girişi, 2001 yılında OECD’ye yapılan gönüllü ülke incelemeleri başvurusuyla olmuştur. İncelemeler sonucunda OECD tarafından “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme için Önemli Destek” adlı rapor hazırlanmış ve yasama sürecine düzenleyici etki analizinin bütünleştirilmemiş olması, düzenleyici reform programının önemli eksiği olarak kabul edilmiştir.³⁶⁹

15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile kamu yönetiminin yasal yapısında daha önce bulunmayan yeni kavramlar ve ilkeler düzenlenmiştir. Bunlar arasında katılımcılık, şeffaflık (saydamlık), hesap verebilirlik, etkililik, sonuca odaklılık, bürokraside sadelik ve bilgi iletişim teknolojilerinden yararlanma, göze çarpan temel ilkelerdir. Bundan başka Kanunun 5. maddesinin c bendinde, yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılacağı da düzenlenmiştir.

³⁶⁴ Recep KIZILCIK, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mevzuat İyileştirme Çabaları”, *Yasama Dergisi*, S.1, 2006, 74-95.

³⁶⁵ TEPAV, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 2006, s. 3. <http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/91>, E.T.03.10.2013.

³⁶⁶ KIZILCIK, s. 81.

³⁶⁷ TEPAV, s. 3.

³⁶⁸ KIZILCIK, s. 81.

³⁶⁹ KAYMAK, s. 109.

17.02.2006 tarihinde 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile hukuk sistemimiz Düzenleyici Etki Analizi (DEA) olarak adlandırılan bu yeni tekniği benimsemiştir. MHY’nin 24. maddesinde milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, 17.02.2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir.³⁷⁰ Yürürlüğe konulması halinde etkisinin 10 milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için ise DEA yapılması zorunludur.³⁷¹

Görüldüğü üzere, DEA, bir yasama faaliyetinde kanun tasarısının her alanda doğuracağı sonuçların hesaba katılması ve teknik elemanlarca analize tabi tutulması demektir. DEA’nın kanun yapım sürecinin ve kanun tekniğinin bir parçası haline gelmesi ve uygulama alanına girmesiyle birlikte, kavramın parlamento hukuku bakımından da büyük önem kazanacağı söylenebilir. Fakat, DEA uygulamasının parlamento hukuku ve özellikle sağlıklı yasa yapım süreci yönünden olumlu katkılarının yanı sıra zaman ve maliyet yönünden kayda değer bir külfet oluşturabileceği de gözden uzak tutulmamalıdır.³⁷²

D) Komisyon Aşaması

Yukarıda da değinildiği üzere kanun önerme yetkisi Anayasa’nın 88. maddesinin 1. fıkrasına göre, Bakanlar Kuruluna ve milletvekillerine aittir. Kanun önerisinin hazırlanması ve Düzenleyici Etki Analizi aşamaları kanun yapım sürecinin TBMM öncesindeki kısmını teşkil etmektedir. Komisyon aşaması ise kanun yapım sürecinin TBMM sürecindeki belki de en önemli kısmını teşkil etmektedir. Çünkü komisyonlar, bir konunun Genel Kurula gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırıldığı yani konunun Genel Kurula hazırlandığı kurullardır.

Bakanlar Kurulu veya milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun önerileri, İçtüzüğün 73. ve 74. maddeleri uyarınca gerekçeleriyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulur.

³⁷⁰ 02.04.2007 tarih ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

³⁷¹ MHY m. 24/1. 10 milyon YTL’lik bu miktar gerekli görülmesi halinde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

³⁷² İBA, ... 100 Soruda, s. 127.

Bakanlar Kurulu veya teklif sahibi milletvekili, Meclis Başkanlığına verilen kanun tasarı ve tekliflerini gündeme alınmadan önce Genel Kurula bilgi verilmek şartıyla geri alabilirler (İçtüzük m. 75/1);³⁷³ fakat bu tasarı veya teklif bir başka üye veya esas komisyon tarafından üzerlerine alınmışlarsa³⁷⁴ görüşmeye devam edilir (İçtüzük m. 75/2). Bu tasarı veya teklifler gündeme alınmışlarsa geri alınmaları için Genel Kurulun karar vermesi gerekmektedir (İçtüzük m. 75/2).

a. Komisyonlara Havale

Meclis Başkanı, Başkanlığa sunulan teklif ve tasarıları ilgili komisyonlara doğrudan doğruya havale eder ve bunu tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazdırır³⁷⁵ (İçtüzük m. 73/3, 74/4). Meclis Başkanlığı, kanun tasarı ve teklifleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerin ihtisas komisyonlarından hangisine veya hangilerine esas veya tali komisyon olarak havale edileceğinin saptamasını yaparken bazı hususları göz önünde bulundurmalıdır.

Öncelikle, söz konusu kanun önerisi ya da kanun hükmünde kararnamenin amaç ve kapsamının doğru olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yapılan bu tespit sonucuna göre; havalenin hangi komisyon veya komisyonların görev alanına girdiğine ilişkin değerlendirme, esas ya da tali yönden olmak üzere uygunluğuna göre yapılmaktadır.³⁷⁶

Amaç ve kapsamı belirlenen kanun tasarı ya da KHK'nın, ilgili olduğu komisyona havalesinde; TBMM İçtüzüğü'nün komisyonlara ilişkin hükümleri ile birlikte, tasarı ve tekliflerin Kalkınma Planına uygunluğu açısından Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmesini zorunlu kılan 3067 sayılı kanun da göz önünde bulundurulmalıdır.³⁷⁷

Bundan başka, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanun hükümlerini yeniden düzenleyen tasarı veya teklifler ile Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen kanunlar ve TBMM

³⁷³ Bu duruma parlamento hukukunda "geri alma" denir.

³⁷⁴ Bu duruma parlamento hukukunda "benimseme" denir.

³⁷⁵ İlan tahtasına yazdırma usulü günümüzde Meclis kulislerinde bulunan ekranlara yansıtılmak suretiyle uygulanmaktadır.

³⁷⁶ İBA, ... 100 Soruda, s. 136.

³⁷⁷ İBA, ... 100 Soruda, s. 137.

İçtüzüğünde sayılan konularla, Anayasal Kurumlarla ilgili olan kanun tasarı ve teklifleri ile KHK'ların Anayasa Komisyonu'na esas ya da tali yönden havalesi gerekmektedir.³⁷⁸

Milletlerarası anlaşmalar, görev alanı itibariyle esas ya da tali olarak Dışişleri Komisyonuna havale edilmektedir. Bunlardan başka, daha önce TBMM'ye gelen, benzer veya aynı mahiyetteki kanun tasarı ve teklifleri ile KHK'ların havale edildiği komisyonlar da dikkate alınmakta ve havale işlemi sonuçlandırılmaktadır.

b. Havaleye İtiraz ve Komisyonlar Arasında Görüş Alışverişi

Bir komisyon kendisine havale edilen kanun önerisinin ya da KHK'nın başka bir komisyonun uzmanlık alanına girdiği gerekçesiyle, ilgili komisyona havale edilmesini isteyebilir. Ya da, bir başka komisyona havale edilmiş kanun önerisi ya da KHK'yla ilgili olarak kendi görüşünü belirtmekte yarar olduğunu ve bu sebeple söz konusu önerinin kendisine de havale edilmesini isteyebilir.

Bir komisyonun kendisine havale edilen önerinin başka bir komisyonun uzmanlık alanına girdiğini düşünmesi halinde, komisyon bu görüşünü gerekçeli olarak Meclis Başkanlığı'na bildirmeli ve önerinin o komisyona havale edilmesini talep etmelidir (İçtüzük m. 34/1).

Komisyonların Meclis Başkanlığından esas komisyon olmayı isteme yetkileri bulunmamaktadır. Bu sebeple bir kendisine havale edilmeyen bir meselenin havale edilen komisyondan alınıp kendisine havale edilmesini isteyemez. Ancak komisyonun, başka bir komisyona havale edilmiş kanun önerisi ya da KHK ile ilgili olarak kendi görüşünü belirtmekte yarar görmesi halinde, Meclis Başkanlığından, meselenin havale edilen komisyonla birlikte kendisine de havale edilmesini isteyebilmesi mümkündür (İçtüzük m. 34/3).

Komisyonlar, kendisine havale edilen öneriler ve meselelerle ilgili olarak bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi de gerekli görebilirler. Bu durumda komisyon, tasarı veya teklifin görüşülmesini istediği komisyonda görüşüldükten sonra kendisine iade

³⁷⁸ İBA, ... 100 Soruda, s. 137.

edilmesini isteyebilir (İçtüzük m. 34/2). Ancak, bu şekilde görüş isteyen komisyonun (Tali Komisyonun) süresi içinde görüş bildirmemesi; esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel değildir (İçtüzük m. 23/son).

Her üç durumda da ilgili komisyonların aynı görüşte olması durumunda Meclis Başkanının gereğini yerine getirmesi ve Genel Kurula bilgi vermesi gereklidir. İlgili komisyonların görüşlerinde uyuşmazlık olması durumunda ise, meselenin Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulması ve görüşme yoluyla halledilmesi gereklidir (İçtüzük m. 34/4-5).

c. Komisyonlarda Görüşülme

1. Bekleme Süresi

Kural olarak komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine, havale tarihinden itibaren 48 saat geçmeden başlanamaz. Komisyona havale edilen evrak, komisyon başkanlığınca resen veya komisyon üyelerinden beşi tarafından yazıyla istenirse, bastırılarak komisyon üyelerine dağıtılır. Bu takdirde, 48 saatlik süre, dağıtım tarihinden itibaren başlar (İçtüzük m. 36/1).³⁷⁹

İçtüzük tarafından öngörülen 48 saatlik bekleme süresinin amacı, komisyona havale edilen işle ilgili olarak milletvekilleri tarafından gerekli inceleme ve çalışmaların yapılmasına zaman tanımaktır. Komisyonlarda bir işin, komisyon üyelerince üzerinde yeterince düşünmeden ve üyelere inceleme fırsatı tanınmadan görüşülmeye başlanması, değişiklik çalışmalarının yapılmasını ve konuyla ilgili konuşmaların hazırlanmasını güçleştirmektedir.³⁸⁰

Bekleme süresinin, Danışma Kurulunun önerisi ile ya da bir kanun tasarısı veya teklifinin tümünün veya belli hükümlerinin komisyona geri alınması veya geri verilmesi hallerinde uygulanmaması mümkündür (İçtüzük m. 36/2). Uygulamada Danışma Kurulu tavsiyesi yoluyla, 48 saatlik bekleme süresinin devre dışı bırakılmasına sıklıkla

³⁷⁹ “TBMM Başkanlığınca komisyonlara havale edilen tasarı veya tekliflerin komisyon gündemine alınıp görüşmelerine başlanabilmesi için gereken 48 saatlik süre, yasama dilinde “serinleme süresi” olarak da anılmaktadır.” Bkz. İBA, ... 100 Soruda, s. 94.

³⁸⁰ İBA, ... 100 Soruda, s. 94.

rastlanmaktadır. Bu yöntemle komisyondan hızla geçen tasarı ve tekliflerin Genel Kuruldaki görüşmelerinde, oldukça fazla sayıda önerge kabul edildiği görülmektedir.³⁸¹

2. Esas Komisyonların Görev ve Yetkileri

Esas Komisyonlar, TBMM binasında, Meclis Başkanlığınca kendilerine tahsis edilmiş olan salonlarda toplanırlar. Kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördükleri kanun önerilerini ise birleştirerek görüşebilirler (İçtüzük m. 35/1).

Komisyonlar kural olarak kanun teklif edemezler ancak İçtüzük bu hususta bir istisna öngörmektedir. Buna göre Adalet Komisyonu, kendisine havale edilen ölüm cezaları hakkındaki kesinleşmiş mahkumiyet kararlarının yerine getirilmesine dair Başbakanlık yazılarını inceleyerek, cezanın yerine getirilmesinin onaylanması ya da onaylanmaması yönünde bir kanun metni hazırlar (İçtüzük m. 92/1). Fakat görüldüğü üzere bu istisna, 07.05.2004 Tarih ve 5170 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un 5. maddesi ile Anayasa'nın 38. maddesinde yapılan değişiklik neticesinde artık mahkemelerce ölüm cezası verilemeyeceğinden, kadük bir kuraldır.

Komisyonların, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşmaları da İçtüzüğün 35. maddesi hükmü ile yasaklanmıştır. Bunun dışında komisyonlar, Başkanlık Divanınca başka bir karar alınmadıkça Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapamazlar. Zorunlu durumlarda Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapılabilmesi için TBMM Başkanlığına yazılı başvuru yaparak izin istemeleri gerekmektedir.³⁸²

Komisyonların tatil ve ara verme dönemlerinde çalışmaları, Meclis Başkanı tarafından öneri yapılması ve bu önerinin Genel Kurul tarafından oylanması halinde mümkündür. Kural olarak komisyonlar tatil ve ara verme zamanlarında çalışamazlar (İçtüzük m. 25).³⁸³

Komisyonlar, kanun tasarı veya tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar (İçtüzük m. 35/2) ve Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun

³⁸¹ İBA, ... 100 Soruda, s. 94.

³⁸² Tali Komisyonlar da aynı usule tabidirler.

³⁸³ Tali Komisyonlar da aynı usule tabidirler.

bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilirler. Bu durumda, Cumhurbaşkanınca uygun bulunan maddelerle ilgili görüşme açılmaz, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır (İçtüzük m. 35/3).

3. Esas Komisyonlarda Görüşme Süresi

İçtüzüğün 37. maddesi hükmüne göre tasarı ve tekliflerin Esas Komisyonlarda görüşülme süresi 45 gündür. 45 günlük sürenin dolmasına rağmen komisyonlarca sonuçlandırılmayan teklif ya da tasarı, komisyonda beklemeye devam eder. Ancak bu durumda, Hükümet veya teklif sahipleri tasarı veya teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını isteyebilirler.

Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili, beşer dakikayı geçmemek üzere Genel Kurulda söz alabilirler. Genel Kurulda teklif ya da tasarının doğrudan görüşülmesine ya da komisyonun çalışmasına devam etmesine işaret oyuyla karar verilir. Doğrudan görüşme talebi kabul edilirse komisyon aşaması atlanır. Talep kabul edilmezse öneri komisyonda beklemeye devam eder ve 45 gün sonra Hükümet ya da teklif sahiplerinin doğrudan görüşme talep hakkı yeniden doğar.

Süresi içinde komisyonda görüşülmeyen mesele Kanun Hükmünde Kararname ise doğrudan Genel Kurul gündemine alınmak üzere Meclis Başkanlığınca Danışma Kuruluna götürülür (İçtüzük m. 37/3).

4. Tali Komisyonların Görev ve Yetkileri

Tali komisyonlar, işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır (İçtüzük m. 23/2). Tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında belirtilmemiş ise, bu komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler (İçtüzük m. 23/4).

Bu bakımdan Tali Komisyonların esas komisyonlara çeşitli biçimde görüş bildirmeleri mümkündür:

Tali Komisyonlarda, Esas Komisyonlar gibi tasarı ya da teklifin bütün maddeleri görüşülebilir, tasarı ya da teklifin sadece belli maddeleri görüşülebilir ve bunlar için ayrı bir metin düzenlenebilir.

Tasarı ya da teklifin belli maddeleri görüşülerek bunlarla ilgili görüş bildirilebilir; ayrı bir metin düzenlenmez. Tasarı ya da teklifin tümü üzerinde olumlu veya olumsuz bir görüş bildirilebilir; maddelerle ilgili bir inceleme yapılmaz.

5. Tali Komisyonlarda Görüşme Süresi

Tali Komisyonlarda görüşme süresi 10 gündür ancak bu süre Meclis Başkanlığınca kısaltılabileceği gibi, komisyonun başvurusu üzerine en fazla 10 gün daha uzatılabilir. Kısaca, Tali Komisyonlarda görüşme süresi 20 günü geçemez.

10 günlük süre geçtikten sonra Esas Komisyon isterse teklif veya tasarıyı Tali Komisyonun görüşünü beklemeden sonuçlandırabilir. 10 günlük süre geçtikten sonra ise, Esas Komisyon görüşme yapmamışsa Tali Komisyon tasarı veya teklifi görüşebilir. Esas Komisyon işi sonuçlandırmadığı müddetçe ne zaman gelirse gelsin Tali Komisyonun raporlarını dikkate alabilir.

Tali Komisyonun süresi içinde görüş bildirmemesi; esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel değildir (İçtüzük m. 23/son).

6. Komisyonlarda Anayasa'ya Uygunluğun İncelenmesi ve İlk İnceleme

Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya tekliflerin ilk önce Anayasa'nın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını incelemekle yükümlüdürler. Komisyonlar, tasarı ve tekliflerin Anayasa'ya uygunluğunu hem esas hem de şekil bakımından incelerler.³⁸⁴ Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğunu görmeleri halinde gerekçesini belirterek maddelerin görüşmesine geçmeden tasarı veya teklifi reddetmeleri gerekmektedir (İçtüzük m. 38). Bu durumda komisyon tarafından Genel Kurul'a sunulmak üzere bir "ret raporu" hazırlanır.³⁸⁵ Bu raporda tasarı ve teklifin hangi yönlerden Anayasaya aykırı olduğu, gerekçeleriyle birlikte ayrıntılı olarak belirtilir. Rapora ayrıca,

³⁸⁴ Yüksel METİN, "Meclis Esas Komisyonlarının Anayasa'ya Uygunluk Denetimleri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 2 (Güz), 1997, s. 343-356.

³⁸⁵ Elbette, Genel Kurul, Komisyonun "ret raporu" ile bağlı değildir.

varsa; tasarı veya teklifte Anayasa'ya aykırılık olmadığını düşünen üyelerin karşıt görüşleri de eklenir.³⁸⁶

Komisyon havale edilen tasarı, KHK, teklif ve tezkerelerin; kayıt defterine ve bilgisayara kaydı yapılır. Tasarı veya teklifin Anayasaya, ilgili mevzuata ve kanun yapım tekniğine uygunluğu "İnceleme Formu" da dikkate alınarak incelenir.

Mevcut tasarı veya teklifle değiştirilen kanun veya maddelerine başka kanunlara yapılmış atıf varsa bunların listesi çıkartılır. Mevzuat Bilgi Sistemi kullanılarak, tasarının veya teklifin meri mevzuatla karşılaştırmalı metni hazırlanır ve bu hususlarda Komisyon Başkanı bilgilendirilir.

7. Komisyon Gündeminin Hazırlanması

Komisyon başkanının veya komisyon üyelerinin üçte birinin isteği doğrultusunda belirlenecek komisyon gündeminde aşağıdaki hususların bulunması gereklidir:

- Gündemin dağıtım tarihi ve sayısı
- Toplantının tarihi ve sayısı
- Gündem maddeleri (Gerekli ise Komisyon Başkanının, Başkanvekilinin, Sözcü ve Kâtibin seçimi)
- Madde sayısı
- Başkanın imzası
- Komisyonun esas veya tali komisyon olduğu ve diğer ilgili komisyonların adları
- Tasarı veya teklifin esas numarası
- Varsa, alt komisyon raporu
- Varsa, tali komisyon raporu
- Komisyon toplantısına katılacak üst düzey kamu görevlilerinin unvanları ile bu görevlilerin yazılı yetki belgelerinin istendiğine dair ibare.

³⁸⁶ METİN, s. 352.

Bunların dışında daha önce dağıtılmamış olması halinde, ilgili tasarı veya teklifin metinleri ile, ilgili tasarı veya teklifin karşılaştırmalı metinleri de gündeme eklenir.

Gündem hazırlandıktan sonra;

- Komisyon üyelerine,
- Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara
- Siyasi parti gruplarına
- İlgili komisyon başkanlıklarına
- Kanun teklifinin ilk imza sahibine
- Plazma ekrana
- TBMM Başkanlığına
- Genel Sekreterliğe
- Genel Sekreter Yardımcılığına (Yasama)
- Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığına
- Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğüne (e-posta ile)
- Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosuna (e-posta ile)
- Basına
- TBMM TV'ye
- İlgili uzman ve sivil toplum kuruluşlarına
- Tutanak müdürlüğüne (Tutanak tutulması kararı olması halinde)
- İşletme ve Yapım Müdürlüğü Seslendirme Bürosuna (Tutanak tutulması kararı olması halinde) gönderilir.

Meclis içinde dağıtımı yapılacak gündem ve evraklar, teslim alanların ad ve soyadları açıkça yazılmak suretiyle imza karşılığında dağıtılır.

Meclis dışına dağıtımı yapılacak gündem ve evrakların üzerlerine adresleri ve sayıları yazılarak zimmet defterine kaydı yapılır ve bunlar imza karşılığı evrak müdürlüğüne verilir.

8. Komisyon Toplantısına Hazırlık

Komisyon toplantılarının sıhhatli ve verimli bir şekilde sürdürülebilmesi için toplantıdan önce bazı hazırlıkların tamamlanması gerekmektedir. Komisyon toplantısından önce özellikle gündemin yoğun olduğu toplantılarda gerekli görülmesi halinde komisyon üyelerinin gündeme daha hakim olmalarının sağlanması amacıyla el gündemi hazırlanır.

Varsa havale tarihinden toplantı saatine kadar verilmiş olan değişiklik önergelerinin ilgili mevzuata ve kanun yapım tekniğine uygunluğu ve ilgili olduğu maddeler belirlenir.

Toplantıya katılan temsilcilerin yetki belgeleri alınır ve gündem maddeleriyle ilgili gelen temsilcilerle istişare yapılır.

Toplantıda tutanak tutulmasına gerek olup olmadığı tartışılır. Tutanak tutulmasını gerektirecek önemde bir konu olduğuna karar verilirse, toplantının başında tutanak tutulması kararı alınır ve derhal tutanak müdürlüğü ile seslendirme müdürlüğüne haber verilir.

9. Komisyon Toplantılarına Katılabilecek Olanlar

Komisyon toplantılarına kural olarak Başbakan ya da bir bakan katılmak zorundadır. Bakan kendi yerine yüksek dereceli bir kamu görevlisine temsil yetkisi vermesi de mümkündür (İçtüzük m. 30). Yüksek dereceli bir kamu görevlisinden anlaşılan en az genel müdürdür. Ancak Komisyon daha alt düzeydeki bir kamu görevlisini de temsilci olarak kabul etmek yetkisine sahiptir.

Hükümet temsilcisinin bulunmaması durumunda komisyon, toplantıya devam edebileceği gibi, konunun görüşülmesini bir defalığına erteleme yetkisine de sahiptir (İçtüzük m. 39). Temsilcinin bulunmaması nedeniyle ertelemeye karar verilmesi halinde durum Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa bildirilir ve gelecek toplantıda temsilcinin hazır bulunması istenir. Bu toplantıda da temsilci olmazsa, temsilcisiz görüşme yapılır; komisyonun bu nedenle yeniden erteleme kararı vermesi olanaklı değildir.

Komisyon toplantılarına komisyon üyeleri dışındaki milletvekilleri de katılabilir ve söz alabilirler. Milletvekilleri komisyonun belgelerini görüp okuyabilirler. Ancak bakanlar dahil komisyon üyeleri dışında kimse oy kullanamaz, değişiklik önergesi veremez.

Komisyon toplantılarını basının izleyebilmesi komisyonun kararına bağlıdır. Komisyon görsel ve yazılı basınla ilgili değişik kararlar alabilir. Örneğin yazılı basının toplantıyı izlemesine, görsel basının sınırlandırılmasına karar verebilir.

Sivil toplum örgütleri ile diğer uzmanların toplantıya alınması ve kendilerine söz verilmesi komisyon başkanının takdirindedir.

10. Komisyon Toplantısı

Komisyon toplantısı sırasında öncelikle imza cetveli hazırlanır ve katılanların imzaları alınır. Toplantı yeter sayısı kontrol edilerek, başkan bilgilendirilir. Toplantı yetersayısı, komisyon üye tamsayısının üçte biridir. Karar yetersayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur (İçtüzük m. 27).

Görüşülen metinler okunup, ileri sürülen görüşler not edilir. Komisyonun esas olduğu tasarı veya teklifler ile tali olduğu tasarı veya teklifler birbiriyle birleştirilemez. Esas komisyonun iki işi birleştirebilmesi için her iki işte de esas komisyon olması gerekir. Tali komisyonların görüştükları işleri birleştirebilmeleri için birleştirilecek işlere ilişkin esas komisyonların da aynı komisyon olması gerekir.

Toplantı sırasında verilen önerelerin ilgili mevzuata ve kanun yapım tekniğine uygunluğu ve ilgili olduğu maddeler belirlenir. (Görüşülmekte olan tasarı veya teklifte geçen kanunlar dışındaki diğer kanunlarda ek ve/veya değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önereleri işleme konulmaz. Ancak tasarı veya teklifte geçen kanunun, tasarı veya teklifle çok yakın ilgisi bulunan farklı bir maddesinin değiştirilmesini isteyen önereler işleme konabilir.) Yapılan değişiklikler gerekçeleriyle birlikte kaydedilir.

Toplantılar Başkan tarafından yönetilir. Söz sırası Başkanın takdirindedir (İçtüzük m. 29). Komisyon başkanları genellikle önce düzenlemenin gerekçesini öğrenmek için Tasarıyı sunan hükümet temsilcisini ya da teklif sahibine söz verirler.

Ardından komisyon üyelerine görüşlerini açıklamaları ve sorularını sormaları için istem sırasına göre söz verilir. Bu süreçte Başkan ya da hükümet temsilcisi söz sırasına bağlı değildir. Komisyon üyelerinin söz almasının ardından Başkan, Komisyon üyesi olmayan milletvekillerine söz verir. Daha sonra, Komisyon Başkanının uygun göreceği sivil toplum

örgütleri ile uzmanlara söz verilir. Hükümet temsilcisi aralarda yeniden açıklama yapmak ve soruları yanıtlamak için söz alabilir.

11. Komisyonlara Devam

Komisyon üyeleri, kural olarak komisyon toplantılarına devam etmek zorundadırlar. Komisyon toplantılarında tutulan komisyon devam cetvelleri, toplantı sonunda TBMM Başkanlığına ve siyasi parti grubu başkanlıklarına sunulur.

İzinsiz veya özürsüz olarak üst üste üç komisyon toplantısına katılmayan veya bir yıl içindeki komisyon toplantılarının üçte birine katılmayan komisyon üyelerinin, mensubu oldukları siyasi parti gruplarınca komisyondan geri çekilebilmeleri mümkündür. Devamsızlık sebebiyle boşalan komisyon üyeliklerinin yerine en kısa zamanda yeni bir komisyon üyesi görevlendirilir (İçtüzük m. 27).

12. Komisyonlarda Kapalı Oturum

Komisyon üyelerin üçte birinin ya da ilgili bakanın istemi üzerine kapalı oturum yapılabilir. Kapalı oturumlara sadece komisyon üyeleri ve bakanlar katılabilir.

Kapalı oturum yapılması, o oturumdaki görüşmelerin sır olarak saklanması söz vermek anlamına gelir (İçtüzük m. 32/3).

Sadece basın mensuplarının toplantıdan çıkarılması amacıyla kapalı oturum kararı alınmaz. Çünkü kapalı oturum kararı alındıktan sonra komisyon üyesi olmayan milletvekilleri ve kamu görevlilerinin de toplantıya girmeleri engellenmiş olur.

13. Kadük Olma ve Benimsenme

Bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış olan kanun tasarı ve teklifleri hükümsüz sayılır. Buna, parlamento hukuku literatüründe kadük olma denir; ancak, Hükümet veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bu tasarı veya teklifleri bir sonraki yasama döneminde yenileyebilirler.

Yenilenen tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra önceki dönemlere ait rapor ve metinler, açıkça belirtilmek kaydıyla, komisyonca benimsenebilir.

Bunun yanında, seçimi yenilenen bir komisyonun ya da aynı komisyonun, daha önce verilmiş olan bir rapor hakkında Meclis Başkanlığı'na, raporun kendisine tekrar gelmesinin

ardından ya da görev bölümü yapmasının ardından bir ay içinde, raporla ilgili yeni bir karar alacağını bildirmemesi durumunda da eski raporun benimsenmiş olduğu kabul edilir (İçtüzük m. 43).

14. Komisyonunda Yeniden Görüşme (Tekrir-i Müzakere)

Komisyonların tekriri müzakere yani daha önce görüşülmüş bir konuyu yeniden görüşüme yetkileri vardır. Komisyon üzerinde çalıştığı konuyu henüz sonuçlandırmamışsa sözlü bir öneri üzerine konunun yeniden görüşülmesi kararlaştırılabilir.

Konunun görüşmeleri bitmiş, ancak rapor henüz TBMM Başkanlığına sunulmamışsa, komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun gerekçeli ve yazılı önergesi üzerine tekriri müzakere yapılabilir (İçtüzük m. 43).

TBMM Başkanlığına sunulmuş bir tasarı veya teklifin tümünün ya da belli bir veya birkaç maddesinin komisyonunda yeniden görüşülmesi ise Esas Komisyon veya Hükümet tarafından bir defaya mahsus olmak üzere istenebilir. Böyle bir durumda İçtüzüğü 88. maddesindeki duruma uyulması gerekmektedir. Buna göre, Esas Komisyon veya Hükümetin bu istemi üzerinde görüşme yapılmaksızın talep yerine getirilir ve söz konusu düzenleme komisyona bir kez daha görüşülmek üzere iade edilir. Tasarı veya teklifin tümü geri istenmişse, tasarı veya teklif hakkında verilen bütün önergeler; tasarı veya teklifin belli bir veya birkaç maddesi geri istenmişse, sadece o madde veya maddeler hakkındaki önergeler esas komisyona verilir (İçtüzük m. 88/2).

15. Komisyon Raporu (Sıra Sayısı)

Komisyonlar, görüştükleri işle ilgili olarak kabul veya ret yönünde iki farklı karar verebilirler, ancak her iki durumda da bir rapor düzenlenmek zorundadırlar. Bu rapor, başkan veya komisyon sözcüsü ya da o iş için seçilen özel bir sözcü tarafından yazılabilir. Uygulamada Komisyonunda görevli yasama uzmanları da raporun hazırlanmasına katkı sağlamaktadırlar.

Komisyon raporu iki bölümden oluşur: Birini bölüm olan rapor bölümünde tasarı veya teklif ile ilgili olarak komisyonunda ileri sürülen görüşler, komisyonca yapılan değişiklikler ve bu değişikliklerin gerekçeleri, son oylamada üyelerin hangi yönde oy kullandıkları gibi

hususlar yer alır. Ayrıca komisyon raporuna muhalif olan üyelerin muhalefet şerhleri de raporun sonunda yer alır.³⁸⁷

Raporun ikinci bölümü ise tasarı veya teklif metni ile komisyonun kabul ettiği metni içerir. Komisyon maddede hiçbir değişiklik yapmadı ise, metinde sadece maddenin aynen kabul edildiği belirtilir. Değişiklik yapılan maddeler ise değiştirilmiş haliyle yeniden yazılır.³⁸⁸

Birden çok tasarı veya teklifin birleştirilmesi durumunda bunlar da sıra komisyon raporunda yer alır. Komisyon raporunun sonunda, komisyonun kabul ettiği metin ile görüşmelere esas alınan tasarı veya teklif metni karşılıklı olarak bulunur.³⁸⁹ Bu bakımdan Sıra Sayılarının içerik yönünden kullanımı kolay ve Genel Kurul'da konuşma hazırlıkları ve değişiklik önergesi çalışmaları yönünden elverişli bir dizilişleri oldukları söylenebilir.³⁹⁰

Raporlar konu hakkındaki son oylamaya katılan komisyon üyelerince imzalanır. Daha önceki toplantılara katılmış olup tasarı veya teklifin tümünün son oylamasında hazır bulunamayan komisyon üyeleri varsa gerekçeli muhalefetlerini de yazarak raporu imzalayabilirler. Bu durumda olan üyelerin son toplantıya katılmadıkları belirtilir (İçtüzük m. 42/3).

Komisyon raporunda imzası bulunan komisyon üyesi, diğer komisyonlarda ve Genel Kurulda, çekimser veya aykırı olduğunu rapor metninde yazıyla belirttiği hususlar dışında, sözcüden soru sormaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz (İçtüzük m. 42/4).

Hazırlanan komisyon raporları Meclis Başkanlığına sunulur. Bastırılıp Sıra Sayısı olarak milletvekillerine dağıtılır ve TBMM internet sayfasında yayınlanır. Sıra Sayısı, ayrıca Genel Kurul'da görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına da eklenir.³⁹¹

³⁸⁷ Yasama El Kitabı, s. 57.

³⁸⁸ Yasama El Kitabı, s. 57.

³⁸⁹ Fakat Genel Kurul, görüşmeleri Komisyonun kabul ettiği metin üzerinden yürütür. Yasama El Kitabı, s. 57.

³⁹⁰ İBA, Parlamento Hukuku, s. 65.

³⁹¹ Yasama El Kitabı, s. 57.

Komisyon raporlarına yasama döneminin başında basılış sırasına göre 1'den başlayarak bir Sıra Numarası verilmektedir. Örneğin kamuoyunda 4. Yargı Paketi olarak bilinen 11.04.2013 Tarih ve 6459 Sayılı İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un sıra sayısının başlık bölümü şu şekildedir:

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

YASAMA DÖNEMİ

24

YASAMA YILI

3

SIRA SAYISI: 445

**İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında
Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair
Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu
(1/748)**

Parlamento uygulamalarında belli bir komisyon raporundan söz ederken, sıra sayısı belirterek gönderme yapılması adeta bir gereklilik haline gelmiştir. Çünkü, tasarı ve tekliflerin adı çoğu zaman oldukça uzundur. Bu nedenle tasarı veya teklifi adıyla anmak parlamento uygulaması bakımından hiç de pratik olmamaktadır. Ayrıca komisyon raporlarının TBMM gündemine alınma sıraları değişebildiği ya da teselsül edilebildiği için, gündemdeki sırayı belirterek gönderme yapmak da akılcı olmamaktadır. Bu sebeple, komisyon raporunun basılı belge olarak dağıtılan biçimi niteliğindeki kitapçığın hiç değişmeyen Sıra Sayısı, işaret edilen tasarı veya teklifin belirlenmesinde rasyonel bir gönderi aracı işlevi görmektedir.³⁹²

16. Komisyon Raporunun İçeriği

Bir Komisyon raporunda şu hususların bulunması gerekir:

- Raporun tarihi ve karar numarası.
- Tasarı veya teklifin adı.
- Esas numarası.

³⁹² İBA, Parlamento Hukuku, s. 65.

- Başkanlığa geliş ve komisyonlara havale edilme tarihleri.
- Havale edildiği komisyonlar.
- Toplantının tarihi ve sayısı.
- Toplantıya katılan temsilciler.
- Birleştirme söz konusu ise hangi tasarı veya teklifin esas alındığı.
- Tasarı veya teklif hakkında genel bilgiler.
- Tasarı veya teklif hakkında komisyonda ileri sürülen görüşler.
- Komisyonca yapılan değişiklikler ve gerekçeleri.

- Komisyonun tali komisyon olması halinde sadece genel uygunluk görüşünün bildirilmesinin kararlaştırılması durumunda bu hususun belirtilmesi. Ayrıca metin düzenlenmeyecek ise, yapılmasını önerdiği değişikliklerin belirtilmesi.

- Varsa alt komisyon raporu, alt komisyon çalışmaları hakkında bilgiler ve bu doğrultuda tasarı veya teklif metinlerinde yapılan değişiklikler.

- Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmayarak geri gönderilen kanunların, kısmen görüşülmesi halinde kısmen görüşme kararı.

17. Komisyon Raporunda Karar İmza Cetveli

Raporların, kural olarak konu hakkındaki son oylamaya katılan komisyon üyelerince imzalanacağına yukarıda değinmiştik. Komisyon karar imza cetveli hazırlanırken şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir:

Toplantıya katılmamış olan üyelerin isimlerinin altına “toplantıya katılmadı” ibaresi eklenir veya bu üyelerin isimleri kırmızı kurşun kalemle kapatılır.

Daha önceki toplantılara katılmış olup kanun tasarı veya teklifinin tümünün son oylamasında hazır bulunamayan komisyon üyeleri, varsa gerekçeli muhalefetlerini de yazarak raporu imzalayabilirler. Bu durumda olan üyelerin son toplantıya katılmadıkları belirtilir. Bu oylar toplantı ve karar ve yetersayısı hesabında dikkate alınmazlar.

Komisyon raporunun tümüne veya belli kısımlarına çekimser veya muhalif kalan komisyon üyeleri rapora çekimserlik veya aykırılık görüşlerini eklemek hakkına sahiptirler.

Bu üyeler, raporda kanun tasarı veya teklifinin hangi maddesine aykırı olduklarını yazmak zorundadırlar. Bu halde, çekimser veya muhalif olan üyelerin, imza cetvelinde isimlerinin bulunduğu kareye “çekimserim”, “muhalifim” veya muhalefet şerhi varsa “muhalefet şerhim eklidir” ibarelerine yer verilir. Muhalefet şerhi eklenmemişse, hangi madde veya hususlara muhalif olunduğu açıkça belirtilir.

Karar imza cetvelinde imzaların altında aşağıdaki ibareler yer alır:

Raporun tümüne muhalif olan üyeler: **Muhalifim**

Raporun tümüne olumlu oy vermiş olmakla birlikte bir maddesine muhalefetini ifade etmek isteyen üye: **... Maddeye muhalifim**

Tümünün oylamasına katılıp da imzada bulunamayan üye: **İmzada bulunamadı**

Daha önceki toplantılara katılıp da tümü üzerindeki oylamaya katılamayan üye: **Son toplantıya katılmadı**

Toplantıya katılmayan üyeler: **toplantıya katılmadı**

18. Komisyon Toplantısı Sonrasında Yapılacak İşler

Toplantı sonucu, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Komisyonlar Bürosuna telefonla veya e-posta ile bildirilir.

Elektronik ilan panosu güncellenir.

Milletvekili devam cetvelinin aslı TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Milletvekili Devamsızlık Bürosuna gönderilir. Milletvekili devam cetvelinin fotokopisi gruplara gönderilir. Gündem, devam cetveli ve temsilci belgelerinin bir örneği ilgili komisyon dosyasına konulur.

Komisyonunda bir dosya hazırlanır ve komisyon arşivine konur.

19. Komisyon Toplantısı Sonrasında Hazırlanacak Dosya

Komisyon sonrasında, aşağıdaki aşamalar takip edilerek komisyon arşivine konulmak üzere bir dosya hazırlanır.

- Dosya kapak sayfasının iç yüzüne “İnceleme Formu” iliştilir.

- Verilen önergeler zarf içerisinde (kabul edilen önergelerle, kabul edilmeyen önergeler ayrı ayrı olmak üzere) dosyanın en altına konulur. Önergeler üzerine kaçınıcı madde ile ilgili olduğu ve “kabul” ya da “ret” kaydı düşülür.

- Varsa komisyon toplantı tutanağı eklenir.

- Gelen tasarının aslı, karşılaştırmalı metinler, varsa alt komisyon raporu ve metni, varsa tali komisyon raporu ve metni (2 nüsha), Komisyon raporunun sureti, Komisyon Raporu ve muhalefet şerhleri ile Komisyonun kabul ettiği metin ve karar imza cetveli dosyaya konulur.

Son olarak komisyonda birleştirilerek görüşülen tasarı veya teklif dosyası varsa, bu dosya da komisyon dosyasına konulur.

E) Genel Kurul Aşaması

Tasarı ve tekliflerin komisyondalar da görüşülüp bir raporla Meclis Başkanlığına sunulmasının ardından, kanun yapım sürecinin Genel Kurul aşaması başlamış olur. Genel Kurulda kanun yapım süreci Anayasa’da ve İçtüzükte yer alan usul kuralları ile düzenlenmiştir.

a. Genel Kurulun Çalışma Zamanı

İçtüzüğe göre Genel Kurul Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri 15.00 – 19.00 saatleri arasında toplanır. Resmi tatile rastlayan günlerde kural olarak toplantı yapılmaz. Genel Kurulun farklı gün ve saatlerde toplantı yapabilmesi Danışma Kurulunun teklifi ve üzerine alacağı bir kararla mümkün olabilir (İçtüzük m. 54). TBMM uygulamalarına bakıldığında da, Genel Kurulun Salı günleri saat 15.00’te Çarşamba ve Perşembe günleri ise daha erken saatte toplandığı ve gece geç saatlere kadar toplantılarını sürdürdüğü ve istisnai olarak haftanın diğer günlerinde de toplandığı görülmektedir.³⁹³

b. Genel Kurul Birleşimi ve Gündem

Birleşimi, daha önce TBMM’ye İlişkin Temel Kavramlar başlığında incelemiştik. Buna göre, buna göre Genel Kurulun belli bir günde açılan toplantısıdır. Genel Kurulun bütün

³⁹³ GÖKÇİMEN, s. 145.

çalışmaları birleşimlerde gerçekleştirilir. Bu sebeple Genel Kurulun açılması “birleşimin açılması” kavramıyla ifade edilir. TBMM birleşimleri Başkan ve Başkanvekilleri tarafından yönetilir. Başkanvekillerinin hangi birleşimleri yöneteceği Başkan tarafından belirlenir (İçtüzük m. 54). TBMM uygulamasında Başkanların Genel Kurulu; güven oylamaları, kapalı oturumlarda görüşülen konular, anayasa değişiklikleri gibi önemli konularda yönettikleri, diğer zamanlarda Başkan Vekillerinin nöbetleşe olarak yönettikleri görülmektedir. Çalışmalarda kolaylık sağlamak amacıyla “oturumu yöneten başkanvekili yerine” başkan ibaresi kullanılır.³⁹⁴

TBMM Başkanının toplantıyı açabilmesi için toplantı yapmaya yetecek sayıda üyenin yani toplantı yeter sayısının³⁹⁵ Genel Kurul’da bulunduğunu saptaması gereklidir. Öyleyse Başkan yapılan yoklama neticesinde toplantı yeter sayısının bulunduğunu tespit ederse ya da yoklama yapmaksızın toplantı yeter sayısı sağlandığı konusunda kuşkusu yoksa görüşmelere başlanacağını bildirir. Yapılan yoklama sonucunda üye tamsayısının en az üçte birinin mevcut olmadığı yani toplantı yeter sayısının sağlanamadığı tespit edilirse, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Erteleme sonucunda yapılacak oturumda da toplantı yeter sayısı sağlanamadığı takdirde birleşim kapatılır (İçtüzük m. 57/4). Görüldüğü üzere toplantı yeter sayısı olmasa da birleşim açılmakta ve birleşim numarası almaktadır. Dolayısıyla toplantı yeter sayısı sağlanamadığı için açılıp kapanan bir birleşimin varlığı söz konusudur.³⁹⁶

Birleşimde görüşülecek konular gündem öncesi ve gündemde görüşülecek konuların toplamından oluşur.

1. Gündeme Geçmeden Önce

Birleşimi yöneten başkanlar, gündem öncesinde yapılan işlemleri “gündeme geçmeden önce” terimiyle sunmaktadırlar.³⁹⁷

³⁹⁴ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 92.

³⁹⁵ Anayasa’nın 96. maddesi, Anayasa’da başkaca bir hüküm bulunmayan hallerde TBMM’nin, seçimler dâhil olmak üzere yapacağı bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacağını hükme bağlamıştır. Buna göre toplantı yeter sayısı 184’tür.

³⁹⁶ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 94.

³⁹⁷ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 92.

Gündeme geçmeden önce yapılacak ilk iş toplantı yeter sayısının olup olmadığının tespiti bakımından yoklamanın yapılmasıdır. İçtüzükte, birleşimin başında yapılması gerektiği bildirilen ya da zamanı bildirilmemiş bazı işlemler yoklamanın tamamlanmasının ardından gündem öncesinde yapılmaktadır.³⁹⁸

Yoklamanın ardından fakat gündem öncesinde yapılacak işlemlerden bir tanesi varsa kapalı oturum tutanaklarının özeti okunmasıdır. İçtüzüğün 71. maddesinde “Kapalı oturum tutanaklarının birleştirilmesinden sonra, kapalı bir oturum akdedilerek eski tutanak özeti okunur. Özete birlikte tutanak bir zarfa konarak hazır bulunan kâtip üyeler tarafından hemen mumla mühürlenir ve Meclis arşivine verilir.” Denilmekte fakat kapalı oturum tutanaklarının ne zaman okunacağı belirtilmemektedir. Fakat tutanaklarının özeti kapalı bir turumda okunmak zorunda olduğundan, açık oturumun gündemine geçmeden önce yeni bir kapalı oturumun en başta açılması mantıklıdır.³⁹⁹

Bu aşamada yapılması gereken bir başka işlem ise birden fazla soru önergesinin birlikte yanıtlanması isteminin duyurulmasıdır. (İçtüzük m. 98/5). Buradaki amaç, hangi soruların yanıtlanacağını önceden duyurulması ve ilgili milletvekillerinin hazır bulunmaları ve hazırlık yapmaları için kendilerine uygun zamanın tanınmasıdır. BU duyuru toplantı yeter sayısı bulunmaması ihtimali göz önüne alınarak, yoklamanın hemen sonrasına ertelenmektedir.⁴⁰⁰

2. Gündem

Gündem, “toplantılarda görüşülecek konulara ilişkin çizelgedir.”⁴⁰¹ Gündemin belirli olması milletvekillerinin, siyasi parti gruplarının, hükümetin ve komisyonların bu sıralamayı izleyerek hazırlıklarını ona göre yapmalarına imkân sağlamaktadır. Genel Kurul çalışmalarını kural olarak İçtüzüğün 49. maddesinde belirlenen gündem çerçevesinde yürütür.⁴⁰² İçtüzüğe göre TBMM Genel Kurulunun Gündemi şu bölümlerden oluşur:

³⁹⁸ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 97.

³⁹⁹ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 97.

⁴⁰⁰ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 97.

⁴⁰¹ Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, bkz. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>.

⁴⁰² NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s.192.

(a) Başkanlığın Genel Kurula sunuşları:

TBMM Başkanlığı, bünyesi içindeki milletvekilleri komisyonlar, siyasi parti grupları ve danışma kurulu ile Genel Kurul arasındaki ilişkilerin merkezinde bulunmasının yanı sıra; yasama organı ile yürütme ve yargı organı arasındaki ilişkilerin uyumlu bir şekilde yürütülmesini de sağlayan bir makamdır. Bütün bu kişi, grup ya da kurumlar Genel Kurul ile ilişkilerini TBMM Başkanlığı aracılığıyla yürütürler. Başkanlık, bu aktörlerin Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereğince Genel Kurulun bilgisine ya da onayına sunmak zorunda oldukları konuları Genel Kurulun onayına ya da bilgisine sunar.⁴⁰³ Bunlar;

- Cumhurbaşkanlığı tezkereleri,
- TBMM Başkanlığı tezkereleri,
- Başbakanlık tezkereleri,
- Komisyon başkanlıkları tezkereleri,
- Karma komisyon raporları,
- Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerileri,
- Doğrudan gündeme alma önerileri,
- Olağanüstü toplantıya çağrı önergesi,
- Diğer sunuşlardır.⁴⁰⁴

(b) Özel Gündemde yer alacak işler:

Anayasa İçtüzüğün emredici hükümleri gereğince belli bir sürede sonuçlandırılması gereken işler özel gündemle görüşülür. Özel gündem ve görüşme günleri, Danışma Kurulunca belirlenir ve Genel Kurul tarafından karara bağlanır (İçtüzük m. 50). Özel gündemde görüşülecek işler özelliği nedeniyle ayrı bir gündemde görüşülecek işler olmayıp, süreye bağlı olması nedeniyle gündemin ayrı bir başlığı altında görüşülecek olan işlerdir. Bunlar;

- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları,

⁴⁰³ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 102.

⁴⁰⁴ GÖKÇİMEN, s. 146; Ayrıca, diğer sunuşların neler olduğu hakkında bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 165;

- Hükümet programının okunması, görüşülmesi ve oylanması,
- Genel Görüşme,
- Meclis Araştırması komisyonu raporlarının görüşülmesi,
- Gensoru önergelerinin ön görüşmeleri ve görüşmeleri,
- Meclis Soruşturması önergelerinin ve komisyon raporlarının görüşülmesidir.⁴⁰⁵

(c) Seçim:

TBMM Başkanının ve Başkanlık Divanının seçimi, komisyonlara üye seçimi, RTÜK ve Sayıştay'a üye seçimi gibi işler bu başlık altında yapılır.

(d) Oylaması Yapılacak İşler:

Genel kurul gündeminde yer alan bu bölümde yer alacak oylamalar şu şekilde özetlenebilir:⁴⁰⁶

- Gensoru görüşmelerinde milletvekillerinin ya da parti gruplarının verecekleri *gerekçeleri güvensizlik önergelerinin veya Bakanlar Kurulu'nun güven isteminin oylanması*
- Meclis soruşturması önergesinin gizli oylanması
- Meclis Soruşturma Komisyonu raporunun görüşmesinde verilecek Yüce Divana sevk önergesi veya Yüce Divana sevk yönündeki raporun gizli oylanması
- İstifa eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesinin oylanması
- Görüşmeleri tamamlanmış tasarı ve tekliflerin son oylaması⁴⁰⁷

(e) Meclis Soruşturması Raporları:

Meclis soruşturma komisyonu raporu Meclis Başkanlığına verildiği tarihten itibaren on gün içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana derhal gönderilir ve milletvekillerine dağıtılır. Rapor, milletvekillerine dağıtılma tarihinden itibaren

⁴⁰⁵ GÖKÇİMEN, s. 146-148.

⁴⁰⁶ Bu bölümün gündemde yer almasının gerekip gerekmediği hususu hakkında bkz: BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 108 vd.

⁴⁰⁷ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 166; BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 108.

on gün içinde görüşülür. Neziroğlu'na göre soruşturma komisyonu raporlarının görüşülmesi özel gündem olarak belirlendiğinden⁴⁰⁸ Bakırcı'ya göre artık bu başlık altında görüşme konusu olan herhangi bir iş kalmamış ve gündemdeki bu bölüm tartışmalı hale gelmiştir.⁴⁰⁹

Fakat Gökçimen, özel gündemde görüşülen konunun Meclis soruşturması açılmasına dair yapılan ilk görüşmeler olduğunu, bu başlık altında ise Meclis soruşturma komisyonu kurulduktan sonra komisyonca hazırlanan raporun okunacağını vurgulamaktadır.⁴¹⁰

(f) Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair ön görüşmeler:

Genel görüşme veya meclis araştırması yapıp yapılmamasına karar vermek için yapılacak ön görüşmeler bu başlık altında yapılır.⁴¹¹ Fakat, Genel görüşme ve Meclis araştırması önergelerinin okunarak genel kurulun bilgisine sunulması, “Başkanlığın Genel Kurulu Sunuşları” bölümünde; doğrudan genel görüşme yapılması ya da meclis araştırması komisyonunun raporu üzerine genel görüşme yapılması ise “Özel Gündem” bölümünde yapılmaktadır.⁴¹²

(g) Sözlü sorular:

Kendisine sözlü soru yöneltilen Başbakan veya ilgili bakanlar, sözlü sorulara bu bölümde cevap verirler.

(h) Kanun tasarısı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler:

Genel Kurul kanun yapımını veya tam anlamıyla yasama işini bu başlık altında gerçekleştirmektedir.

“Bu bölümün ilk sırasında varsa Anayasa ve İçtüzük gereği diğer tasarı ve tekliflerden önce ve ivedilikle görüşülmesi gereken yetki kanunu tasarıları ve kanun hükmünde kararname yer alır. Kanun hükmünde kararname, bir tasarı veya teklifler birleştirilirken esas alınmaları halinde yine gündemin ilk sırasında yer alırlar. Daha sonra teamül gereği

⁴⁰⁸ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 166

⁴⁰⁹ BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 111.

⁴¹⁰ GÖKÇİMEN, s. 148.

⁴¹¹ GÖKÇİMEN, s. 148; BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 111.

⁴¹² BAKIRCI, TBMM Genel Kurulunun..., s. 111.

yarım kalan işlere sırasıyla yer verilir. Diğer işler gündeme girdikleri tarihe göre sıralanırlar. Ancak bu sıralamanın her zaman Danışma Kurulu veya grup önerisi ile değiştirilmesi mümkündür.”⁴¹³

Bunlardan başka, seçimlerin yenilenmesine dair önergeler de gündemin bu bölümünde görüşülmektedir. Seçimlerin yenilenmesine dair önergeler, Anayasa Komisyonunda görüşüldükten sonra hazırlanan Anayasa Komisyonu Raporu, Genel Kurulda gündemdeki bütün konulardan önce görüşülür (İçtüzük m. 95).

c. Gündem Dışı Konuşma

Genel Kurul çalışmalarının kural olarak İçtüzüğün 49. maddesinde içeriği belirlenen Gündem çerçevesinde yürütüleceğine yukarıda değinilmişti. İşte bu durumun tek istisnası İçtüzüğün 59. maddesinde düzenlenen “Gündem dışı konuşma”dır.⁴¹⁴ Gündem dışı konuşma, milletvekillerinin Genel Kurula acilen bildirmeleri gereken olağanüstü bir mesele hakkında Genel Kurulun o günkü gündeminden bağımsız olarak yaptıkları konuşmadır.

Buna göre gündem dışı konuşma Genel Kurula duyurulmasında zaruret görülen, olağanüstü ve acele konulara ilişkin olarak söz konusu olabilir (İçtüzük m. 59/1). Fakat uygulamaya bakıldığında daha çok hükümet adına yapılan gündem dışı konuşmaların bu şarta uyduğu, milletvekillerinin gündem dışı konuşmalarının ise genellikle seçim çevrelerine ilişkin sorunları içerdiği görülmektedir.⁴¹⁵

Gündem dışı konuşma istemleri, konuşma yapılmak istenen tarihte Genel Kurul birleşimini yönetecek olan Başkana iletilir. Herhangi bir birleşimde gündem dışı söz verilmesi o birleşimi yöneten başkanın takdirindedir (İçtüzük m.59/1). Fakat hükümet tarafından olağanüstü ve acele hallerde gündem dışı söz istenirse Başkan bu istemi takdir yetkisi kullanmaksızın yerine getirir (İçtüzük m.59/1). Milletvekilleri tarafından Başkana sunulan olağan dışı söz taleplerinde teamül genelde söz verme şeklinde yerleşmiş bulunsa da Genel

⁴¹³ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 167.

⁴¹⁴ Meclis teamüllerine göre uygulamada “gündem dışı konuşma” ifadesi yerine “gündem dışı söz” ifadesi kullanılmaktadır.

⁴¹⁵ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 192.

Kurul gündeminin yoğun olduğu günlerde, Meclis Başkanı seçimi, hükümet programının okunması ve görüşülmesi günlerinde gündem dışı söz verilmemektedir.⁴¹⁶

Gündem dışı görüşmeler birleşimin başında ve henüz gündeme geçilmeden önce yapılır. Gündeme geçildikten sonra artık gündem dışı söz konuşma yapılamaz.

İçtüzüğe göre Başkan bir birleşimde en fazla üç kişiye gündem dışı söz verebilir. İçtüzükte en çok ifadesi yer alıyor olsa da uygulamada genellikle 3 milletvekiline söz verilmektedir. Kural olarak milletvekilleri tarafından yapılacak gündem dışı konuşmalar 5 dakikayla sınırlı olsa da, uygulamada bu süre içinde konuşmasını bitirememiş olan milletvekiline Başkan tarafından ek süre verilmektedir.

Hükümetin, gündem dışı konuşmalara cevap verme süresi 20 dakikadır. Gündem dışı konuşmalara cevap verip vermemek ilgili bakanın takdirindedir.⁴¹⁷ Hükümetin açıklamasından sonra siyasi parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere konuşabilirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir (İçtüzük 59/2).

d. Geçen Tutanak Hakkında Konuşma

Bir milletvekili veya bakan bir önceki birleşim tutanağında yer alan⁴¹⁸ ve kendisine ait olup düzeltilmesini istediği bir husus hakkında söz isterse; Başkan 5 dakikayı geçmemek üzere talepte bulunan milletvekiline veya bakana söz verir. İçtüzüğün 58. maddesi Bu hususta Başkana takdir yetkisi tanımamıştır.

e. Usul Hakkında Konuşma

Anayasa'nın 95. maddesinde TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerince yürüteceği düzenlenmiştir. Fakat mevcut İçtüzükte meclis çalışmalarına ilişkin bazı konularda hiç hüküm bulunmadığı,⁴¹⁹ bazı maddelerin ise yeterince açık olmadığı⁴²⁰

⁴¹⁶ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 193.

⁴¹⁷ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 193.

⁴¹⁸ Söz isteminin bir önceki birleşim tutanağı ile ilgili olması daha önceki birleşimlere ilişkin olmaması gerekmektedir. Bkz. İBA, Parlamento Hukuku, s. 177.

⁴¹⁹ Örneğin İçtüzükte Genel Kurul tarafından bir konuda bildiri (deklarasyon) yayınlanmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

görülmektedir.⁴²¹ Bu gibi durumlarda Genel Kurulda izlenecek yolun belirlenmesindeki en önemli araç, usul hakkında yapılan görüşmeler ve bu görüşmeler sonrasında oluşan parlamento teamülleridir.⁴²²

İçtüzüğün 63'üncü maddesine göre⁴²³ Genel Kuruldaki görüşmelerin herhangi bir aşamasında;

“Görüşmeye yer olup olmaması, Başkanı gündeme veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma usullerine uymaya davet, bir konuyu öne alma veya geriye bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur. Bu yolda bir istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir.

Bu görüşme sonucunda oya başvurmak gerekirse, oylama işaretle yapılır.”

Usul görüşmesi açılabilmesi için Başkanın İçtüzüğe veya yerleşik usullere aykırı hareket ettiği noktasında bir iddia ve dayanak olması gerekir. Bir başka ifadeyle sadece bir milletvekili istedi diye usul hakkında görüşme açılmaz. Neziroğlu'na göre usul görüşmesi açılabilmesi için aşağıdaki hususlardan en azından birisinin varlığı gereklidir.

- a. İçtüzüğün açık bir hükmünün ihlal edilmesi,
- b. İçtüzükte açık bir hüküm bulunmadığı hallerde başkanın tereddüt edip Genel Kurulun görüşünü almak istemesi,
- c. Konunun ilk defa gündeme gelmesi ve ilk defa uygulama yapılacak olması nedeniyle usul belirlenmesi,
- d. İçtüzükte açıkça hüküm bulunmaması ve o konuya ilişkin farklı uygulamaların varlığı,

⁴²⁰ Örneğin İçtüzüğün 37. maddesine göre doğrudan Genel Kurul gündemine alınmış tasarı veya tekliflerin görüşmeleri sırasında komisyonun aranıp aranmayacağı konusunda bir netlik yoktur.

⁴²¹ İrfan NEZİROĞLU, TBMM Genel Kurulu'nda Usul Hakkında Görüşmeler, TBMM Basımevi, Ankara, 2011.

⁴²² NEZİROĞLU, TBMM Genel Kurulu'nda... s. 3.

⁴²³ Maddenin başlığı “usul hakkında konuşma” olmasına rağmen uygulamada “usul görüşmesi” ifadesi yerleşmiştir.

e. İçtüzükte hüküm bulunmamasına rağmen teamül haline gelmiş bir uygulamanın başkan tarafından dikkate alınmaması.⁴²⁴

Uygulamaya bakıldığında usul hakkındaki istemlerin başkan veya başkanvekilleri tarafından değerlendirildiği ve tereddüde düşülen hususlarda usul hakkında görüşme açıldığı görülmektedir.

Usul görüşmelerinin ne zaman yapılacağına ilişkin olarak da İçtüzükte bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak kanaatimizce usul görüşmeleri o konudaki uygulamanın yapılacağı birleşim olmalıdır. İşlemin başlangıcında usul hakkında görüşme yapılması daha uygun olur. Çünkü işlem tamamlandıktan sonra usulün doğru olup olmadığını tartışmak anlamsızdır. Uygulamaya bakıldığında istisnai de olsa çok aykırı örnekler olduğu, zaman zaman uygulamanın ardından, bazen de daha sonraki birleşimde usul hakkında görüşme açıldığı görülmektedir.⁴²⁵

f. Kapalı Oturumlar

Anayasaya göre Türkiye Büyük Millet Meclisindeki görüşmeler kural olarak açıktır ve tutanak dergisinde de tam olarak yayınlanır (An. m. 97/1). Bu kuralın istisnası olarak aynı hükmün ikinci fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisinde İçtüzük hükümlerine göre kapalı oturum yapılabileceği düzenlenmiştir.⁴²⁶

İçtüzüğe göre Genel Kurul, Başbakan veya bir bakan veya bir siyasi parti grubu ya da en az yirmi milletvekilinin başvuru ile kapalı oturum yapabilir. (İçtüzük m. 70) Kapalı oturum önereleri gerekçeli ve yazılı olarak verilmelidir. Genel Kurulda oturumun kapalı yapılabilmesi için İçtüzükle herhangi bir konu sınırlaması öngörülmemiştir. Bir başka ifadeyle kapalı oturum öneresi herhangi bir konuyla ilgili olarak verilebilir.

Kapalı oturum öneresi verilince, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır.

Kapalı oturumda bulunabilecek kişiler şunlardır:

⁴²⁴ NEZİROĞLU, TBMM Genel Kurulu'nda... s. 29.

⁴²⁵ NEZİROĞLU, TBMM Genel Kurulu'nda... s. 30.

⁴²⁶ Oturum, bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her biridir. (İçtüzük m. 1/4).

- Milletvekilleri,
- Milletvekili olmayan bakanlar
- Dinleyici olarak Cumhurbaşkanı (herhangi bir karara gerek olmaksızın)
- Genel Kurul kararıyla bulunmasına izin verilen yeminli stenograflar⁴²⁷, yeminli Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı personeli ile konuşamayan ve duymayan kavaslar⁴²⁸
- Kapalı oturumda görüşülen konuyla ilgili olması nedeniyle Genel Kurul kararıyla bulunmasına izin verilen ilgili bürokratlar⁴²⁹

Salon boşaldıktan sonra kapalı oturum önergesinin gerekçesi dinlenir. Bu gerekçe Hükümet adına Başbakan veya bir bakan veya siyasî parti grubu sözcüsü veya önergedeki birinci imza sahibi milletvekili yahut onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekili tarafından açıklanır. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir (İçtüzük m. 70/1). Buna göre, TBMM Genel Kurulunun, açıklanan gerekçelerden ikna olmaması durumunda kapalı oturum istemini reddedip kapalı oturum sürecini kesmesi olanaklıdır.⁴³⁰

Başka bir anlatımla, konuya ilişkin TBMM Kararı, Başkan tarafından önergenin

Kapalı oturum tutanakları kâtip üyelerce tutulabileceği gibi Genel Kurulun kararı üzerine yeminli stenograflar da bu görevi yerine getirebilirler. Kapalı oturum sırasındaki görüşmelere hakkında kapalı oturumda bulunanlar ve bulunma hakkı olanlar tarafından hiçbir açıklama yapılmaz. Bunlar “devlet sırrı” olarak saklanır. Devlet sırrı, bir kavram olarak Türk Ceza Kanununda tanımlanmamıştır. Fakat anılan kanunun Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler başlıklı dördüncü kısmında yer alan, “Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması” başlıklı 258. maddesinde;

⁴²⁷ TBMM Genel Kurulunda yapılan konuşmaları, laf atmaları, gürültüleri, alkışları, kısaca toplantıların seyri içerisinde gerçekleşen eylemleri, tutanak tekniğine uygun olarak tespit etmek amacıyla tutulan ses ve steno kayıtlarını kullanarak yazıya dökmek görevini yerine getiren personeller “stenograf” olarak adlandırılmaktadır. Daha geniş bilgi için bkz. Rıza YURDDAŞ, “Stenograflık ve Stenograflar”, *Yasama Dergisi*, S. 1, 2006, s.142-149.

⁴²⁸ TBMM Genel Kurulunda görev yapan hizmetliler.

⁴²⁹ Şeref İBA, “TBMM’nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar”, *AÜSBFD*, C. 59, S. 3, 2004, s. 105-129.

⁴³⁰ İBA, TBMM’nin Toplantı Düzeni, s. 117.

“Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir” şeklindeki hüküm ile; kapalı oturum sırasındaki görüşmeler hakkında açıklama yapmanın yaptırımını düzenlenmiştir. Aynı hükmün ikinci fıkrasında ise kamu görevlisi sıfatı sona erdikten sonra dahi birinci fıkrada yazılı fiilleri işleyen kimseye aynı cezanın verileceği öngörülmektedir.

Kapalı oturumu gerektiren sebepler ortadan kalktıktan sonra Başkan, açık oturuma geçilmesini teklif eder. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir (İçtüzük m. 70/6).

Bu noktada kapalı oturum kavramının yanında bir de “**türev kapalı oturum**” kavramından bahsetmek gerekmektedir. Her kapalı oturum İçtüzüğün 71. maddesi uyarınca, genellikle kendisinden daha kısa süren başka bir kapalı oturumu zorunlu kılmaktadır. Bu ikinci kapalı oturumda eski kapalı oturumda tutulan tutanakların özeti okunur. Okunan özet, tutanaklarla birlikte bir zarfa konarak hazır bulunan kâtip üyeler tarafından hemen mumla mühürlenir ve meclis arşivine verilir.

Buna göre türev kapalı oturum, kapalı oturum tutanaklarının birleştirilmesinden sonra eski tutanak özetinin okunup mühürlenerek Meclis arşivine konulmak üzere hazırlandığı kapalı oturumdur. Varlığı için öncesinde mutlaka bir kapalı oturum gerektirdiğinden “türev kapalı oturum” olarak nitelenmektedir.

Asıl kapalı oturumla türev kapalı oturum arasında ne uzunlukta bir süre olacağına ilişkin İçtüzükte herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, bunun asıl kapalı oturum tutanaklarının birleştirilmesi ve tutanak özetinin hazırlanmasına yetecek makul bir süre olarak algılanması gerekmektedir.⁴³¹

g. Genel Kurulda Bekletilme Süresi ve Öncelikli Görüşme

Aksine bir karar alınmadıkça, Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu ya da herhangi bir metin, dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez (İçtüzük 52/1).

⁴³¹ İBA, TBMM'nin Toplantı Düzeni, s. 119.

Bir tasarı veya teklifin ya da komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek, 48 saat olarak öngörülen bekletilme süresi beklenmeden de Gündeme alınabilmesi mümkündür. Buna “öncelikli görüşme”⁴³² denir. Öncelikli görüşme, İçtüzüğün 52/2 hükmü gereğince Hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Öncelikli görüşme yapıp yapılmayacağına Genel Kurulda işaret oylaması ile karar verilir.

h. Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesi

1. Genel Olarak Görüşülme Süreci

Tasarı veya tekliflerin Genel Kuruldaki görüşmelerinde söz alabilecekler; hükümet, komisyon ve siyasi parti grubu temsilcileri ile şahsı adına iki milletvekilidir.

İçtüzüğe göre de kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülme usulü 81. maddede şu şekilde tarif edilmektedir:

- Tasarı ve teklifin tümü hakkında görüşme açılması
- Soru cevap işlemi
- Tasarı ve tekliflerin maddelerine geçilmesinin oylanması
- Tasarı ve teklifin tümünün oylanması.

Uygulamaya daha münasip bir şekilde ifade etmek gerekirse Genel Kurulda tasarı ve teklifler üzerindeki görüşmelerin;

- Konuşmalar
- Soru - cevap işlemi
- Önerge işlemi
- Oylamalar olmak üzere dört ana kısımdan oluştuğu söylenebilir.⁴³³

Genel Kurulda yapılan görüşmelerin amacı; her türlü düşünce, görüş ve önerinin milletvekilleri tarafından özgürce ifade edilmesinin sağlanması böylece tasarı veya teklifin

⁴³² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s.254.

⁴³³ GÖKÇİMEN, s. 161.

lehinde ya da aleyhinde ileri sürülebilecek görüşlerin sağlıklı bir şekilde dile getirilmesini sağlamaktır.⁴³⁴

2. Genel Kurulda Görüşmelerin Başlaması

Genel Kuruldaki görüşmelerin başlayabilmesi amacıyla ilk önce Başkan tarafından ilgili esas komisyon ile hükümetin hazır olup olmadığı sorulur.

İçtüzüğün 45. maddesine göre komisyonlar Genel Kurulda, komisyon başkanı veya başkanvekili ya da o konu için özel olarak seçilmiş sözcüler tarafından temsil olunurlar.⁴³⁵ Bu sebeple Genel Kurulda komisyonun var sayılabilmesi için komisyonun diğer üyelerinin de bulunması gerekmez. Her ne kadar İçtüzükte komisyonun temsili hususunda açık bir zorunluluk öngörülmemiş olsa da; İçtüzüğün 45. ve 60. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde komisyonun temsilinin dolaylı olarak zorunlu tutulduğu görülecektir.⁴³⁶ Bu sebeple, komisyon sıralarında esas komisyonu temsil eden temsilcilerden biri yer almamışsa o işin görüşülmesine başlanılamaz.⁴³⁷

İçtüzüğün 62. maddesinde Genel Kurul görüşmelerinin başından sonuna kadar hükümet adına bir temsilcinin hazır bulunması zorunlu tutulmuştur. Hükümet Genel Kurulda, Başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi ile temsil edilebilir.

Temsilcinin görevi hükümet adına görüş bildirmektir. Hükümet temsilcisi, tasarı ve tekliflerin görüşmeleri sırasında tümü veya maddeler üzerinde konuşma yaparak, sorulara cevap vererek veya değişiklik önerilerine katılarak ya da katılmama gerekçelerini kısaca açıklayarak görüş bildirebilir.⁴³⁸

⁴³⁴ GÖKÇİMEN, s. 161.

⁴³⁵ Uygulamada ise komisyon daha çok başkan veya başkan vekili tarafından temsil olunmaktadır. Bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 279.

⁴³⁶ Aynı görüşte Bkz. NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 279.

⁴³⁷ Ancak İçtüzüğün 45/2 hükmü gereğince komisyon temsilcisinin komisyon metnine değişiklik getiren bir önergeye tek başına katılabilmesi mümkün değildir. Komisyon sıralarında toplantı yeter sayısını (komisyon üye tam sayısının üçte biri) sağlayacak sayıda komisyon üyesi yer almamışsa; komisyon temsilcisi komisyon metninin değiştirilmesini isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteyebilir.

⁴³⁸ GÖKÇİMEN, s. 160.

Hükümet temsilcisinin mutlaka görüşülmekte olan tasarı ya da teklifle ilgili bakan olması gerekmez. Her hangi bir bakanın varlığı halinde görüşmelere başlanılabılır. Fakat raporla ilgili olarak soru-cevap işlemi yapılacağından ve önergelerle ilgili olarak görüş sorulacağından dolayı bakanlar genellikle kendilerini ilgilendiren tasarı veya tekliflerin görüşmelerinde Genel Kurul'da hazır bulunurlar.⁴³⁹

Hükümet temsilcisinin görüşmelerin başında hazır bulunmaması durumunda o konudaki görüşmeler bir defalığına gelecek birleşime bırakılır. Ancak bir sonraki birleşimde esas komisyon toplantıya katılmış fakat hükümet temsilcisi Genel Kurulda hazır değilse artık hükümetin varlığı aranmaz ve görüşmelere başlanır.

Genel Kurul uygulamasına bakıldığında hükümet ve esas komisyon temsilcilerinin komisyon raporunun görüşmeleri sırasında Genel Kurul salonunda komisyona ayrılmış bölümde birlikte oturdukları görülmektedir. Bu bölüm Başkan'ın sağ tarafındadır. Komisyon sıralarında ayrıca ilgili bakanlık bürokratları da yer almakta ve özellikle soru-cevap bölümlerinde hükümet temsilcisi bakana destek vermektedirler.⁴⁴⁰

3. Tasarı ve Tekliflerin Tümü Üzerinde Görüşmeler

(a) Konuşmalar:

Aksi Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurul tarafından kararlaştırılmamışsa; kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, hükümet ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmişer dakika ile sınırlıdır. Üyeler tarafından yapılan konuşmalar ise bu sürenin yarısı kadar yani onar dakikadır (İçtüzük m. 81/3). Her siyasi parti grubunun grupları adına ve iki üyenin de kendileri adına birer defa konuşma hakları vardır. Görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmiş ve bu önerge Genel Kurul'un işaret oyuyla kabul edilmiş ise gruplar adına ve şahıs adına görüşme hakkı ikinci defa doğar (İçtüzük m. 72). İkinci defa yapılacak konuşmalarda, konuşma süresi birinci konuşma sürelerinin yarısı kadardır.

İçtüzüğe göre konuşmalarda söz sırası istem sırasına göre belirlenir. Genel Kurul gerekli görürse, görüşme konusunun lehinde, aleyhinde ve üzerinde olmak üzere sırayla söz verilir. Başkan, görüşmeye başlamadan önce, söz sırasına göre söz alanların adlarını okutur.

⁴³⁹ GÖKÇİMEN, s. 160.

⁴⁴⁰ GÖKÇİMEN, s. 160.

Hükümete, esas komisyona ve siyasî parti gruplarına, söz almada öncelik tanınır. İlk öncelik esas komisyona, ikinci öncelik Hükümete, üçüncü öncelik siyasî parti gruplarına aittir. Siyasî parti gruplarına istem sırasına göre söz verilir. Grup sözcüleri, yetki belgelerini Başkanlığa vermek zorundadırlar.

Görüldüğü üzere esas komisyon ve hükümet istediği zaman söz alabilir. Fakat İçtüzüğün 61/6. maddesi hükmü gereği konuşmalarda son söz hakkı mutlaka şahsı adına söz alan bir milletvekiline verilmesi gerekmektedir. Bu sebeple görüşmelerde her zaman söz alabilecek olan esas komisyon ya da hükümet, şahsı adına söz alan iki milletvekilinin ardından söz alırsa “son söz milletvekilinindir” kuralı gereği bir milletvekilinin daha şahsı adına söz alması gerekecektir. Aksi takdirde bir İçtüzük ihlali ortaya çıkacaktır. Bu sebeple uygulamada esas komisyon ve hükümetin, şahsı adına konuşma yapan birinci sıradaki milletvekilinin ardından söz aldıkları görülmektedir. Böylelikle son söz milletvekilindir kuralı da yerine getirilmiş olmaktadır.⁴⁴¹

(b) Soru – cevap işlemi:

Tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra soru cevap işlemi yapılır. Milletvekilleri, hükümet ve esas komisyona görüşülen işle ilgili soruları sorabilirler. Tasarı ve tekliflerin tümü üzerinde görüşmeler yapılırken soru- cevap işlemi için ayrılan süre 20 dakikadır. Soruların çok olması halinde bu sürenin 10 dakikası sorular 10 dakikası ise cevaplara ayrılır.⁴⁴²

(c) Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesinin oylanması:

Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesinin kabulü ile birlikte maddeler ayrı ayrı görüşülmeye başlanır. Kanun tasarısı veya teklifinin maddeleri kural olarak sırasıyla görüşülür. Bu durumun istisnası ise İçtüzüğün 83/1 hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre görüşülecek maddelerin sırasının değiştirilmesi yani bir maddenin diğerinden önce görüşülmesine Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilebilir.

⁴⁴¹ HAS, s. 85-86.

⁴⁴² GÖKÇİMEN, s. 162.

Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesinin reddedilmesi halinde ise tasarı ve teklif reddedilmiş olur. Reddedilen tasarı ve teklifler bir tam yıl geçmedikçe aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez.

4. Tasarı ve Tekliflerin Maddeleri Üzerinde Görüşmeler

(a) Konuşmalar:

Maddeler üzerindeki konuşmalarda süre, tasarı veya teklifin tümü üzerindeki konuşmalardaki sürenin yarısı kadardır.

Buna göre, madde üzerindeki görüşmelerde hükümet, komisyon ve siyasi parti grubu temsilcilerinin konuşma süresi onar dakikadır. Şahsı adına söz alabilecek olan iki milletvekilinin ise konuşma süresi beşer dakikadır.

(b) Soru – cevap işlemi:

Maddeler üzerindeki soru-cevap işleminde de süre, tasarı veya teklifin tümü üzerindeki soru cevap işlemi sürenin yarısı kadar yani; on dakikadır.

(c) Önerge işlemi

En az bir milletvekili tarafından komisyon başkanlığına ya da TBMM Başkanlığına yasama faaliyetleriyle ilgili olarak sunulan yazılı önerilere önerge denir. Önergelerde önerge sahibinin adı, soyadı, seçim çevresi ve imzası ile birlikte genellikle gerekçe de olur.⁴⁴³

Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyon ve Genel Kurulda görüşülmesi sırasında milletvekilleri, hükümet veya esas komisyon tarafından bir maddenin tamamen ya da kısmen değiştirilmesini, metne ek veya geçici madde eklenmesini isteyen gerekçeli öneriye ise “değişiklik önergesi” denir.⁴⁴⁴

Öyleyse kanun tasarıları veya teklifleri Genel Kurulda değiştirilmeden kabul edilebileceği gibi, değiştirilerek de kabul edilebilir. İşte kanun tasarıları ve tekliflerinde Genel

⁴⁴³ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 358.

⁴⁴⁴ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 122.

Kurul tarafından bir değişiklik yapılabilmesi değişiklik önerlerinin verilmesiyle mümkündür.⁴⁴⁵

İçtüzüğün 87. maddesinde değişiklik önerlerinde bulunması gereken şartlar şu şekilde düzenlenmektedir:

Her şeyden önce değişiklik önerlerinin konusu; kanun tasarısı veya teklifinin bir maddesinin reddi, tümünün veya bir maddesinin komisyona iadesi, bir maddesinin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında olmalıdır. Bu bağlamda görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan, başka kanunlarda ek ve değişiklik yapan yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önerileri işleme konulmaz (İçtüzük m. 87/3). Madde metninde geçen “bir kanun teklifi niteliğindeki” şeklindeki ibare açık olmayıp, uygulamada tasarı veya teklifin konusu olmayan sair kanunlardaki ek ve değişiklik getiren öneriler yeni bir kanun teklifi niteliğinde olup olmadıklarına bakılmaksızın işleme alınmamaktadırlar.⁴⁴⁶

Değişiklik önerlerinde, değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilir. Açık olmayan ve şarta bağlı olan öneriler işleme konulmaz (İçtüzük m. 87/5).

Değişiklik önerileri gerekçeli olarak verilir. Değişiklik önerileri ve gerekçeleri beş yüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beş yüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır (İçtüzük m. 87/6). Bu limit, önergenin hem metnini hem de gerekçesini kapsar. Özet eklenmesi durumunda, Genel Kurulda bu özet okunur, önergenin tamamı ise tutanağa eklenir.⁴⁴⁷

Değişiklik önerileri, milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet tarafından kanun tasarısı veya tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren Meclis Başkanlığına verilebilir. Önergelerin verilebileceği son zaman ise madde üzerinde verilen önerilerin ilk okumasının

⁴⁴⁵ Semra GÖKÇİMEN; Volkan HAS, “İçtüzüğün 87’nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri”, *Yasama Dergisi*, S. 1, 2006, s. 46-73.

⁴⁴⁶ GÖKÇİMEN/HAS, s. 68.

⁴⁴⁷ GÖKÇİMEN/HAS, s. 69.

yapılması anıdır.⁴⁴⁸ Bir başka ifadeyle madde hakkında verilen önergeler okunmaya başlandıktan sonra artık yeni bir önerge verilebilmesi mümkün değildir.

Önergeler, kural olarak tek bir milletvekilinin imzası ile verilebilir. Ancak, tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az 5 milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz (İçtüzük m. 87/2).

Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için en fazla 7 önerge verilebilirken, komisyon ve hükümetin verebileceği önergelerin sayısına herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hakkın; ilgili siyasî parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir (İçtüzük m. 87/1). Siyasi parti gruplarının sayısı 7'den fazla ise, farklı gruplara ait ilk 7 önerge işleme alınır. Bir veya bir kaç grubun ilk 7 önergeyi doldurması halinde, geliş sırasına göre en son verilen bir veya birden fazla önerge hakkı diğer gruplara verilir.⁴⁴⁹

Başkan, komisyonu ve siyasi parti gruplarını değişiklik önergeleri hakkında derhal bilgilendirir. Değişiklik önergeleri önce veriliş, daha sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur. Beşten fazla imzalı önergelerde, ilk beş imza okunur ve önerge tutanağa eklenir (İçtüzük m. 87/8).

Daha sonra başkan tarafından komisyon ve hükümete önergeye katılıp katılmadıkları sorulur. Komisyon ve hükümetin katıldığı önergelerde durum belirtilerek gerekçe okunmaksızın ve söz verilmeksizin önerge oylanır.

Komisyonun bir önergeye katılabilmesi için komisyon sıralarında komisyon toplantı yeter sayısını temin edecek sayıda komisyon üyesinin hazır bulunması gerekir. Aksi takdirde komisyon temsilcisi; komisyon metninin değiştirilmesini isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteyebilir (İçtüzük m. 45/2).

⁴⁴⁸ GÖKÇİMEN/HAS, s. 70.

⁴⁴⁹ GÖKÇİMEN/HAS, s. 69.

Uygulamada, komisyon katılmadığı ve fakat kabul edilmesini istediği önergeler için “takdire bırakma” ya da “olumlu görüşle takdire bırakma” ifadelerini kullanmaktadır.⁴⁵⁰

Komisyon ya da hükümetin katılmadığı önerge ise sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir. Önerge sahibi, konuşmak yerine önergenin gerekçesinin okunmasını da isteyebilir. Bu takdirde önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez. (İçtüzük m. 87/9).

Son olarak önerge işaret oyuna sunulur. Her önerge ayrı ayrı oylanmalıdır. Madde üzerinde sadece bir önerge varsa, başkan sadece önergeyi bir kez okutup aynı zamanda işleme alır. Maddeyi tümüyle değiştiren önergelerin kabulü halinde diğer önergeler işleme konulmaz.⁴⁵¹

İçtüzüğün 84. maddesine göre bir tasarı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle reddini isteyen önergeler diğer önergelerden önce oylanır.

Önergelerin oylanmasına komisyonun katılmaması ve fakat önergenin Genel Kurul kararıyla kabul edilmiş olması durumunda; komisyon önergeyi ve ilgili maddeyi geri isteyebilir. Geri verilmenin kabul edilmesi halinde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlayarak kendi metninin aynen kabulünü isteyebilir. Genel Kurul kararı kesindir (İçtüzük m. 87/9).

Esas komisyon ya da hükümet bir maddeyi ya da teklif veya tasarının tümünü İçtüzüğün 88. maddesine göre, Genel Kurulca kabul edilene kadar bir defaya mahsus olmak üzere geri isteyebilir. Bu istem görüşülmeksizin yerine getirilir. Buna göre, bir madde geri istenmişse, o madde ile ilgili önergeler esas komisyona verilir ve sonraki maddenin görüşülmesine, sonraki madde ile geri çekilen madde arasında bir bağlantı yoksa devam edilebilir. Tasarı veya teklifin tümü geri çekilmişse, tasarı veya teklif hakkında verilen bütün önergeler esas komisyona verilir.

⁴⁵⁰ GÖKÇİMEN/HAS, s. 71.

⁴⁵¹ GÖKÇİMEN/HAS, s. 71.

(d) Tasarı veya teklifin maddelerinin oylanması

Önerge işlemlerinin ardından her madde ayrı ayrı oylanır. Madde hakkındaki önergeler kabul edilmişse kabul edilen maddeler önergede öngörülen değişiklikler doğrultusunda oylanır. Reddedilen kanun maddeleri kanun metninden çıkarılır. Bütün maddeler görüşülmesinin ardından başkan maddeler üzerinde görüşmelerin tamamlandığını bildirir.⁴⁵²

5. Temel Kanunlarda Özel Görüşme Usulü

Belirli bir alanı yeni baştan tümüyle düzenleyen kanunların kod kanun ya da temel kanun olarak adlandırıldıklarına daha önce değinmiştik.⁴⁵³ İçtüzükte, temel kanunların görüşülmesinde bölümler halinde görüşme yapılmasına imkân sağlayan özel bir usul öngörülmektedir. İçtüzüğün 91. maddesine göre:

“Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya teklifler” bu özel usulle görüşülebilir.

Bir temel kanunun özel usulle görüşülmesini hükümet, esas komisyon veya siyasi parti grupları teklif edebilirler. Bu teklif Danışma Kurulunun oybirliği ile önermesi halinde Genel Kurulda oylanır. Fakat Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması durumunda siyasi parti gruplarının önerisi üzerine de özel usulle görüşmeye Genel Kurulca karar verilebilir.

Özel usulle görüşülecek temel kanunun bölümleri en fazla otuz madde içerebilir. Kanunun bölümlere ayrılmasında da özel usulle görüşme yöntemine karar verilmesinde izlenen usul izlenir.

⁴⁵² GÖKÇİMEN, s. 165.

⁴⁵³ Bkz. Kod (Temel) Kanun - Çerçeve (Taşıyıcı) Kanun.

Temel kanunların bölümler halinde görüşülmesine karar verilmesi halinde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.

Maddelerin görüşülmesinden farklı olarak maddeler üzerindeki soru - cevap süresi 10 dakika iken; bölümler üzerindeki soru – cevap süresi 15 dakikadır. Bundan başka, normal görüşmelerdeki bir madde üzerinde verilebilecek en fazla önerge sayısı 7 iken, temel kanun olarak görüşülmesine karar verilen işlerde her madde için en fazla 2 önerge verilebilir. Ancak her siyasi parti grubunun bir önerge verme hakkı saklıdır.⁴⁵⁴

Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde de görüşme açılır ve yukarıda belirtilen sayıda önerge verilebilir (İçtüzük, m. 91/3).

6. Genel Kurulda Yeniden Görüşme (Tekrir-i Müzakere)

Tasarı veya teklifin tümünün oylanmasına geçmeden önce esas komisyon ya da hükümet, tasarı veya teklifin Genel Kurulda bir kez daha görüşülmesini isteyebilir. Bir kez daha görüşme önergesinin gerekçeli verilmesi gerekmektedir.

Bu istem Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurul tarafından işaret oyuyla ve görüşmesiz olarak karara bağlanır (İçtüzük, m. 89/2).

Bir tasarı veya teklifin Genel Kurulda yeniden görüşülebilmesi önergesi sadece bir defa verilebilir. Yoksa tasarı veya teklifin tekrar tekrar görüşülmesi mümkün değildir.

İçtüzük, Anayasa değişikliği görüşmelerinde ise yeniden görüşme imkânı tanımamıştır.

7. Oyunun Rengini Belirtmek Üzere Konuşma (Son Konuşmalar)

Milletvekilleri, tasarı ve tekliflerin tümünün kesin olarak oylanmasına geçilmeden önce hangi doğrultuda oy kullanacaklarını belirtmek üzere söz alabilirler.

⁴⁵⁴ GÖKÇİMEN, s. 168.

Başkan, tasarı veya teklifin lehinde oy kullanacak bir kişiye ve aleyhinde oy kullanacak bir kişiye söz hakkı verir. Lehte veya aleyhte yapılacak konuşmalar kısa, açık ve gerekçeli olmalıdır.

8. Tasarı veya Teklifin Tümü'nün Oylanması

Son olarak tasarı ve teklifin tümü oylanır. Tümü kabul edilen tasarı ve teklifler kanunlaşır. Tümü kabul edilmeyen tasarı ve teklifler Genel Kurul tarafından reddedilmiş sayılır ve bu öneriler için kanun yapım süreci sona erer. Reddedilen tasarı ve teklifler bir tam yıl geçmedikçe aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez.

1. Yetki Kanunları ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Genel Kurulda Görüşülmesi

Anayasa'nın 91. maddesinde TBMM'nin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği düzenlenmiştir. Bu yetki Bakanlar Kuruluna ancak kanun şeklinde bir düzenleme ile verilebilir ki bu kanuna "yetki kanunu" denir.

Yetki kanununda Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı gösterilir.

Anayasa'da, yetki kanununa göre çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnameler için Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulma zorunluluğu da düzenlenmiştir. Resmi Gazetede yayımlandığı gün TBMM'ye sunulmayan kanun hükmünde kararnameler aynı gün yürürlükten kalkarlar.

Bu noktada yetki kanunu tasarılarının ve TBMM'ye sunulan kanun hükmünde kararnamelerin TBMM'de görüşülme usulü nasıl olacaktır sorusu akla gelmektedir.

İçtüzüğe göre, yetki kanunu tasarıları ve TBMM'ye sunulan kanun hükmünde kararnameler de kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi ile aynı kurallara tabi olacaktır. Bakanlar Kurulunun bir konuda birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarması durumunda bunların sırası TBMM Başkanlığı tarafından belirlenecektir.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 366.

Anayasa ve İçtüzük her ne kadar Yetki kanunları ve TBMM'ye sunulan kanun hükmünde kararnamelerin komisyonlarda ve Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceğini düzenlemiştir. Buna göre: Genel Kurul Gündemine giren başka kanun hükmünde kararname yoksa doğrudan gündemin birinci sırasına konulmalar gerekir. Ancak Anayasa'da kanun hükmünde kararnamelerin Meclise sunulduktan sonra onaylanması için herhangi bir süre öngörülmemiştir. Bu sebeple kanun hükmünde kararnamelerin Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi hükmü uygulamada işlerlik kazanamamıştır. Halen 1980 öncesi ve sonrası çıkarılan birçok kanun hükmünde kararname görüşülmek üzere bekletilmektedir.⁴⁵⁶

Gözler'e göre Bakanlar Kurulu, TBMM'ye sunduğu kanun hükmünde kararnameleri Meclisin karar vermeden önce değiştirebilir ya da yürürlükten kaldırabilir.⁴⁵⁷ Fakat İçtüzüğün 90. maddesine göre, usulüne göre TBMM'ye sunulan kanun hükmünde kararnameler geri çekilemez.

Bakanlar Kurulu tarafından yürürlükten kaldırılan kanun hükmünde kararnameler bir raporla Genel Kurula sunulmadan işleme konulamaz. Bundan başka, Bakanlar Kurulu bir kanun hükmünde kararnameyi Meclise sunduktan sonra değiştirirse bu değişikliğı içeren kanun hükmünde kararnameyi de resmi gazetede yayımlandığı gün TBMM'ye sunmak zorundadır. Peki, bu durumda Meclise sunulmuş bulunan ve fakat daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından değiştirilen kanun hükmünde kararnamenin durumu ne olacaktır?

İçtüzüğün 90. maddesinin 2. fıkrasına göre TBMM, kendisine sunulmuş olan kanun hükmünde kararnameyi bir kanunla reddedebileceğı gibi, aynen veya değiştirerek de kabul edebilir. İçtüzüğün 90. maddesinin 4. fıkrasına göre ise kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmışsa görüşmeler değişikliklerle birleştirilerek bütünüyle yapılır. Bölünerek, ayrı metinler haline getirilerek kanunla değişiklik yapılamaz.

Maddelerine geçilmesi veya tümü reddedilen kanun hükmünde kararnameler, bir ret metni hazırlanması için komisyona verilir. Komisyon tarafından o birleşim içinde veya en geç bir sonraki birleşime kadar hazırlanan metin, Genel Kurulda görüşülmeden oylanır ve kabul

⁴⁵⁶ NEZİROĞLU, Türk Parlamento Hukukunun..., s. 245.

⁴⁵⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 366.

edilmesi halinde kanunlaşır. TBMM tarafından onaylanan kanun hükmünde kararnameler ise kanun niteliğini kazanırlar.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri olarak adlandırılan, Anayasa'nın 121 ve 122. maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnameler de Resmi Gazete'de yayımlanır ve hemen TBMM'nin onayına sunulurlar. Bu kanun hükmünde kararnameler, İttüzüğün 128. maddesine göre, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usulüne göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararnamelerle, kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülür. Aynı hükümle olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin Mecliste görüşülme ve karara bağlanma süresi en fazla 30 gün olarak belirlenmiştir.

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin, komisyonlardaki görüşmeleri de en geç 20 gün içinde tamamlanmak durumundadır. Görüşmeleri bu süre içerisinde tamamlanmayan bu kanun hükmünde kararnameler Meclis Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul Gündemine alınırlar.

i. Anayasa Değişikliği Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesi

İttüzüğe göre, Anayasa değişiklik teklifleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule tabidir. Ancak, bu teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür.

İkinci görüşmeye, birinci görüşmenin bitiminden kırk sekiz saat geçmeden başlanamaz.

İkinci görüşmede yalnızca maddeler üzerinde verilmiş değişiklik önermeleri görüşülür. Değişiklik önermeleri sadece birinci görüşmede verilebilir. Birinci görüşmede üzerinde değişiklik teklifi bulunmayan bir madde hakkında ikinci görüşmede önerge verilemez (İttüzük, m. 93).

Anayasa'da değişiklik tekliflerinin birinci ve ikinci görüşmelerinde, maddelerin kabulü ile ikinci görüşmenin sonunda tümünün kabulü üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyu ile mümkündür.

Birinci görüşmede gerekli çoğunlukla kabul oyu alamayan bir maddenin ikinci görüşmelerine geçilebilir. Fakat madde, ikinci görüşmede de gerekli çoğunlukta kabul oyu alamamışsa reddedilmiş olur.

Teklif hakkında verilen değişiklik önergesinin kabul edilmesi durumunda, kabul için gerekli beşte üç çoğunluğun tespiti için bu önerenin oylanması gizli oylama suretiyle tekrarlanır.

j. Af Kanunlarının Genel Kurulda Görüşülmesi

Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görevleri arasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek" de sayılmıştır.⁴⁵⁸

Anayasa değişikliğine uyum amacı ile 10.04.2004 tarihli ve 766 sayılı Karar'la, İçtüzüğün 92. maddesine eklenen 2. fıkra ile genel ve özel af ilanını içeren kanun tasarısı ve tekliflerinin Genel Kurulda kabulüne TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile karar verilebileceği ve aynı çoğunluğun söz konusu tasarısı ve tekliflerin aflu ilgili maddelerinde ve tümünün oylamalarında ayrı ayrı aranacağı düzenlenmiştir. Aynı fıkra hükmüne göre, tasarısı ve teklif hakkında verilen genel veya özel af ilanı içeren değişiklik önergesinin kabulü halinde, kabul için gerekli beşte üç çoğunluğun tespiti amacıyla, değişiklik önergesinin oylanması açık oylama şeklinde tekrarlanır.

k. Seçimlerin Yenilenmesi Kararı

Seçimlerin yenilenmesine dair önergeler, Anayasa Komisyonunda görüşülür. Anayasa Komisyonunun hazırlayacağı rapor, Genel Kurulda gündemin ilk sırasına alınır ve açık oy usulüne göre karara bağlanır (İçtüzük, m. 95).

⁴⁵⁸ Maddenin ilk halinde de TBMM'nin af ilanına karar verilebileceği düzenlenmişken herhangi bir nitelikli çoğunluk öngörülmemişti. Maddede, 03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Anayasa'nın değiştirilmesine ilişkin Kanun'la yapılan değişiklik ile birlikte af ilanı için nitelikli çoğunluk aranmaya başlanmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TBMM'NİN HÜKÜMETİ DENETLEME YOLLARI

I. GENEL OLARAK

Daha önce parlamenter hükümet sistemini, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yasama organına karşı sorumlu olduğu hükümet sistemi olarak tanımlamıştık. Öyle ki, parlamenter sistemde yürütme organı, göreve gelmek ve görevini sürdürmek için yasama organının güvenine dayanmak zorundadır.

Bu çerçeveden parlamenter hükümet sisteminin tarihi incelendiğinde de, temel meselenin, kral egemenliğini temsil eden hükümetle, halk egemenliğini temsil eden parlamento arasındaki mücadele olduğu görülür. Bu mücadelenin amacı ise, hükümet üzerindeki parlamentonun kontrolünü ve denetimini sağlamaktır.⁴⁵⁹ Peki, hükümetin kontrolü ve denetimine neden gerek duyulmuştur? Demek ki siyasal iktidarın kullanımı her zaman olumluluklar içermez. Siyasal iktidar zamanla yozlaşabilir ve kötü yönetim sergilemeye başlayabilir. Siyasi iktidar neden yozlaşır sorusuna Polybios (M.Ö. 210-128) şu cevabı vermektedir:

“Demokratik düzende halk her şey hâkimdir. Özgürlük ve eşitlik kuralları oluşmuş bulunmaktadır. Fakat sonraları, bu özgürlük ve eşitlik kuralları da önemli tehlikelerle karşı karşıya kalmaya başlamıştır. Topluluk içinde siyasi tutkular, kişilerin bir kısmında diğerlerine baskıyla hükmetme eğilimleri kendini gösterir. Topluluk içinde soygunculuk, yapmacılık, kargaşa meydana gelir, insanların hemsinleri üzerindeki zorlama ve baskısı, bunun aşırılığa götürülmesine, topluluk içinde ahlaka aykırı eğilimlerin artmasına sebep olur. Demokrasi içinde yaşayan insanların hepsinin üstünde, şiddet ve baskı hüküm sürmeye başlar. Kendilerine baskıyla hükmetmek isteyenlerin albenisine kapılan, tutkudan gözleri körleşen insanlar, artık hiçbir şey göremezler. Böylece, insanların kendilerine söz ve

⁴⁵⁹ Mehmet Merdan HEKİMOĞLU, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 108.

davranış özgürlüğü tanımayan despotların kucaklarına atlamalarıyla demokrasi de yıkılır ve bunun yerine tekrar monarşi kurulur.”⁴⁶⁰

Görüldüğü üzere siyasi iktidar, esas itibarıyla kamu yararını sağlamak ve ortak iyiye yönelen faaliyetlerde bulunmak, bu yolla toplumdaki bireylerin özgürlüğünü sağlamak ve güvence altına almak durumundadır. Fakat ne yazık ki, hükümetler, zaman zaman yozlaşma ve kötü yönetim sebebiyle yetkilerini kamunun menfaatinden ziyade şahsi menfaatlerini sağlama doğrultusunda kullanabilmekte ve toplumdaki görevlerini layıkıyla yerine getirmeyerek toplumu baskı altına almak suretiyle özgürlükleri kısıtlamak eğilimine sahip olabilmektedirler. Bunu engellemenin yolu ise, siyasi iktidarı yani parlamenter sistem içindeki hükümeti sınırlandırmak, denetlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulayabilmektir.

Bu sebeple parlamenter sistemde, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirlerinden bağımsız olmaları ve birbirlerini dengelemeleri esastır. Bu dengede yargı kuvveti bağımsız, yürütme kuvveti yasama organından kaynaklanan ve yasama organına karşı sorumlu olan ve yasama kuvveti halk iradesinin etkin bir şekilde temsil edildiği katılımcı ve çoğulcu meclisten müteşekkil organlar olmalıdır.

Bu anlamada genel olarak parlamentoların iki temel görevi vardır. Birincisi: bundan önceki bölümde tekniğini izaha çalıştığımız yasa yapımı ve bu suretle bireylerin birbirleri ve devletle olan ilişkilerini düzenleyecek kuralları, kısaca kamu düzenini sağlamaya yönelik kuralları koymak... İkicisi ise, halk adına denetim yapmaktır.

Meclisin bünyesinden çıkardığı ve güvenoyu verdiği hükümeti kontrol etmesi doğaldır. İktidar tarafından bakıldığında, desteklediği hükümetin taahhütlerine uyup uymadığı, seçmenlere verilen sözleri yerine getirip getirmediği bakımından denetim önem kazanmaktadır. Muhalefet tarafından ise, hükümetin hukuki çerçevede yaptığı uygulamaların yani yürütme yetkisini kullanmasının kontrolü, kamu yararına ve ulusal çıkarlara uygun hareket edip etmediğinin izlenmesi, sorunlara çözüm üretme kapasitesinin ve performansının sorgulanması bakımından ve nihayetinde seçmenin teveccühünü elde etmek ve alternatif varlığını güçlendirmek için iktidarın yanlışlarını, eksikliklerini ve yetersizliklerini vurgulamak

⁴⁶⁰ Polybios'un görüşleri için bkz. Mustafa KUTLU, Kuvvetler Ayrılığı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 86-87.

noktasında söylemlerine dayanak oluşturması bakımından parlamenter denetim yollarını işletmek önemlidir.⁴⁶¹

Fakat modern demokrasilerde, devletin işlevleri ile üstlendiği görevlerin artması, yasama - yürütme ilişkilerini ve güçler dengesini etkilemiştir. Yürütme organının yetki alanının genişlemesine bağlı olarak, hükümet üzerinde parlamento kontrolü zayıflamıştır. Örneğin parlamentonun yasaları oylamak şeklindeki geleneksel rolü artık parlamentonun işlevselliğinde bir ölçüt olarak değerlendirilmemektedir. Bu çerçevede parlamentonun rolünün “yasama organı” olmaktan çıkıp; müzakere organı olmaya doğru kaydığı şeklinde düşünceler ileri sürülmüştür.⁴⁶² Bununla birlikte günümüz demokratik toplumlarında parlamentonun hürriyetlerin güvencesi olarak gerekliliği tartışma götürmezken, parlamentonun işlevselliğinin artırılması, parlamentonun itibarı ve yönetilenler üzerindeki etkisi bakımından da önem arz etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, yasama – yürütme arasındaki ilişkilerde yürütme organı lehine gelişen açılımda kilit rolü parlamentonun hükümeti denetlemesinin oynadığı söylenebilir. Günümüze parti disiplini ile parlamento arasındaki ilişkilerin daha kolay sağlanabildiği göz önünde tutulursa, hükümetin siyasal sorumluluğunun yolunu açan “denetim araçlarının önemi” daha da artmaktadır.⁴⁶³

Parlamentonun hükümeti denetlemesi uygulaması ilk olarak Ortaçağ’da İngiltere’de kralın keyfiliğe müsait mutlak yetkilerini sınırlandırmayı amaçlayan denetimler şeklinde görülmeye başlanmış ve etkisini giderek arttırarak günümüze gelmiştir.⁴⁶⁴ Günümüzde de hükümetin, siyasetin ağırlık merkezini oluşturduğu dikkate alındığında, denetim yolları, konusu ve kapsamı değişmekle beraber, parlamento hukukunun hem temel öğelerinden birisini hem de en önemli problemlerinden birisini⁴⁶⁵ teşkil etmektedir.

⁴⁶¹ Cemil ÇİÇEK, “Açılış Konuşması”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012, s. 14.

⁴⁶² Cem Çağatay ORAK, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, *TBB Dergisi*, Ankara, 2003, S. 48. s. 29-39.

⁴⁶³ ORAK, s. 29.

⁴⁶⁴ Ergun ÖZBUDUN, *Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara Üniversitesi Basım Evi, Ankara, 1962, s. 1.

⁴⁶⁵ ÖZBUDUN, *Parlamenter Rejimde...*, s. 2.

Türk parlamento hukuku bakımından, yasama organının yürütme organını denetleme yetkisi Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre TBMM'nin en önemli görevlerinden bir tanesi de Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemektir. Anayasaya göre TBMM, Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlerken kullanabileceği beş araca sahiptir. Bunlar; soru, Meclis Araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması araçlarıdır.

II. SORU

Parlamento denetiminin yapılmasında hukuka bağlılığın sağlanması amacı kadar önemli olan bir diğer husus da yürütme organının faaliyetleri hakkında bilgi elde etmektir. Yasama organı yeterli bilgiye sahip olmadığı bir konuda sağlıklı bir yasama faaliyeti yapamayacağı gibi, faaliyetlerine dair bilgi sahibi olmadığı bir konuda yürütmeyi de sağlıklı bir şekilde denetleyemez. Bu anlamda milletvekilleri için bilgi edinmenin en temel araçlarından birisi soru aracıdır.⁴⁶⁶

Soru aracına, bilgi elde etmek, bir konuda etki sağlamak, kamuoyunda kişisel olarak gündeme gelmek ya da seçmen çıkarlarına yönelik ilgi göstermek⁴⁶⁷ gibi amaçlarla başvurulabileceği gibi; Bakanlar Kurulunu veya bir bakanı yıpratmak maksadı ile siyasi bir saikle ya da Meclis soruşturması veya gensoru gibi, diğer denetim yollarına öncülük etmesi⁴⁶⁸ gibi amaçlar gözetilerek de başvurulabilir. Ayrıca soru aracına, hükümete mensup milletvekilleri tarafından hükümetin icraatlarını parlamento ve kamuoyu önünde açıklayabilmek amacıyla da başvurulabilir.⁴⁶⁹

Anayasa'nın 98. maddesine göre soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir. Denetim faaliyetleri bakımından bir denetim aracı olarak, bir milletvekiline tek başına kullanabileceği tek yetki olarak tanınmış bulunan soru aracı: milletvekilinin doğrudan doğruya şahsına bağlı

⁴⁶⁶ Mahmut BÜLBÜL, "TBMM Başkanı Tarafından Soru Önergelerinin Milletvekillerine İadesi", *Yasama Dergisi*, S. 17, 2011, s. 119-163.

⁴⁶⁷ Ömer Faruk GENÇKAYA, "Parlamente Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru", *TBMM Parlamento Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012, s. 70.

⁴⁶⁸ İlhan ARSEL, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, Ankara, 1965, s. 344.

⁴⁶⁹ BÜLBÜL, *TBMM Başkanı Tarafından...* s. 123.

olarak kullanabileceği, devredilemeyen veya başkası tarafından kullanılması mümkün olmayan bir siyasal haktır.⁴⁷⁰ Fakat soru hakkı elbette milletvekillerine tanınmış sınırsız bir hak olarak algılanmamalıdır. Soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma yöntemleri İçtüzük ile düzenlenmektedir.⁴⁷¹

Soru önergelerinin sözlü veya yazılı olması, istenilen cevabın türüne ilişkin bir ayrımdır. Her iki durumda da soru, Meclis Başkanlığına yazılı bir önerge ile sunulur.⁴⁷² Önerge sahibi tarafından Genel Kurulda sözlü olarak cevaplandırılması istenen sorulara sözlü soru, yazılı olarak cevaplandırılması istenen sorulara da yazılı soru denilmektedir.

Soru Önergeleri, şekil ve esas bakımından bazı sınırlamalara tabidirler. Şekil unsurların tespiti esasa ilişkin unsurların tespitine oranla daha kolaydır. Sözlü soru milletvekillerine tanınmış bireysel bir denetim yolu olduğundan önerge sadece bir milletvekili tarafından imzalanmalıdır. Birden fazla milletvekili tarafından imzalanmış veya grup adına verilmiş soru önergeleri işleme konulmaz. Sözlü soru önergeleri 100 kelimeyi geçemez. Cevaplandırılacak sözlü soru önergelerinin metni Genel Kurulda okunduğundan, 100 kelimelik bu sınırlama ile daha çok sayıda sorunun işlem görmesinin hedeflendiği söylenebilir. Soru önergelerinde bir belge ya da kaynağa atıf yapılabilir ancak önergeye herhangi bir belge eklenemez. Soru önergelerinin muhatabı Başbakan ya da bir bakan olabilir. Fakat sorunun kime yöneltildiği önergede açıkça ifade edilmelidir. Bu noktada sadece bakanlığın isminin belirtilmesi de yeterlidir.

Soru önergeleri, TBMM Başkanlığına hitaben yazılır ve Meclis Başkanlığına sunulur. Milletvekillerinin soru önergelerini doğrudan Başbakanlığa ya da bakanlığa göndermeleri mümkün değildir.

Şekil şartlarıyla karşılaştırıldığında esasa ilişkin sınırlamaların tespitinin nispeten daha zor olduğu söylenebilir. Meclis Başkanı, İçtüzükte öngörülen esas ve şekil şartlarına uygun gördüğü önergelerini, yasama hareketlerinin kaydedildiği belge olan gelen kâğıtlar listesinde

⁴⁷⁰ BÜLBÜL, TBMM Başkanı Tarafından... s. 123.

⁴⁷¹ İrfan NEZİROĞLU, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2, 2006, s. 151-168.

⁴⁷² ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 308.

yayımlar⁴⁷³ ve Başbakanlığa ya da ilgili bakanlığa gönderir (İçtüzük m. 96/3). Bu hükümden de açıkça anlaşılacağı üzere Meclis Başkanına soru önermeleri üzerinde İçtüzük şartlarına uygun olup olmadığı hususunda takdire bağlı bir denetim yetkisi verilmiştir. Başkan, İçtüzükte belirtilen şekil ve esasa ilişkin şartları taşımayan soru önermeleri soru sahibine göndererek düzeltilmesini isteyecek; sorulamayacak konulara ilişki olan soruları ve İçtüzüğe uygun olarak düzeltilmeyen soruları ise önerge sahibine iade edecektir.

Ancak soru aracında iade yetkisi kullanılırken hangi kriterlerin kullanıldığı ve iade kısıtlarının neler olduğu önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü pek çok milletvekili tarafından soru önermelerinin;

“tek yanlı olarak afaki, soyut gerekçelerle, belli bir partiye mensup veya belirli milletvekillerinin sorularının iade edildiği, hükümetin korunduğu, kasıtlı olarak iadelerin yapıldığı gibi”

gerekçelerle iade edildiği ifade edilmektedir.⁴⁷⁴

Bu kapsamda 22. Yasama Döneminde Antalya Milletvekili Osman Kaptan bütçe görüşmeleri sırasında soru önermelerinin iadesi ile ilgili olarak,

“... Bazı sorularımız ise, Sayın Meclis Başkanımız tarafından iade ediliyor. Dönem başından beri 48 soru önergesi iade edilmiştir. Bunların hepsi de Cumhuriyet Halk Partisi milletvekillerine aittir. Bir tek AKP milletvekili var sorusu iade edilen, o da Sayın Atilla Başoğlu. Önergeyi verdiği zaman o da Cumhuriyet Halk Partiliydi.

İade edilen 48 sorudan 26 tanesi, Sayın Başbakana sorulan sorular. Yani, Sayın Meclis Başkanımız, Sayın Başbakana soru sormayın, o benim arkadaşımıdır demek istiyor galiba. Sayın Meclis Başkanımız "4 000 küsur soru önergesinden yüzde 1'ini iade ettim" diyor. Doğru da, Sayın Başkanım, bu yüzde 1'ler hep Sayın Başbakana sorulan sorulara mı rastlıyor?”⁴⁷⁵ ifadelerini kullanmıştır.

⁴⁷³ Soru önergesinin gelen kâğıtlar listesinde yayımlanması, soruya ilişkin sürecin resmen başladığı anlamına gelir. Bkz. NEZİROĞLU, ...Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, s. 154.

⁴⁷⁴ BÜLBÜL, TBMM Başkanı Tarafından... s. 127.

⁴⁷⁵ TBMMTD, D. 22, YY. 3, C. 69, B. 35, 20.12.2014.

Benzer şekilde, 23. Yasama Döneminde Mersin Milletvekili Ali Rıza Öztürk de “Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim hakkı ve yetkisine ilişkin” olarak gündem dışı söz alarak aynı konuyu şu ifadelerle gündeme getirmiştir:

“ALİ RIZA ÖZTÜRK (Mersin) – Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim hakkı ve yetkisi üzerine gündem dışı söz almış bulunuyorum. Hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Değerli milletvekilleri, bu elimdeki Türkiye Cumhuriyeti devletinin Anayasa’sıdır. Bu Anayasa’nın 6’ncı maddesi gereğince “Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.” Millet, sahip olduğu bu egemenliği Anayasa’da yazılı yetkili organlar eliyle kullanır.

Egemenlik kapsamında yasama yetkisini kullanma hakkı ve yetkisi de Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bir başka anlatımla, millî egemenliğin tecelli ettiği en önemli odaklardan bir tanesi de Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, aslında bir yönüyle de siyasi bir organdır. Siyaset, Türkiye’deki sorunları çözmek üzere yapılır, halkın refahını, mutluluğunu daha da yükseltmek için siyaset yapılır. Dolayısıyla, bu yönüyle bakıldığında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa’da yazılı diğer kurumlardan daha bir ayrıcalığa sahip olduğu görülmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim hakkı ve bilgi edinme yollarından bir tanesi soru sorma, milletvekillerinin soru sorma hakkıdır. Bugün geldiğimiz noktada, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Türkiye’de gelişen toplumsal, ekonomik ve siyasal sorunları çözmek bir yana, o konularda inisiyatif dahi koyamaz hâle gelmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi sorunların öncüsü olma görevini yerine getirememiştir.

Sayın Başkanım, bakın, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimiyle ilgili konuşuyoruz, Meclis âdeta köy kahvesi gibi. Böyle bir şey olabilir mi? Herkes konuşuyor.

Lütfen Sayın Başkanım...

BAŞKAN – Sayın milletvekilleri, lütfen daha sessiz olalım.

Buyurunuz Sayın Öztürk.

ALİ RIZA ÖZTÜRK (Devamla) – Değerli arkadaşlarım, milletvekillerinin denetim haklarından bir tanesi soru sorma hakkıdır. Anayasa'mızın 98'inci maddesi milletvekillerine bu hakkı tanımıştır. Milletvekilleri için tanınan bu hak aynı zamanda bakanlar ve hükümet için de bir görevdir. Oysa bugün, milletvekilleri, Anayasa'dan ve Meclis İç Tüzüğü'nden kaynaklanan bu soru sorma haklarını yerine getirirken bizzat Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından engellenmektedirler. Sorulan sorular Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından İçtüzük'teki kurallara uyulmadığı nedeniyle tek yanlı olarak afaki, soyut gerekçelerle iade edilmektedir ve bir şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını aşma durumunda olan sorulara da sayın bakanlar tarafından ya hiç cevap verilmemekte ya da cevap verilmiş gibi yapılarak, geçiştirilerek yanıtlar verilmektedir. Beş soruya altı yedi sayfa yazılar yazılmakta, burada soruların cevabının dışında ne ararsanız bulunmakta ama sadece soruların yanıtlarını bulmak mümkün değildir.

Değerli arkadaşlarım, bir parlamento başkanının kendi parlamentosundaki milletvekillerinin saygınlığını artırmak en önemli görevlerinden bir tanesidir.

Bakın, ben Sayın Meclis Başkanına şöyle sorular sordum, dedim ki: "Meclis Başkanının Meclis İç Tüzüğü'nde belirtilen soru önermelerini kabul etmeme hakkı ve yetkisi sınırsız mıdır? Bu yetkinin en geniş şekilde kullanılarak soru önermelerinin sık sık iade edilmesi milletvekilinin denetim hakkını sınırlandırmakta değil midir?"

Değerli arkadaşlarım, gerçekten bunu çok ciddi bir şekilde düşünmek lazım. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına Meclis İç Tüzüğü'nde tanınan bu yetki mutlak ve sınırsız mıdır? Bu yetkiye dayanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının, Türkiye Büyük Millet Meclisindeki milletvekillerinin Anayasa'nın 97'nci maddesinden kaynaklanan soru sorma haklarını ihlal etme, onları daraltma hakkı ve yetkisi var mıdır? Burada bu soru tiplerinin, sorulan soruların İç Tüzük'teki kurallara, kriterlere uymadığına kim karar veriyor?⁴⁷⁶

⁴⁷⁶ TBMMTD, D. 23, YY. 4, C. 58, B. 45, 07.01.2010.

Özetle, Meclis Başkanının bir soru önergesini iade etmesinin, milletvekilleri tarafından Anayasa ve İçtüzükle milletvekillerine tanınmış olan bir hakkın kullanımının engellenmesi olarak değerlendirildiği söylenebilir.⁴⁷⁷

Bu noktada Meclis Başkanının soru önergelerinin iadesi hakkında kullanacağı takdir yetkisinin sınırları İçtüzükte tartışmaya yer bırakmayacak şekilde çizilmiştir. İçtüzüğün 96. maddesine göre soru önermeleri; kısa, gerekçesiz olmalıdır. Kişisel görüş içermemeli, kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermemelidir. İçtüzüğün 97. maddesinde de soru önergesi ile başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konuların, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret olan konuların ve konusu daha önce Meclis Başkanlığına verilmiş olan gensoru önermeleriyle aynı olan soruların sorulamayacağı düzenlenmiştir. Öyleyse Başkan takdir yetkisini ancak İçtüzükte belirtilen şekil ve esasa ilişkin şartları taşımayan soru önermelerini iade etme doğrultusunda kullanmalı, bu yetkiyi milletvekillerine tanınan soru hakkını siyaseten sınırlandıracak veya ortadan kaldıracak şekilde geniş yorumlamamalıdır.

Başkanın İçtüzüğe uygun gördüğü sözlü soru önermeleri, Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren beş gün sonra Genel Kurul gündeminin Sözlü Sorular kısmında geliş sırasına göre yerlerini alırlar.⁴⁷⁸

Sözlü soru önermeleri, önerge sahibi milletvekili tarafından, cevaplandırılmadan önceki her aşamada geri alınabilir. Sorunun geri alınması durumunda Meclis Başkanlığı sorunun muhatabı kuruma bilgi vermektedir. Eğer soru gündeme alınmışsa, geri almaya ilişkin dilekçenin Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla soru sahibine iade edilmektedir.⁴⁷⁹

Sözlü soruların cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılır (İçtüzük m. 98/2).

⁴⁷⁷ BÜLBÜL, TBMM Başkanı Tarafından... s. 126.

⁴⁷⁸ NEZİROĞLU, ...Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, s. 154.

⁴⁷⁹ NEZİROĞLU, ...Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, s. 154.

TBMM uygulamalarında yasama dönemi başında Salı günlerinin denetim konularına ayrılması ile Salı ve Çarşamba günleri birleşimin başında birer saat sözlü soru önergelerinin görüşülmesi şeklinde bir Danışma Kurulu önerisi⁴⁸⁰, Genel Kurul tarafından kabul edilmektedir. Ancak bu kararın sonrasında kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine daha çok zaman ayırmak amacıyla bu süreler bile çoğu defa ve genellikle kabul edilen grup önerileri ihlal edilmektedir.⁴⁸¹

Sözlü soru önergeleri kural olarak gündemdeki sıraya göre cevaplandırılmaktadır. Soru sahibinin Genel Kurulda bulunmaması, sorunun cevaplandırılmasına engel değildir. Uygulamada sözlü soruyu cevaplandıracak makam hazır ise öncelikle soru metni kâtip üye tarafından okunmakta, daha sonra da Hükümet adına soruyu cevaplandıracak olan Başbakana veya bakana söz verilmektedir.⁴⁸² Hükümet adına verilecek cevap süresi beş dakikayla sınırlandırılmıştır. Soruya muhatap tarafından cevap verilmesinin ardından soru önergesinin sahibi yerinden ek bir açıklama isteyebilir. Bu açıklamanın ardından soruyu cevaplandıran muhatap beş dakikayı geçmeyen ek bir açıklama yapabilir. (İçtüzük, m. 98/3). Böylece soru önergesinin görüşmeleri sona ermiş olur.

Hükümet adına cevap vermek için söz alan bakan; gündemde bulunan sözlü soru önergelerinden birden fazlasını sıra gözetmeden cevaplayabilir. Bu hakkını kullanmak isteyen

⁴⁸⁰ Örnek Danışma Kurulu Önerisi: TBMMTD, D. 22, YY. 1, C. 1, B. 8, 11.12.2002.

Danışma Kurulu Önerisi No: 5 Tarih : 11.12.2002

Genel Kurulun toplantı günlerinden salı gününün denetim konularına, (Anayasa'nın süreye bağladığı konular hariç), çarşamba ve perşembe günlerinin de kanun tasarı ve teklifleri ile komisyondan gelen diğer işlerin görüşülmesine ayrılması, salı ve çarşamba günlerinde birleşimin başında bir saat süre ile sözlü soruların görüşülmesi, "Sunuşlar" ve işaret oyu ile yapılacak seçimlerin her gün yapılması, ... Genel Kurulun onayına sunulması Danışma Kurulunca uygun görülmüştür.

Bülent Arınç

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı

Salih Kapusuz

Mustafa Özyürek

AK Parti Grubu Başkanvekili

CHP Grubu Başkanvekili

BAŞKAN - Bu konuda söz isteyen?.. Yok.

Danışma Kurulu önerisini oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir.

⁴⁸¹ NEZİROĞLU, ...Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, s. 155.

⁴⁸² NEZİROĞLU, ...Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, s. 157.

bakan, önceden, birleşimi yöneten Başkana isteğini bildirir. Başkan bu isteği birleşimi açtıktan sonra derhal Genel Kurula duyurur. Konuları aynı olan sözlü sorular birleştirilerek cevaplandırılabilir (İçtüzük m. 98/5).

Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluklar hariç, üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir ve istemi halinde aynı birleşimde önerge sahibine beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir (İçtüzük m. 98/6).

Yazılı soruların cevapları, Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa gönderilme tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde Meclis Başkanlığına sunulur. Cevap metni aynı zamanda soru metniyle birlikte Başkanlıkça alındığı günkü veya bir sonraki birleşim tutanağına eklenir. Süresi içinde cevaplandırılmayan sorular için Başkan, Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çeker. Yazılı soru önergesi dikkat çekme yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde cevaplandırılmazsa, önergenin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kağıtlar listesinde ilan edilir. Ancak hükümetin, yazılı sorunun cevabını, gereken bilgilerin derlenmesi amacıyla Meclis Başkanlığına bilgi vermek koşuluyla bir ayı geçmemek üzere geciktirebilmesi mümkündür (İçtüzük m. 99).

Sonuç olarak sorunun, meclisin hükümeti denetleyebilmesi için etkisi son derece sınırlı olan bir denetim yolu olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü; soru ile ilgili görüşme sadece soru önergesinin sahibi ve sorunun muhatabı arasında geçmekte ve sorunun cevaplandırılmasının ardından herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Dolayısıyla soru aracı, Başbakanın ya da ilgili bakanın siyasi sorumluluğunu tartışma konusu haline getirmemekte ya da Başbakanın ya da ilgili bakanın düşmesi gibi bir sonuca yönelememektedir. Fakat yine de, bir konuda soru sorulmuş olmasının o konuda Başbakanın veya ilgili bakanın meseleye dikkatinin çekilmesini ve uyarılmasını sağladığı da göz ardı edilemez.⁴⁸³

III. GENEL GÖRÜŞME

Genel görüşme usulü, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlığı altında Anayasa’nın 98. maddesinde ve ayrıca İçtüzüğün 101. , 102. ve 103. maddelerinde düzenlenmiştir. Bundan başka İçtüzüğün 104. ve 105. maddelerinde de genel

⁴⁸³ Hayrettin YILDIZ, “Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma – Yerel Demokratik Model Sorunsalı”, *TBB Dergisi*, Ankara, 2012, S. 103. s. 223-243.

görüşmeye atıfta bulunulmuştur. Anayasaya göre, genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesidir.

Genel görüşme önergesi, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığına sunulabilir. Önerge derhal gelen kâğıtlar listesine alınır ve Genel Kurul ile Hükümete bildirilir.⁴⁸⁴ İçtüzüğün 102. maddesinin 2. fıkrasına göre önerge metninin 500 kelimeyi geçmesi halinde önerge sahipleri, 500 kelimeyi geçmeyen bir özeti de önergeye eklemek zorundadırlar. Bu durumda Genel Kurulda önerge metninin tümü değil özeti okunur. Genel görüşme önergesine böyle bir sınırlama konulmasının nedeni, parlamentoda çok uzun metinlerin Genel Kurula sunulması suretiyle parlamento çalışmalarının engellenmesinin (obstrüksiyon)⁴⁸⁵ önüne geçilmek istenmesidir.⁴⁸⁶

Genel görüşme usulü ön görüşme ve asıl görüme olmak üzere iki aşamalı bir usuldür. Her iki aşama da Genel Kurulda gerçekleştirilir. Genel görüşmenin Genel Kurulda görüşülmesine, o anki çalışma düzeni ya da önergenin kapsamı itibarıyla gerek olmadığı düşünüldüğünde genel görüşme önergesi ön görüşme sonrasında reddedilecektir. Öte yandan genel görüşme önergesi kapsam, o günkü pratikler veya konu itibarıyla üzerinde görüşmeye değer bulunursa asıl görüşmeye geçilebilecektir.⁴⁸⁷ Ön görüşme aşaması her ne kadar her konunun Meclis gündemine alınıp Genel Kurul gündeminin işgal edilmesinin önüne geçilmesini sağlaması bakımından gerekli gibi görülse de, görüşmenin açılıp açılmaması yönündeki tartışmalar da Meclis uygulamasında bir bakıma asıl görüşmeye yaklaşan bir tarzda cereyan edebilmektedir. Öyle ki, Özbudun bu uygulamayı göz önünde bulundurarak her ne kadar genel görüşme açılıp açılmaması Genel Kurulun kararına bağlı olsa da sonuçta

⁴⁸⁴ İçtüzük m. 102/1

⁴⁸⁵ Obstrüksiyon: Yasama kurallarının kötüye kullanılması ya da başka yollarla bilinçli ve ısrarlı biçimde parlamento çalışmalarının engellenmesini, tıkanmasını veya sekteye uğratılmasını amaçlayan girişimler için kullanılan özgün bir parlamento hukuku kavramıdır. Kısaca parlamentonun çalışma düzenini bozucu tutum ve davranışlar olarak da tanımlanabilir. Obstrüksiyon genellikle, görüşmelerdeki konuşmaların zaman olarak sınırlandırılması veya belli bir sürenin sonunda görüşmeleri bitirip oylamaya geçmek şeklinde tanımlanabilecek olan “giyotin” ile karşılık bulur. Obstrüksiyon ve giyotin kavramı ve Türk Parlamento Hukukundaki örnekleri için bkz. Şeref İBA, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları”, *AÜHFD*, C. 52. S. 1, 2003, s. 147-165.

⁴⁸⁶ ORAK, s. 34.

⁴⁸⁷ ORAK, s. 34.

Genel Kurul çoğunluğu görüşme açılmasını kabul etmese dahi, görüşme açılıp açılmayacağı hakkındaki görüşmelerin de Meclis için bir denetim yolu oluşturduğunu vurgulamaktadır.⁴⁸⁸

Genel görüşme önergesi veya 500 kelimeyi geçen önerenin özeti, Genel Kurulda okunmasının ardından “genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair ön görüşmeler” kısmına alınmaktadır. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi konuşabilir.⁴⁸⁹ Bu ön görüşmede konuşma süresi İçtüzüğün 60. maddesinde düzenlenen genel kurula göre hükümet ve siyasi parti grupları adına yapılan konuşmalar için yirmi, üyeler için ise on dakika olarak kullanılır. Genel görüşme açılıp açılmayacağı Genel Kurul tarafından işaretle oylama suretiyle karar verilir.

Ön görüşme sonunda genel görüşme açılmasına karar verilirse, bir özel gündem halinde genel görüşme günü belirlemek ve önermek üzere Danışma Kurulu toplantıya çağrılır. Danışma Kurulunun belirleyeceği ve Genel Kurula önereceği genel görüşme günü görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren 48 saat saatten önce ve yedi günden fazla olamaz. Görüldüğü üzere İçtüzükte, genel görüşme usulünde İçtüzüğün 52. maddesinde düzenlenen bekletilme süresini tekrarlanmasının yanında bir maksimum süre de belirlenmek suretiyle toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli ve çok önemli bir konunun görüşülmesini amaçlayan genel görüşmenin geciktirilmesi engellenmek istenmiştir.

Genel görüşmede ilk söz hakkı genel görüşme önergesi sahibi siyasi parti grubu ya da gruplarına veya genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline yahut onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline aittir. Bundan sonraki görüşmelerde İçtüzükte düzenlenen genel hükümler uygulanır. Genel görüşme sonunda herhangi bir oylamaya başvurulmaz. Sona eren genel görüşme gündemden çıkarılır ve durum bir tezkere ile Başbakanlığa bildirilir.

İçtüzüğün 75. maddesi kanun tasarı ve tekliflerinin geri alınmasını düzenlemektedir. Bu hüküm kıyasen genel görüşme önergelerinin geri alınmasında da uygulanabilir. Genel görüşme önergesinin geri çekilmesi isteminin geçerli olabilmesi için önergede yeter sayıda

⁴⁸⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 309.

⁴⁸⁹ İçtüzük, m. 102/4.

imza kalmayacak şekilde önerenin geri çekilmesi gerekmektedir.⁴⁹⁰ Buna göre, genel görüşme önermeleri sahipleri tarafından her zaman geri alınabilir. Fakat geri alma talebi önerge gündeme alındıktan sonra yapılırsa, bu istemin Genel Kurulda okunması gerekmektedir.

Genel görüşmenin İçtüzüğü'nün 70. maddesi uyarınca kapalı oturumda gerçekleştirilmesi de mümkündür. Özellikle genel devlet siyasetini ilgilendiren konularda görüşmelerin kapalı oturum biçiminde geçtiği görülmektedir.

Sonuç olarak, bilgi edinme ve denetim yolları içerisinde genel görüşme, etki derecesi bakımından soru ile gensoru arasında yer alan bir denetleme aracıdır. Öyle ki, genel görüşme usulünde soruya oranla daha genel bir konunun görüşülmesi⁴⁹¹ ve önerge sahibi milletvekili dışındaki milletvekillerinin de görüşmelere katılabilmeleri⁴⁹² bakımından gensoruya; siyasi sorumluluğa yol açmaması bakımından ise soruya benzemektedir.⁴⁹³ Genel görüşme de tıpkı soru gibi sınırlı bir denetim yoludur. Çünkü genel görüşmenin ardından herhangi bir oylama yapılmaz. Dolayısıyla genel görüşme usulü ile bir bakanın ya da başbakanın siyasi sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz.⁴⁹⁴

Fakat elbette bilgi edinme ve denetim araçlarının etkililiği sadece teknik zorlama mekanizmalarından ibaret değildir. Bu bakımdan genel görüşme, müzakere edilen konunun öneminin vurgulanması yönünden önemlidir. Genel görüşme yolu ile muhalefet, müzakere edilen konuyla ilgili olarak hükümeti birden fazla milletvekili ile eleştirme imkânını elde etmektedir.⁴⁹⁵

⁴⁹⁰ ORAK, s. 37.

⁴⁹¹ Genel görüşmede müzakere edilen konu daha geni bir yelpazede tartışılma olanağı bulmaktadır. Bkz. Orak, s. 31.

⁴⁹² Genel görüşme önergesi birden fazla milletvekili tarafından verilebildiğinden, zaten görüşmenin sadece bir üye ile sorunun muhatabı arasında geçmesi genel görüşmenin temel mantığı ile örtüşmemektedir. Bkz. Orak, s. 31.

⁴⁹³ Bu sebeple bazı ülkelerde (örneğin Fransa'da) genel görüşme usulüne "görüşmeli sözlü soru" (question orale avec débat) da denilmektedir. ÖZBUDUN, *Parlamentar Rejimde...*, s. 52.

⁴⁹⁴ YILDIZ, s. 231.

⁴⁹⁵ YILDIZ, s. 231.

IV. MECLİS ARAŞTIRMASI

Meclis araştırması, yasama organının görevlerinin ifasında kendisine yararlı olacak bilgileri toplamak amacıyla araştırmada bulunmasıdır. Bu bakımdan araştırma yetkisi, yasama organının asıl yetkisi olan yasama yetkisini etkin bir şekilde kullanabilmesine olanak sağlayan yardımcı bir yetkidir (auxiliary power).⁴⁹⁶ Meclis Araştırması, Anayasa'nın 98. maddesinde de "belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme" olarak tanımlanmaktadır.

Gerçekten de yasama organının görevini layığıyla yerine getirebilmesi için, etkili olmak istediği durumlar hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Günümüzde, oldukça karmaşık olan ve uzmanlık gerektiren hükümet ve idare mekanizması karşısında, milletvekillerinin gerekli bütün bilgilere sahip olmaları elbette beklenilemez. Öyleyse gerekli bilgilerin edinilmesi için Meclis dışı kaynaklara başvurulması kaçınılmazdır. İşte Meclis araştırması yetkisinin dayanağı budur.⁴⁹⁷ Zaten Meclis araştırmasında bulunma hakkının Anayasa'da açık bir hüküm olsun veya olmasın her parlamentonun doğal hakkı olduğu kabul edilmektedir. Çünkü karar verme yetkisi bu kararların toplanması için gerekli bilgilerin toplanması yetkisini de içermektedir.⁴⁹⁸

Parlamento, Meclis dışı kaynaklara yani Milletvekili olmayan kişilerin bilgilerine başvururken, araştırma faaliyetini sadece isteğe bağlı nitelikteki yardımlar çerçevesinde sürdürmez. Bir başka ifadeyle, gerekli gördüğü kişileri (örneğin ellerindeki araştırma konusu konuyla ilgili evrakları ibraz etmeye) zorlama yetkisine de sahiptir. Öyle ki işin doğası gereği, "zorlama" (cebir) ve yaptırım unsurlarından yoksun bir araştırma yetkisi, kendisinden beklenen faydayı gerçekleştirmekte yetersiz kalabilecektir.⁴⁹⁹

Türk Parlamento Hukuku bakımından, Meclis araştırması, TBMM Genel Kurulu tarafından kararlaştırılan belli bir konunun, milletvekillerinden oluşan özel bir komisyon

⁴⁹⁶ Ergun ÖZBUDUN, "İngiltere ve Amerika'da Meclis Tahkikatı", *AÜHFD*, C. 17, S.1-4, 1960, s. 219-248.

⁴⁹⁷ ÖZBUDUN, İngiltere ve Amerika'da Meclis Tahkikatı, s. 219.

⁴⁹⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 310.

⁴⁹⁹ ÖZBUDUN, İngiltere ve Amerika'da Meclis Tahkikatı, s. 220.

aracılığıyla TBMM adına incelenmesi ve bu inceleme sonucunda hazırlanacak raporun Genel Kurulda görüşülmesi süreçlerini kapsayan bir bilgi edinme yoludur.⁵⁰⁰

TBMM İçtüzüğüne göre Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Buna göre, Meclis araştırması açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili ile tarafından Meclis Başkanlığına verilecek bir önerge ile istenir. Meclis araştırma önergesinin de tıpkı genel görüşme önergesinde olduğu gibi 500 kelimeyi geçmesi halinde, 500 kelimeyi geçmeyen bir özetinin eklenmesi zorunludur.

Buna göre, genel görüşme yolu için öngörülen biçimsel sınırlamalar ve konu sınırlamalarının aynısı Meclis araştırması için de geçerlidir. Fakat, hangi konularda Meclis araştırması isteminde bulunulabileceğini saptamak için Meclis araştırması yolunun yukarıda bahsettiğimiz amacının göz önünde tutulması gerekmektedir.⁵⁰¹ Ayrıca devlet sırları ve ticaret sırları İçtüzüğün 105/5 hükmüne göre Meclis araştırması kapsamının dışında kalmaktadır.

Biçimsel olarak bir Meclis araştırma önergesinin hazırlanmasında uyulması gereken format şöyledir:

“TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI'NA

Çay üreticilerinin sorunlarının araştırılması, ülkemizin en önemi tarım ürünlerinden olan çay üretiminin ve ihracatının arttırılması için alınacak tedbirlerin tespit edilmesi Anayasa'nın 98. ve İçtüzüğün 104. ve 105. maddeleri uyarınca bir Meclis araştırması açılması için gereğini arz ve talep ederiz.

İmza

.....

20. imza

.....

⁵⁰⁰ İBA, Parlamento Hukuku, s. 196.

⁵⁰¹ İBA, Parlamento Hukuku, s. 197.

GEREKÇE

.....
.....”

Meclis araştırması önergesi, Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra, Anayasa, Kanunlar ve İçtüzük hükümleri yönünden Başkanlıkça incelenir. Ayrıca, resmi yazışmalarda kullanılmak üzere önerenin bir özeti çıkarılır ve (10/...) şeklinde esas numarası verilir. İnceleme sonucunda bir eksiği olduğu tespit edilen Meclis araştırması önergesinin, TBMM Başkanı tarafından önerge sahiplerine düzeltilmek üzere iade edilip edilmeyeceği konusunda İçtüzükte açık bir hüküm bulunmamaktadır. Meclis uygulamalarına bakıldığında, Anayasa ve İçtüzük hükümlerine açıkça aykırı biçimde hazırlanan bir Meclis araştırması önergesinin gerektiğinde Meclis Başkanı tarafından sahiplerine iade edilmesi uygulamadan kaynaklanan bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Ancak Meclis Başkanının iade yetkisini kullanırken titiz davranması, çok açık hukuki dayanakları bulunmadıkça, bu konudaki değerlendirmeyi Genel Kurulun iradesine bırakması daha uygun olacaktır.⁵⁰²

Herhangi bir eksiği bulunmayan Meclis araştırması önergeleri, Gelen Kağıtlar Listesinde, “Meclis Araştırması Önergeleri” başlığı altında; özeti, esas numarası ve Başkanlığa geliş tarihi ile birlikte yayınlanır. Gündemin “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında yer verilen Meclis Araştırması önergesi, Genel Kurulda Kâtip üye tarafından okunarak bilgiye sunulmuş olur. Genel Kurulda okunan Meclis Araştırması önergesi, TBMM Başkanının imzası ile Başbakanlığa da bildirilmekte ve bir örneği yazı ekinde gönderilmektedir.⁵⁰³

İçtüzüğün 49. maddesi gereğince Meclis araştırması önergesi, Gündemin “Genel Görüşme ve Meclis Araştırması Yapılmasına Dair Öngörüşmeler” başlıklı 6. kısmında değerlendirilir. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi konuşabilir (İçtüzük, m. 102/4). Bu ön görüşmede konuşma süresi İçtüzüğün 60. maddesinde düzenlenen genel kurala göre hükümet

⁵⁰² İBA, Parlamento Hukuku, s. 198.

⁵⁰³ İBA, Parlamento Hukuku, s. 198.

ve siyasi parti grupları adına yapılan konuşmalar için yirmi, üyeler için ise on dakika olarak kullanılır. Meclis araştırması yapılıp yapılmayacağına Genel Kurul tarafından işaretle oylama suretiyle karar verilir. Bu bakımdan “genel görüşme, Meclis araştırmasının komisyonsuz kardeşidir”⁵⁰⁴ şeklindeki değerlendirme son derece yerindedir.

Yapılan oylamada Meclis araştırması yapılmasının reddedilmesi halinde, önerge gündemden çıkarılmakta ve dosyası arşive teslim edilmektedir. Meclis araştırması yapılmasının kabul edilmesi halinde ise, genel hükümlere göre kurulacak yeni bir Meclis araştırması komisyonu kurulması gerekmektedir (İçtüzük, m. 105).

Bu sebeple, ön görüşme sonrasında yapılması kabul edilen bir Meclis araştırmasıyla ilgili olarak türev oylama niteliğinde aşağıdaki konularla ilgili üç işaretle oylama daha yapılmaktadır:

1. Komisyonun (12) üyeden kurulmasının kabul edilip edilmediği,
2. Komisyonun görev süresinin, Başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçimi tarihinden başlamak üzere 3 ay olmasının kabul edilip edilmediği,
3. Gerektiğinde Ankara dışında da çalışmasının kabul edilip edilmediği.

Buna göre kurulan Meclis araştırma komisyonu ile ilgili temel noktalar şu şekilde sıralanabilir:

- Meclis araştırması komisyonunda Siyasi parti grupları, Meclisteki sandalye sayıları ile orantılı olarak temsil edilirler.
- Asıl çalışma yeri Ankara olan komisyon, Genel kurulda kabul edilmesi halinde Ankara dışında da çalışabilecektir.
- İçtüzüğün 105. maddesine göre, araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren onbeş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel

⁵⁰⁴ İBA, Parlamento Hukuku, s. 195.

Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir.

- Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir.

- Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir.

- Meclis araştırma komisyonu düzenli aralıklarla toplanır. Toplantıları kural olarak gizli değildir.

- Meclis araştırma komisyonu, web sitesi kurarak kamuoyunu bilgilendirir.

- Komisyon araştırma sonucunu bir rapora bağlar.

- Raporda, sorunlar nedenleriyle ortaya konulur, tüm boyutlarıyla detaylı durum tespiti yapılır. Raporda, alınması gereken önlemler ve çözüm önerilerine de yer verilir. Rapor, milletvekillerine dağıtıldıktan sonra Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara gönderilir. Rapor Genel Kurulda görüşülür. TBMM internet sitesine yerleştirilir.

Meclis araştırması sonunda, herhangi bir karar alınması veya hükümetin sorumlu bulunması mümkün değildir. Araştırma sonucu, hükümet siyasetinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa, bu verilere dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir. Yani, Meclis araştırması doğrudan hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir. Fakat elbette, TBMM'nin Meclis araştırmasından elde edilen bilgiler ışığında, yeni bir kanun yapması veya mevcut bir kanunu değiştirmesi de mümkündür. Bu bakımdan, Meclis araştırması, Türkiye Büyük Millet

Meclisine kanun yapma veya hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacak bir bilgi edinme ve denetim aracıdır.⁵⁰⁵

V. GENSORU

Diğer bilgi edinme ve denetim araçlarından farklı olarak, Anayasa’da ve İçtüzükte, gensorunun tanımına yer verilmemiştir. Bu sebeple doktrinde birbirine benzer ve fakat farklı bazı tanımlamalara rastlamak mümkündür. Özbudun’a göre gensoru, milletvekillerinin hükümetten ya da belli bir bakandan, genel bir görüşmeye ve bunun neticesinde hükümetin ya da ilgili bakanın siyasi sorumluluğun doğurabilecek bir karara yol açabilecek şekilde sözlü açıklama talep etmesidir.⁵⁰⁶ İba ve Bozkurt ise gensoruyu, “hükümet ya da ayrı ayrı başbakan dâhil bakanlar hakkında, hükümetin genel siyaseti veya ilgili bakanın kendi görev alanında uyguladığı politika ve gerçekleştirdiği etkinliklere ilişkin olarak çalıştırılabilecek bir parlamenter denetim yolu”⁵⁰⁷ olarak tanımlamaktadır.

Bu tanımlamalar ışığında, gensorunun esas itibariyle parlamentonun hükümet üyelerinden bir açıklama istemesi ve açıklamanın tatmin edici bulunmaması durumunda güvensizlik gösterilerek hükümetin ya da ilgili bakanın görevinden düşürülmesini sağlayan bir denetim aracı olduğu söylenebilir.⁵⁰⁸

Fakat bilindiği üzere, TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları içerisinde yalnızca gensoru bir bakanın ya da hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açabilir.⁵⁰⁹ Hükümet veya bir bakan açısından siyasi sorumluluk, hukuki ve cezai sorumluluktan oldukça farklı bir sorumluluktur. Bakanların hukuki ve cezai sorumlulukları kanuna aykırı fiiller nedeniyle oluşacağı için bunların bir mahkeme kararıyla saptanması gerekmektedir. Ancak siyasi

⁵⁰⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 311.

⁵⁰⁶ ÖZBUDUN, Parlamenter Rejimde..., s. 72.

⁵⁰⁷ İBA/BOZKURT, s. 238.

⁵⁰⁸ Gensorunun eski dildeki karşılığı “istizah (herhangi bir konuda açıklayıcı bilgi isteme, bir konunun açıklanmasını isteme)” kelimesidir. Bu kavram çerçevesinden de görüldüğü üzere gensoru incelemesinin birincil amacı hükümetin siyasi sorumluluğunu ortaya koymak değil, konuya ilişkin açıklama yapılmasını sağlamaktır. Bkz. Kamil ATLAY, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru” , *Yasama Dergisi*, S. 16, 2010, s. 57-102.

⁵⁰⁹ Meclis soruşturması sonucunda Yüce Divana sevk edilen bir bakanın da bakanlığı düşmektedir fakat, Meclis soruşturması sadece cezai sorumluluğu gerektiren işlerde kullanılabilir. Bkz. ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 311.

sorumluluk Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın bir işlem veya bir faaliyeti sebebiyle parlamentonun güvenini kaybetmesi neticesinde düşmesi veya çekilmek mecburiyetinde kalmasıdır. Bir başka ifadeyle, siyasi sorumlulukta yaptırım hukuki veya cezai değil sadece siyasidir. Siyasi sorumluluğun doğması için önceden belirlenmiş tahdidi sebepler söz konusu değildir. Siyasi sorumluluk, parlamentonun takdiriyle herhangi bir sebepten doğabilir.⁵¹⁰

Parlamente sistemlerde siyasi sorumluluk kolektif ve bireysel olmak üzere iki türdür. Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden doğan sorumluluk kolektif sorumluluktur. Ancak “hükümetin genel siyaseti” kavramının içeriğinde ne olup olmayacağına tespiti oldukça zordur. Hangi sorunun hükümetin genel siyaseti kapsamına girdiği hangisinin ise girmediğine son tahlilde parlamento karar verecektir. Hükümetin genel siyasetinden dolayı Bakanlar Kurulunun bir kısım üyelerinin düşürülmesi, bir kısım üyelerinin ise görevlerinde bırakılması ise mümkün değildir, kolektif sorumluluk Bakanlar Kurulunun tamamını kapsar.⁵¹¹

Bireysel sorumluluk ise, bir bakanın görevini yerine getirirken almış olduğu kararların ve önlemlerin Bakanlar Kurulunun genel siyasetine uygun olmaması ya da Bakanlar Kurulunun genel siyasetinin, kendi bakanlığı ile uygulanmasında aksaklıkların ortaya çıkması durumunda bakanın parlamentoya karşı şahsen sorumlu olması olarak tanımlanmaktadır.⁵¹² Bu bakımdan bireysel sorumluluk sadece ilgili bakanın düşmesi sonucunu doğurmaktadır.

Siyasi sorumluluk Anayasa'nın 112. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

“Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.”

⁵¹⁰ Faruk BİLİR, “Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru”, *TBMM Parlamento Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012.

⁵¹¹ BİLİR, s. 139.

⁵¹² BİLİR, s. 139.

Gensoru, Anayasa'nın 98. ve 99. maddeleri ile İçtüzüğü'nün 106. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükümler ışığında TBMM'de bir bakan ya da hükümet hakkında gensoru önergesi verilebilmesi için genel görüşme önergesinde olduğu gibi bir siyasi parti grubu veya yirmi milletvekilinin imzası gereklidir. Gensoru önergesinin 500 kelimedenden fazla olması durumunda, önergeye 500 kelimeyi geçmeyecek bir özetin de eklenmesi gerekmektedir. Gensoru önergesi, verilişinden itibaren üç gün içinde bastırılarak milletvekillerine dağıtılır ve dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Meclis uygulamasında, bastırılıp dağıtılan gensoru önergesinin özet başlığı ve esas numarası (11/...) Gelen Kâğıtlar Listesinde yayınlanmakta ve önerge, ilk birleşim gündeminde sunuşlarda okutularak Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır. TBMM Başkanlığına verilen bir gensoru önergesinin 13 gün içinde görüşülmesi ve gündeme alınıp alınmayacağına karar bağlanması zorunludur.⁵¹³

Gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı yönünde yapılan görüşmede ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili ve Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Bu konuşmalardaki söz sürelerine ilişkin olarak İçtüzüğü'nün 60. maddesinde düzenlenen genel hükümlere başvurmak gerekmektedir. Ön görüşme sonunda önergenin gündeme alınıp alınmayacağına ve görüşme gününe karar verilir. Fakat gensoru görüşmesi, karar tarihinden itibaren 2 gün geçmedikçe yapılamaz ve 7 günden sonraya yapılamaz.

Gensoru görüşmelerinin sonunda kendiliğinden oylamaya başvurulması mümkün değildir. Oylamaya başvurulabilmesi için bir "güvensizlik önergesi"nin gelmesi beklenecek veya hükümetin güven isteminde bulunması gerekecektir. Anayasa'nın 99. maddesine göre, milletvekillerinin ya da grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, gensoruya devam edilebilmesi için bir zorunluluktur. Aksi takdirde yani güvensizlik önergesi verilmemişse ya da güven isteminde bulunulmamışsa gensoru süreci sona erecektir. Bu bakımdan "güvensizlik önergesi gensorunun tamamlayıcı bir ögesidir".⁵¹⁴

⁵¹³ İBA, Parlamento Hukuku, s. 214.

⁵¹⁴ İBA, Parlamento Hukuku, s. 215.

Görüldüğü üzere “gensoru” ve “güvensizlik önergesi” birbirinden farklı şeylerdir. Hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açabilecek şey aslen gensoru değil, güvensizlik önergesidir.⁵¹⁵

Güvensizlik önergesi ya da güven istemi serinleme süresi olan bir tam gün geçtikten sonra oylanmak zorundadır. Bu oylama neticesinde bir bakanın ya da Bakanlar Kurulunun düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu yani 276 güvensizlik oyu gereklidir. Anayasa’da oylamada özel bir usul izleneceği ve sadece güvensizlik oylarının sayılacağı düzenlenmiştir. Bu hükmün amacı hükümetin saygınlığının korunmasıdır. Aksi takdirde yani güvensizlik oyları ve çekimser oyların da sayılması durumunda hükümet Anayasaya göre düşürülememiş olsa bile hükümetin çoğunluğunun olmaması durumunda siyaseten zor durumda kalacağı ve yıpranacağı söylenebilir.⁵¹⁶

Öngörülen sonuçları itibarıyla parlamenter hükümet sisteminin en etkili denetim aracı olmasına rağmen, gensoru sürecinin işletilip bir bakanın ya da Bakanlar Kurulunun görevinden düşürülmesi çoğunlukla mümkün olmamaktadır. Çünkü parlamenter sistemin bir teamülü olarak devlet başkanı hükümet kurma yetkisini parlamento içindeki en yüksek oy çoğunluğu olan partinin genel başkanına vermektedir. Hükümet, programını Mecliste açıkladıktan sonra Meclisin güvenoyunu alarak görevine başlamaktadır. Ayrıca bakanın veya Bakanlar Kurulunun görevinden düşürülmesi halinde ortaya çıkabilecek siyasal istikrarsızlığı önleyebilmek için güvensizlik önergesinin kabulünün Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekliliği, gensoru önergelerinden sonuç elde etmeyi zorlaştırmaktadır.⁵¹⁷

Uygulamada gensorunun etkililiğini saptayabilmek için, ülkemizde verilmiş olan ve sonucunda verilme hedefine ulaşmış olan gensoruları incelemek gerekmektedir. Anayasa tarafından “*demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları*” olarak (1982 Anayasası 68/2)

⁵¹⁵ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 269.

⁵¹⁶ Gözler, durumu şu şekilde bir örnekle açıklamaktadır: “550 milletvekilini katıldığı bir güven oylamasında 265 üye güvensizlik oyu 260 üye güvenoyu vermiş, 15 üye de çekimser kalmış olsun. Bu hükümet görevde kalırdı. Zira güvensizlik oyları 276’ya ulaşmamıştır. Ancak böyle bir hükümet, Mecliste çoğunluğunun olmadığı ortaya çıktığında prestijini yitirir ve belki de istifa etmek zorunda kalabilirdi.” GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 269-270.

⁵¹⁷ ATLAY, s. 94-95.

tanımlanan siyasal partilerin parlamentoda yer alabildiği, çok partili siyasal hayatın başladığı 1950'den yirmi dördüncü yasama dönemi 3. yasama yılı sonuna kadar 381 adet gensoru önergesi verilmiştir. Bunların içerisinde gündeme alınması kabul edilen 5 adet önergenin sonucunda 2 bakan ve 2 Bakanlar Kurulu görevlerinden düşürülmüştür.⁵¹⁸

“Gensoru önergelerinin başarıya ulaştığı hükümetler incelendiğinde bunların koalisyonlardan oluşan azınlık hükümetleri olduğu görülmektedir. Parlamentoda çok sayıda siyasal partinin temsil edildiği ve çoğunluğun desteklediği güçlü bir hükümetin olmadığı siyasal buhran zamanlarında, hükümete dışarıdan destek veren siyasal partiler çeşitli amaçlar doğrultusunda bu desteklerini çekebilmekte ve gensoru önergesi yoluyla hükümetin veya bakanların görevlerinden düşürülmelerinde rol oynamaktadırlar. Bütün bunların yanında bir husus daha dikkati çekmektedir. Yürütme organının güçlü bir parlamenter desteğe sahip olduğu tek parti iktidarı dönemlerinde gensoru önergelerinin etkililiği ortadan kalktığı gibi, önerge sayısı da ciddi bir biçimde düşmektedir.”⁵¹⁹

Sonuç olarak, Gensoru, doğurduğu sonuç itibarıyla parlamentonun diğer bilgi edinme ve denetim araçlarıyla gündeme getirilemeyecek derecede önemli ve çok ciddi bilgiler, kanıtlar ve iddialar söz konusu olduğu zaman başvurulması gereken bir yol olmalıdır. Bu bakımdan soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi yolların kullanılabilmesi durumunda, gensorunun kullanılması öncelikle gensoru kurumunun, daha sonra parlamentonun itibarını kaybetmesine yol açabilecektir. Her ne kadar, ortaya çıkan uygulamaları bakımından çok etkili olduğu söylenemese de gensoru önergeleri, verildiği konuda ilgili bakanın veya hükümetin siyasal açıdan kendisini değerlendirmesi için iyi bir fırsattır. Önergelerde dile getirilen konuların bakan veya hükümet tarafından değerlendirilmesi, olası daha büyük siyasal

⁵¹⁸ “Cumhuriyet tarihinin ilk düşürülen hükümeti V. Demirel Hükümeti'dir. Adalet Partisi, Milli Selamet Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi koalisyonundan oluşan V. Demirel Hükümeti yaklaşık 5 ay görevde kalmıştır. VI. Demirel Hükümeti'nin Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen gensoru sonucunda düşürüldüğünde, Millet Meclisinde hiçbir parti tek başına hükümeti kuracak kadar güce sahip değildir. 1997 yılında Devlet Bakanı Güneş Taner ve Başbakan Mesut Yılmaz görevlerinden düşürüldüğünde, ANAP–DSP–DTP–Bağımsızlar Koalisyonu tarafından kurulmuş III. Yılmaz Hükümeti işbaşındaydı.” ATLAY, s. 95.

⁵¹⁹ Örneğin Demokrat Parti'nin parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu 1954-1960 yılları arasında verilen önerge sayısı 9'dur. Anavatan Partisi'nin parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu 1983-1987 yılları arasında verilen önerge sayısı 3'tür. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu 2002-2007 yılları arasında verilen önerge sayısı 8, 2007-2011 yılları arasında 13'tür.” ATLAY, s. 95-96.

sıkıntılarının ortaya çıkmasını engelleyebilecek, özellikle siyasi istikrarsızlığın yoğun olarak yaşandığı dönemlerde istikrarsızlığın daha da derinleşmesini önleyebilecektir.⁵²⁰

VII. MECLİS SORUŞTURMASI

Başbakanın ya da bakanların görevlerini yerine getirirken yapmış oldukları ve görevleriyle ilgili bulunan işlem ve eylemlerinin yürürlükte bulunan ceza kanunlarında gösterilen şekilde bir suç oluşturması durumunda başbakanın veya bakanların görevleri ile ilgili “cezai sorumlulukları” ortaya çıkar.⁵²¹ İşte Meclis soruşturması, başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili “cezai sorumluluklarını” sağlayan bir denetim aracıdır. Şimdiye kadar izaha çalıştığımız bilgi edinme ve denetim yollarından farklı olarak Meclis soruşturması, temsili hükümet sistemlerinin her çeşidinde (meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sisteminde) uygulanmakta olan bir denetim yoludur.⁵²² Görev başında olanların dışında görevden ayrılmış olan başbakan ve bakanların da görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı cezai sorumlulukları ancak bu yolla sağlanabilir.⁵²³

Meclis soruşturmasının konusu, Başbakanın ya da bakanların görevlerinden doğan suçlarıyla sınırlı bulunmaktadır. Bu anlamda ilgililerin görevleriyle ilgili olmayan yani şahsi nitelikteki suçlarından ötürü cezai sorumluluklarının araştırılması Meclis soruşturması aracının kapsamı dışındadır. Bu tür şahsi suçları bakımından, yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümler saklı kalmak üzere, Başbakan veya bakanlar hakkında da genel hükümler uygulanır.⁵²⁴

⁵²⁰ ATLAY, s. 98.

⁵²¹ Hikmet TÜLEN, Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması, Mimoza Yayınları, Konya, 1999, s. 40.

⁵²² Meclis soruşturması, anavatanı olan İngiltere’de ve başkanlık sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletlerinde “impeachment” sorumluluğu olarak adlandırılmaktadır.

⁵²³ Necmi YÜZBAŞIOĞLU, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri ile Meclis Soruşturmasına İlişkin 2001’de Yapılan Anayasa Değişiklikleri”, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu*, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları No:1, 22-24 Nisan 2003, s. 193-198.

⁵²⁴ Hikmet TÜLEN, “Meclis Soruşturması Uygulamaları Üzerine Bazı Gözlem ve Değerlendirmeler”, *AÜEHFD*, C. 2, S.1, 1998, s. 22-40.

Başbakan ya da bakanların ne tür eylem ve işlemlerinin görevleriyle ilgili olan suçlar arasında değerlendirileceğiyle ilgili olarak kısaca şu söylenebilir: Başbakan ya da bakanlar, görevlerini kanunlarda ve diğer mevzuatta gösterildiği şekilde yerine getirmeyerek kanunlarda suç olduğu belirtilen belli bir takım fiilleri işlerse, görevleriyle ilgili suçlar ortaya çıkabilir. Bu suçlara, görevin kötüye kullanılması ya da yetki sınırının aşılması örnek olarak gösterilebilir. Bir başka ifadeyle, bir bakanın ya da Başbakanın kendisine bırakılmış olan kamu hizmetini yerine getirirken “gerek esas ve maksat bakımından, gerekse şekil ve yetki bakımından o hizmetle ilgili kanun hükmünü ihlal etmesi suretiyle” görevden doğan bir iş ve görev suçu söz konusu olabilir.⁵²⁵

Bu bilgiler ışığında Meclis soruşturması, halen görevde bulunan ya da görevinden ayrılmış olan bir Başbakan veya bakan hakkında, bu Başbakan veya bakanın göreviyle ilgili olarak bir suç işlediğinin TBMM'nin belli orandaki üyeleri tarafından ileri sürülmesi üzerine, bu suç isnadının TBMM üyeleri arasından kurulacak olan bir soruşturma komisyonu aracılığıyla Meclis adına araştırılması neticesinde Genel Kurula sunulacak raporun ardından ilgili bakanın ya da Başbakanın yargılanmak üzere Yüce Divan'a sevk edilmesine gerek olup olmadığına TBMM Genel Kurulu tarafından karar verilmesi olarak tanımlanabilir.⁵²⁶

Görüldüğü üzere Meclis soruşturması bir tür “ceza ön soruşturması” niteliği taşıyan yargısal bir faaliyettir. Çünkü Meclisin kendi üyeleri arasından oluşturduğu bir komisyon aracılığıyla yürütülen soruşturma sonucunda, ilgili bakanın ya da Başbakanın Yüce Divan'a gönderilip gönderilmeyeceğine yine parlamento karar vermektedir.⁵²⁷

Bu bakımdan, meclis soruşturmasının değişik aşamalarının, ceza muhakemesi usulündeki hazırlık soruşturmasının değişik aşamalarına karşılık geldiği söylenebilir.⁵²⁸ Ceza muhakemesi hukukunda kural, Cumhuriyet Savcısının, şikâyet, izin, müracaat gibi bir şartın gerçekleşmesini beklemeksizin re'sen soruşturmaya başlamasıdır. Fakat ceza muhakemesi

⁵²⁵ TÜLEN, *Türk Anayasa Hukukunda...*, s. 41.

⁵²⁶ TÜLEN, “Meclis Soruşturması...” s. 28.

⁵²⁷ Şeref İBA, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri” *AÜHFD.*, C. 51, S. 1. 2002, s. 79-95.

⁵²⁸ TÜLEN, “Meclis Soruşturması...” s. 28.

hukukumuzda, soruşturma konusu suç sanığın sıfatı ve yaptığı görev gibi bazı hususlar dikkate alınarak farklı düzenlemelere tabi kılınmış istisnai nitelikte soruşturmalar da vardır.⁵²⁹ İşte Meclis soruşturması da bu istisnai nitelikteki soruşturmalar gibi özel hükümlere tabi tutulmuş bir soruşturma çeşididir. Fakat bu soruşturmada hiçbir aşamada Cumhuriyet Savcısına görev verilmemiştir.

Başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarını doğurabilecek olan soruşturmanın Meclis tarafından yerine getirileceğinin öngörülmesi, öncelikle bu kişilerin haksız ve keyfi soruşturmalara maruz kalabilecekleri endişesini taşımadan görevlerini gereği gibi ifa etmelerinin sağlanmasıdır. Yoksa bu kişilere ayrıcalık tanımak gibi bir amaç söz konusu olamaz. Çünkü, hukuk düzeni tarafından kamu görevlisine verilen yetkinin kanunen kullanılması gereken yerde kullanılmaması da kamu düzenine aykırılık teşkil edecektir. Elbette bundan Cumhuriyet Savcılarının hukuka aykırı olarak soruşturmalar açtıkları, haksız kamu davaları ile kişileri taciz ettikleri gibi bir sonuç çıkarılmamalıdır. Fakat Başbakan ve bakanların üstlendikleri siyasi ve idari sorumlulukların, siyasi saiklere dayanan ihbar ve suçlamalarla karşı karşıya kalma ihtimallerinin yüksek olması, farklı bir soruşturma usulünün kabulünü gerektirmektedir. Ayrıca, Başbakan ve bakanlar idari hiyerarşinin en üstünde görev yapan kişiler olduklarından, soruşturmanın idari merciler tarafından yürütülmesi de yerinde olmayacaktır.⁵³⁰ Bu sebeple Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili suçlarından dolayı yargılanabilmeleri için yapılması gereken ön soruşturmanın Meclis tarafından yapılması oldukça yerinde bir düzenlemedir. Nitekim Başbakanın veya bakanların itham edilmeleriyle ilgili olarak birçok ülkede yetkili olan merci olarak parlamentolar öngörülmüştür.⁵³¹

Anayasa'nın 98. maddesinde sayılan denetleme yollarından biri olarak öngörülen Meclis soruşturması, Anayasa'nın 100. maddesinde ve İçtüzüğü'nün 107 ile 113. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

⁵²⁹ Örneğin: 4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında yer alan suçlarda Cumhuriyet Savcısının soruşturmaya başlaması, idari mercilerce yapılacak bir ön inceleme sonucunda verilecek izne bağlanmıştır. Metin FEYZİOĞLU, Meclis Soruşturması, Savaş Yayınevi, Ankara, 2006, s. 4.

⁵³⁰ FEYZİOĞLU, Meclis Soruşturması, s. 19-22.

⁵³¹ Örneğin, Fransa, İtalya, Belçika, Amerika Birleşik Devletleri... Bu ülkelerdeki düzenlemelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. TÜLEN, Türk Anayasa Hukukunda... , s. 48-59.

Görevde bulunan ya da görevinden ayrılmış olan bir bakan ya da Başbakan hakkında Meclis soruşturması açılması Anayasa'nın 100/1 hükmüne göre TBMM üye tamsayısının en az onda birinin (yani en az 55 milletvekilinin) vereceği bir önerge ile istenebilir, siyasi parti grubu adına verilemez. Meclis soruşturması önergesi Meclis Başkanlığına hitaben yazılmalıdır. (İçtüzük, m. 108/1) Meclis bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar. En geç bir ay olarak öngörülen bu sürenin amacı kuvvetle muhtemel işin geciktirilmesinin ya da savsaklanmasının engellenmesidir. Gizli oy ile karar alınabilmesi de Meclis soruşturmasının mantığına uygundur. Böylece, Meclis soruşturmasının muhatabı Başbakan veya bakan parlamentodaki çoğunluğuna güvenemeyecektir.

Usulün uygun bir şekilde Meclis Başkanlığına verilmiş bir soruşturma önergesinin, önergeyi verenlerce geri alınıp alınamayacağı konusunda Anayasa'da ve İçtüzükte herhangi bir düzenlemeye yere verilmemiştir. Ancak uygulamada, önerge sahiplerinden bir kısmının imzalarını geri alması durumunda Anayasa'nın öngördüğü yeterli imzanın altına düşülmesi söz konusu olduğunda önergenin işlemde kaldırıldığı görülmektedir.⁵³²

İçtüzüğün 107/2 hükmüne göre, verilecek önergede Bakanlar Kurulunun genel siyasetinden veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlendiğinden bahsedilmesi, hangi fiillerinin hangi kanun ve nizama aykırı olduğunun gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle belirtilmesi zorunludur.

Bu anlamda örnek bir Meclis soruşturma önergesi şöyle olmalıdır:

“TBMM BAŞKANLIĞINA

Hazineden Sorumlu Devlet Bakanı olarak görev yaptığı dönemde tarihli devalüasyon kararına ilişkin olarak, yakınlarına günler öncesinden bilgi sızdırmak suretiyle maddi menfaat sağlayan hakkında, Türk Ceza Kanununun 240. maddesine uyan eyleminden dolayı Anayasa'nın 100. ve TBMM İçtüzüğünün 107. ve ilgili maddeleri uyarınca Meclis soruşturması açılması için gereğini arz ve talep ederiz.

(1. imza)

⁵³² Hasan TUNÇ, “Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012.

.....

(55. imza)

GEREKÇE

»533

Anayasa ve İÇtüzükte, Meclis soruşturması önergesinin uzunluğuna dair her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Uygulamada da genel görüşme usulünde öngörülen 500 kelimelik sınır Meclis soruşturması önergelerinde aranmamaktadır. Yani çok uzun bir Meclis soruşturması önergesinin Başkanlığa sunulması hainde Meclis Başkanlığının önergenin kısaltılmasını isteme yetkisi bulunmamaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilen Meclis soruşturması önergesi özet başlığı belirlenip (9/...) esas numarası verildikten sonra gelen kâğıtlar listesine alınır ve Genel Kurulda okunur. Okunan önergenin bir örneği, Başkanlıkça hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana gönderilir (İÇtüzük m. 108/1).

Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında yapılacak görüşmelerin günü, önergenin verilişinden itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde, bir özel gündem halinde Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilir. Bu görüşme günü de ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana bildirilir (İÇtüzük m. 108/2).

Önergenin görüşülmesi sırasında siyasi parti grupları adına konuşma yapılamaz. Sırasıyla önergeyi veren milletvekillerinden birinci sırada olan milletvekilinin ya da onun göstereceği bir milletvekili ile şahıslarına adına üç milletvekilinin ve son olarak da hakkında Meclis soruşturması açılması istenen Başbakan veya bakanın İÇtüzüğün 60. maddesinde düzenlenen genel hükümler çerçevesinde onar dakika konuşma hakkı bulunmaktadır. Konuşmaların ardından soruşturma açılıp açılmaması Genel Kurulda oylanır.

⁵³³ İBA, Parlamento Hukuku, s. 205-206.

Yapılan oylama soruşturma açılmaması yönünde sonuçlanırsa Meclis soruşturması süreci sona erer. Meclis soruşturması açılması yönünde bir karar çıkması halinde Anayasa'nın 100. maddesi çerçevesinde bir Meclis soruşturma komisyonu kurulması kararlaştırılmış demektir. Bu durumda, komisyonun görev süresinin başlangıcıyla ilgili bir işaret oylaması yapılması gerekmektedir. Ayrıca Meclis soruşturma komisyonunun kurulmasına ilişkin kararın Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur.⁵³⁴

100. maddenin 2. fıkrasına göre, Meclis soruşturma komisyonu kurulması için Meclisteki siyasi parti grupları, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı kadar üyeyi tespit ederler. Meclis soruşturmasında siyasi parti grupları sadece bu adayların belirlenmesi seçimi yapabilirler. Bunun dışında Meclis soruşturması sürecinde siyasi parti gruplarında grup kararı alınması görüşme yapılması yasaktır (İçtüzük m. 113). Siyasi parti gruplarınca gösterilecek adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekmek suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon oluşturulur.

Soruşturma komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Komisyonun çalışmaları gizlidir. Bu komisyona kendi üyeleri dışındaki milletvekilleri katılamazlar (İçtüzük m. 110).

Her soruşturmada olduğu gibi Meclis soruşturmasında da şahitlerin dinlenmesine ve bazı belgelerin incelenmesine ihtiyaç duyulur. Bu sebeple İçtüzüğün 111. maddesiyle soruşturma komisyonlarına:

-Kamusal ve özel kuruluşlardan bilgi ve belge istemek ve gerekli gördüklerine el koymak,

- Bakanlar Kurulunun bütün vasıtalarından faydalanabilmek,

- Bakanlar Kurulu üyelerini, diğer ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinlemek, naip ve istinabe yoluyla adli mercilerden yardım istemek yetkileri verilmiştir.

Soruşturma komisyonu ayrıca, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmasını alarak bununla ilgili olarak talep edeceği belgeleri temin ettirebilecektir.

⁵³⁴ İBA, Parlamento Hukuku, s. 207.

Komisyunun, gerektiğinde alt komisyonlar kurarak, Ankara dışında çalışması da mümkündür.

Görüldüğü üzere meclis soruşturma komisyonları çok önemli ve etkili yargısal nitelik taşıyan yetkilerle donatılmış bulunmakta fakat komisyonun bu yetkilerini kullanarak talep ettiği hususları yerine getirmeme durumunda uygulanacak herhangi bir yaptırımdan bahsedilmemektedir.

Bu noktada, komisyona şahitleri çağırma, belgelere el koyma gibi yargısal yetkilerin verilmesinin, özel kişilerin haklarının ihlal edilmesi tehlikesine yol açabileceği endişesi öne sürülebilir. Gerçekten de sorumlu olmayan bir heyet tarafından yürütülen meclis soruşturmasında yargı organı tarafından soruşturmalarda vatandaşlara tanınmış olan güvencelerden hiçbiri mevcut değildir. Buna karşılık, komisyonun zorlama yetkilerinden tamamen mahrum bırakılması ve yapılması gerekli olan işlemleri sadece ilgililerin rızası dâhilinde yapması halinde kendisinden beklenen faydaları sağlayamayacağı da açıktır.⁵³⁵

İşte bu noktada, Meclis İçtüzüğü'nün kural olarak sadece Meclisin iç çalışmalarını düzenleyebileceği ve içtüzük hükümlerinin esas itibariyle Meclis üyeleri hakkında uygulanabileceği belirtilerek, kanun niteliği taşımayan, İçtüzük hükümlerinin vatandaşlar hakkında da uygulanabilmesi için bu hususun Anayasa'da ya da kanunlarda izne bağlanması gerektiği görüşü ileri sürülmüştür.⁵³⁶ Bir başka ifadeyle Meclis İçtüzüğü kanun olmadığından ve sadece parlamentonun çalışmalarını düzenlediklerinden bunlardaki kuralların üçüncü kişileri bağlaması mümkün değildir. Bu nedenle, bireyler için soruşturma komisyonun veya Meclisin, üçüncü kişileri zorla getirebilmesi, onları tutuklayabilmesi ve ya gözaltına alabilmesi mümkün değildir. Fakat komisyonun isteklerinin yerine getirilmesini, kişilerin arzularına bırakmak soruşturmanın yürütülmesini zorlaştırabileceği gibi imkânsız da kılabilir.⁵³⁷

Bu sebeple İçtüzüğü'nün 111. maddesinin 2. fıkrasıyla soruşturma komisyonlarına, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adli

⁵³⁵ ÖZBUDUN, *Parlamentar Rejimde...*, s. 108-109.

⁵³⁶ Bu görüşlerle ilgili ayrıntılar için bkz. TÜLEN, *Türk Anayasa Hukukunda...*, s. 136.

⁵³⁷ Meclis soruşturma komisyonları hakkındaki bu görüşlerin Meclis araştırma komisyonları hakkında da geçerli olduklarını söyleyebiliriz. TÜLEN, *Türk Anayasa Hukukunda...*, s. 136.

mercilere verdiği hürriyeti kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını gerekçesini bildirmek koşuluyla görevli adli mercilerden yazıyla talep etmek yetkisi de verilmiştir.

Buna göre, soruşturma komisyonunun çağırdığı kişilerin tanıklığa gelmemesi ve istenilen belgelerin komisyona teslim edilmemesi durumunda komisyonun bizzat uygulayabileceği bir yaptırım bulunmamakla beraber, komisyonun, yetkili adli mercilere başvurarak bu kişilere Ceza Muhakemesi Kanununda öngörülen cezai nitelikte bazı yaptırımların uygulanmasını talep edebilmesi mümkündür.

Komisyon, iki ay içinde incelemelerinin sonuçlarını ve ilgili bakanın yada Başbakanın Yüce Divana sevk edilip edilmeyeceğine dair kendi kanaatini içeren bir raporu hazırlayarak Meclise sunar.⁵³⁸ Bu süre içinde raporun bitirilememesi halinde komisyona iki aylık ek süre verilir. Bu süre kesindir yani hazırlanacak raporun Meclise sunulması zorunludur (An. m. 100/2).

İçtüzüğün 112. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Soruşturma komisyonu raporu, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana derhal gönderilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür.” Anayasa’nın 100. maddesinin 3. fıkrası da 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği neticesinde “rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. ...” haline dönüşmüştür. İçtüzükte ve Anayasa’da yer alan bu süreler, hukuki nitelikleri itibariyle hak düşürücü süre niteliğindedir. Bu bağlamda Genel Kurulun söz konusu süreler içinde raporu görüşmeye başlamaması, önerenin reddedilmesi anlamına gelmektedir.⁵³⁹

İçtüzüğün 112. maddesinin 2. fıkrasında da “Bu görüşmede, komisyona, şahısları adına altı milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun veya bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana söz verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması

⁵³⁸ TÜLEN, Türk Anayasa Hukukunda... , s. 136.

⁵³⁹ TUNÇ, s. 133.

istenen Başbakan veya bakana aittir ve süresi sınırlanamaz” denilmek suretiyle ceza muhakemesi hukukundaki son “söz sanığa aittir” ilkesi ile aynı doğrultuda bir düzenleme getirilmiştir.⁵⁴⁰

Yüce Divana sevk kararı Meclis üye tamsayısının ancak salt çoğunluğunun gizli oyu ile mümkündür. Buradan da anlaşıldığı üzere, Meclis Genel Kurulu, ilgili bakanı veya Başbakanı Yüce Divana sevk edip etmeme hususunda, soruşturma komisyonunun sunduğu raporla ve komisyonun tavsiyesi ile bağlı değildir. Bu konuda nihai karar mercii Meclis Genel Kuruludur.⁵⁴¹

Anayasa'nın 113. maddesine göre, Genel Kurulda yapılan gizli oylama neticesinde Yüce Divana sevk edilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın yüce divana sevk edilmesi halinde ise hükümet istifa etmiş sayılır.

⁵⁴⁰ TUNÇ, s. 133.

⁵⁴¹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 311.

SONUÇ

Parlamento hukuku, kurumsal anayasa hukuku çerçevesinde yasama yetkisini kullanan meclisin; kuruluşu, işleyişi ve diğer organlarla olan karşılıklı ilişkilerini inceleyen ve belirleyen bir hukuk disiplini.

Türkiye’de 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan parlamento hukuku süreci, 1909 değişiklikleri ve Kurtuluş Savaşı’nın kazanılması ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kurulması ile (zaman zaman demokratik sisteme yapılan olumsuz müdahaleler ile sekteye uğramış olsa da) oldukça hızlı bir gelişme göstererek günümüze kadar gelmiştir.

Günümüzde demokrasimizin vazgeçilmez bir kurumu haline gelmiş olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, halkın temsilini gerçekleştirmek, yasama faaliyetlerinde bulunmak ve hükümeti denetlemek gibi çok önemli görevleri yerine getirmektedir.

Bu sebeple TBMM’ye ilişkin temel kavramların ve temel kurumların iyi bilinmesi gerekmektedir. Öyle ki herhangi bir konuda tespitte bulunabilmek için o konunun ana noktalarını bilmek ve çerçevesini doğru çizebilmek şarttır.

TBMM ile ilgili olarak tespit edebildiğimiz ilk sorun, temsilcilerin seçiminde uygulanan %10’luk seçim barajının her ne kadar yönetimde istikrarı sağlamak amacıyla öngörülmüş olduğu söylene de temsilde adalet ilkesine zarar verdiğidir. Seçim sistemi ve seçim barajı ile ilgili ayrıntılı tespitler ve değerlendirmelerde bulunmak bu çalışmanın doğrudan konusunu oluşturmuyor olsa da bu konudaki sıkıntıların yönetimde istikrar ilkesi adına temsilde adalet ilkesi feda edilmeden giderilmesi gerektiğine değinmek gerekmektedir.

Bundan başka milletvekili seçilme yeterliliği konusunda Anayasanın 76. maddesinde yer alan “en az ilk okul mezunu olmak” ifadesinin metninin herhangi bir karışıklığa yol açmaması ve güncel gelişmelere uygun bir şekilde düzenlenmesi amacıyla “zorunlu temel eğitimi bitirmek” şeklinde değiştirilmesi gerektiği söylenebilir.

Ayrıca, Anayasa’nın 76. maddesi, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan hüküm giymiş olanların, daha sonra affa uğramış olsalar bile, milletvekili seçilemeyeceklerini düzenlemiştir. Madde metninde kullanılan “gibi” ifadesi ile her ne kadar söz konusu suçların yelpazesi daha genişmiş gibi bir izlenim uyansa da; Türk Ceza Kanunu’nda “yüz kızartıcı

suçlar” olarak tanımlanmış bir suç kategorisi bulunmadığından, yüz kızartıcı suçları, ceza kanunlarının dar yorumlanması gerektiği ilkesini de göz önünde tutarak, Anayasa’da sınırlı sayıda sayılmış olan bu suçlardan ibaret saymak, daha uygun olacaktır. Fakat 76. Madde metninde yüz kızartıcı suçlar sayıldıktan sonra kullanılan “gibi” ifadesinin Anayasa metninden çıkarılması ile bu konudaki tereddüte son verilebilir.

Milletvekilliğinin düşmesi hususunda ise Türk vatandaşlığını milletvekili seçildikten sonra kaybedenlerin milletvekilliklerinin akıbeti noktasında Anayasada ve İçtüzükte herhangi bir düzenlemenin bulunmaması önemli bir eksikliklerdir.

Yasama sorumsuzluğu hususuna gelindiğinde, yasama sorumsuzluğunun milletvekiline meclis çalışmalarındaki oy, söz ve düşünce açıklamaları bakımından hukuki ve cezai anlamda kaldırılamayan ve herhangi bir zamanla sınırlandırılmamış bir güvence sağladığını gözlemliyoruz. Fakat, milletvekillerinin sövme fiilleri, parlamento hukuku bakımından idari bir sorumluluk doğurabilmektedir. Bu bakımdan yasama sorumsuzluğunun doktrinde sıklıkla ifade edildiği gibi “mutlak” bir dokunulmazlık olarak nitelendirilmesi, İçtüzük hükümleri göz önünde bulundurulduğunda kanaatimizce yanlıştır.

Ancak normlar hiyerarşisi göz önüne alındığında, Anayasa’nın herhangi bir sınırlama getirmediği yasama sorumsuzluğunun İçtüzük ile sınırlandırılması, bu noktada İçtüzüğün Anayasaya aykırı olup olmadığı gibi bir tartışmaya zemin oluşturabilecektir

Türk Anayasa ve Parlamento Hukukunda “yasama işlemi ve türleri” konusunda yapılan çalışmalarda kayda değer eksikliklerin bulunduğu ve doktrinde çoğunlukla parlamento uygulamalarıyla tam örtüşmeyen bir takım değerlendirmeler yapıldığı söylenebilir. Bu sebeple, parlamentonun kanun ve parlamento kararları dışında kalan ve “isimsiz yasama işlemleri” olarak adlandırılan işlemlerinin yasama işlemi ve türleri konusunun çalışmamızın ilgili bölümünde sözü edilen eksiklikleri giderecek ve parlamento uygulamalarını da yansıtacak bir biçimde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kanun yapım süreci ile ilgili olarak ise özetle şunlar söylenebilir. Kanun önerisi hazırlamak için salt hukuk bilgisinden fazlasına sahip olmak gereklidir. Kişinin iyi bir hukukçu olması iyi yasalar yapacağı yönünde bir mutlak karine teşkil etmez. Bu nedenle

kanun tekniği uzmanlarının, çok yönlü ve disiplinler arası birikime sahip olmaları gerekmektedir.

Yasama terminolojisinde sıkça kullanılan kanun tekniği kavramı, bir kanun önerisinin hazırlanmasından yasalaşmasına kadar geçen süreci kapsayan aşamaları ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu süreç, yasama organı üyelerince üretilen veya aktarılan bilgiler ve istemler doğrultusunda bir kanun önerisi üretmeye ilişkin kuralları ve yasama organına önerinin sunulmasından itibaren izlenecek yolu içeren oldukça kapsamlı ve teknik bir süreci ifade etmektedir. Bu bakımdan kanun tekniği ifadesi, “kanun önerisi hazırlama süreci” ve “kanun yapma süreci” olmak üzere iki farklı süreci kapsayan geniş bir kavramdır. Kanun önerisi hazırlama süreci, kanun yapma sürecinin içinde yer alır ve bu sürecin birinci adımını oluşturur.

Öyle ki, kanun tekniğinin sadece yazılı biçimsel kuralardan oluşan basit bir süreç olduğunu söylemek kolay değildir. Özellikle kanun önerisi hazırlama işi sanıldığından çok daha karmaşıktır. (Fakat ne yazık ki, Türk hukuk doktrininde, kanun önerisi hazırlama üzerine derli toplu bilimsel çalışmalar yok denecek kadar az seviyededir. Bu konudaki çalışmalar birkaç kitap ve makale ile birkaç bilimsel toplantının ötesine geçmemiştir.) Oldukça karmaşık olan kanun önerisi hazırlama işinde üç önemli unsur göz önünde tutulmalıdır: “Etik Unsur”; “Teknik Unsur” ve “İfade ve Üslup”.

Bu noktada kanun tekniğinin komisyon ve Genel Kurul aşamasının sıkı şekil şartları çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde içtüzükte düzenlenmiş olduğu görülmüş ve bu sıkı şekil şartları sebebiyle yavaşlayan yasama sürecinin Meclis uygulamalarında bazı noktalarda göz ardı edildiği tespit edilmiştir. Bu sebeple ülkemizde kanun tekniğinin özellikle etik unsuru ve teknik unsuru üzerinde durulan akademik çalışmaların sayısı arttırılmalıdır.

Ayrıca, tüm dünyada süregelen kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında doğmuş olan Düzenleyici Kalite kavramı çerçevesinde ortaya çıkmış bir teknik olarak Düzenleyici Etki Analizi kavramı da önem kazanmaktadır. Düzenleyici etki analizi bir yasama faaliyetinde kanun tasarısının her alanda doğuracağı sonuçların hesaba katılması ve teknik elemanlarca analize tabi tutulması demektir. Düzenleyici Etki Analizinin kanun yapım sürecinin ve kanun tekniğinin bir parçası haline gelmesi ve uygulama alanına girmesiyle birlikte, kavramın parlamento hukuku bakımından da büyük önem kazanacağı söylenebilir.

Bu sebeple Düzenleyici Etki Analizine kanun yapım sürecinde daha etkin bir şekilde başvurmak gerekmektedir Fakat Düzenleyici Etki Analizi uygulamasının parlamento hukuku ve özellikle sağlıklı yasa yapım süreci yönünden olumlu katkılarının yanı sıra zaman ve maliyet yönünden kayda değer bir külfet oluşturabileceği de gözden uzak tutulmamalıdır.

Parlamente sistemde, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirlerinden bağımsız olmaları ve birbirlerini dengelemeleri esastır. Bu dengede yargı kuvveti bağımsız, yürütme kuvveti yasama organından kaynaklanan ve yasama organına karşı sorumlu olan ve yasama kuvveti halk iradesinin etkin bir şekilde temsil edildiği katılımcı ve çoğulcu meclisten müteşekkil organlar olmalıdır.

Bu anlamada genel olarak parlamentoların iki temel görevi vardır. Birincisi, yasa yapımı ve bu suretle bireylerin birbirleri ve devletle olan ilişkilerini düzenleyecek kuralları, kısaca kamu düzenini sağlamaya yönelik kuralları koymak; ikincisi ise, halk adına denetim yapmak...

Meclisin bünyesinden çıkardığı ve güvenoyu verdiği hükümeti kontrol etmesi doğaldır. İktidar tarafından bakıldığında, desteklediği hükümetin taahhütlerine uyup uymadığı, seçmenlere verilen sözleri yerine getirip getirmediği bakımından denetim önem kazanmaktadır. Muhalefet tarafından ise, hükümetin hukuki çerçevede yaptığı uygulamaların yani yürütme yetkisini kullanmasının kontrolü, kamu yararına ve ulusal çıkarlara uygun hareket edip etmediğinin izlenmesi, sorunlara çözüm üretme kapasitesinin ve performansının sorgulanması bakımından ve nihayetinde seçmenin teveccühünü elde etmek ve alternatif varlığını güçlendirmek için iktidarın yanlışlarını, eksikliklerini ve yetersizliklerini vurgulamak noktasında söylemlerine dayanak oluşturması bakımından parlamente denetim yollarını işletmek önemlidir.

Fakat modern demokrasilerde, devletin işlevleri ile üstlendiği görevlerin artması, yasama - yürütme ilişkilerini ve güçler dengesini etkilemiştir. Yürütme organının yetki alanının genişlemesine bağlı olarak, hükümet üzerinde parlamento kontrolü zayıflamıştır. Örneğin parlamentonun yasaları oylamak şeklindeki geleneksel rolü artık parlamentonun işlevselliğinde bir ölçüt olarak değerlendirilmemektedir. Bu çerçevede parlamentonun rolünün “yasama organı” olmaktan çıkıp; müzakere organı olmaya doğru kaydığı şeklinde düşünceler ileri sürülmüştür. Bununla birlikte günümüz demokratik toplumlarında parlamentonun

hürriyetlerin güvencesi olarak gerekliliği tartışma götürmezken, parlamentonun işlevselliğinin artırılması, parlamentonun itibarı ve yönetilenler üzerindeki etkisi bakımından da önem arz etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, yasama – yürütme arasındaki ilişkilerde yürütme organı lehine gelişen açılımda kilit rolü parlamentonun hükümeti denetlemesinin oynadığı söylenebilir. Günümüze parti disiplini ile parlamento arasındaki ilişkilerin daha kolay sağlanabildiği göz önünde tutulursa, hükümetin siyasi sorumluluğunun yolunu açan “denetim araçlarının önemi” daha da artmaktadır.

Bilgi edinme ve denetim araçlarından sorunun, meclisin hükümeti denetleyebilmesi için etkisi son derece sınırlı olan bir denetim yolu olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü; soru ile ilgili görüşme sadece soru önergesinin sahibi ve sorunun muhatabı arasında geçmekte ve sorunun cevaplandırılmasının ardından herhangi bir oylama yapılmamaktadır. Dolayısıyla soru aracı, Başbakanın ya da ilgili bakanın siyasi sorumluluğunu tartışma konusu haline getirmemekte ya da Başbakanın ya da ilgili bakanın düşmesi gibi bir sonuca yönelememektedir. Fakat yine de, bir konuda soru sorulmuş olmasının o konuda Başbakanın veya ilgili bakanın meseleye dikkatinin çekilmesini ve uyarılmasını sağladığı da göz ardı edilemez.

Genel görüşme, etki derecesi bakımından soru ile gensoru arasında yer alan bir denetleme aracıdır. Öyle ki, genel görüşme usulünde soruya oranla daha genel bir konunun görüşülmesi ve önerge sahibi milletvekili dışındaki milletvekillerinin de görüşmelere katılabilmeleri bakımından gensoruya; siyasi sorumluluğa yol açmaması bakımından ise soruya benzemektedir.

Genel görüşme de tıpkı soru gibi sınırlı bir denetim yoludur. Çünkü genel görüşmenin ardından herhangi bir oylama yapılmaz. Dolayısıyla genel görüşme usulü ile bir bakanın ya da başbakanın siyasi sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınamaz.

Fakat elbette bilgi edinme ve denetim araçlarının etkililiği sadece teknik zorlama mekanizmalarından ibaret değildir. Bu bakımdan genel görüşme, müzakere edilen konunun öneminin vurgulanması yönünden önemlidir. Genel görüşme yolu ile muhalefet, müzakere

edilen konuyla ilgili olarak hükümeti birden fazla milletvekili ile eleştirme imkânını elde etmektedir.

Meclis araştırması sonunda da, herhangi bir karar alınması veya hükümetin sorumlu bulunması mümkün değildir. Araştırma sonucu, hükümet siyasetinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa, bu verilere dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir. Yani, Meclis araştırması doğrudan hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir. Fakat elbette, TBMM'nin Meclis araştırmasından elde edilen bilgiler ışığında, yeni bir kanun yapması veya mevcut bir kanunu değiştirmesi de mümkündür. Bu bakımdan, Meclis araştırması, Türkiye Büyük Millet Meclisine kanun yapma veya hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacak bir bilgi edinme ve denetim aracıdır.

Gensoru, doğurduğu sonuç itibariyle parlamentonun diğer bilgi edinme ve denetim araçlarıyla gündeme getirilemeyecek derecede önemli ve çok ciddi bilgiler, kanıtlar ve iddialar söz konusu olduğu zaman başvurulması gereken bir yol olmalıdır. Bu bakımdan soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi yolların kullanılabilmesi durumunda, gensorunun kullanılması öncelikle gensoru kurumunun, daha sonra parlamentonun itibarını kaybetmesine yol açabilecektir. Her ne kadar, ortaya çıkan uygulamaları bakımından çok etkili olduğu söylenemese de gensoru önergeleri, verildiği konuda ilgili bakanın veya hükümetin siyasal açıdan kendisini değerlendirmesi için iyi bir fırsattır. Önergelerde dile getirilen konuların bakan veya hükümet tarafından değerlendirilmesi, olası daha büyük siyasal sıkıntıların ortaya çıkmasını engelleyebilecek, özellikle siyasal istikrarsızlığın yoğun olarak yaşandığı dönemlerde istikrarsızlığın daha da derinleşmesini önleyebilecektir

Meclis soruşturması ise bir tür “ceza ön soruşturması” niteliği taşıyan yargısal bir faaliyettir. Çünkü Meclisin kendi üyeleri arasından oluşturduğu bir komisyon aracılığıyla yürütülen soruşturma sonucunda, ilgili bakanın ya da Başbakanın Yüce Divan’a gönderilip gönderilmeyeceğine yine parlamento karar vermektedir.

KAYNAKÇA

7 Eylül 1994 tarih ve 77 sayılı Başkanlık Divanı Kararı, *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem 19, C. 65, s. 313-316.

ABDÜLHAKİMOĞULLARI, Erdal, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu” *Yasama Dergisi*, S. 5, 2007, s. 5-26.

ADAMS, George Burton, *Constitutional History of England*, Butler & Tanner Ltd., Toronto, 1941, s.14.

AKAL, Cemal Bali, *Devlet Kuramı*, Dost Kitabevi, Ankara, 2005.

AKIN, İlhan F., *Türk Devrimi Tarihi*, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1986.

ALDIKAÇTI, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Yenilik Basımevi, İstanbul, 1973.

ARAÇ, İbrahim / İBA, Şeref, *Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine*, *AÜSBFD*, C. 58, S. 3, 2003, s. 35-59.

ARSEL, İlhan, “Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde ‘Senato’ ”, *AÜHFD*, C. 11. S.1-2, 1954, s. 97-144.

ARSEL, İlhan, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I*, Ankara, 1965.

ARSLAN, Kahan Onur, “Türk Anayasa Hukuku’nda “Anayasa” Terimi ve “Anayasa Hukuku” Kavramı”, *EÜHFD*, C. XV, S. 1-2, 2011, s. 59-74.

ARTUK, M. Emin / GÖKÇEN, Ahmet / YENİDÜNYA, A. Caner, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya, 2005.

ATATÜRK, Mustafa Kemal, *Nutuk*, Tıpkı Basım, Ankara, 1927, Dağıtım: Koçak Yayıncılık, İstanbul, 2011.

ATLAY, Kamil, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru” , *Yasama Dergisi*, S. 16, 2010, s. 57-102.

BAKIRCI, Fahri, “TBMM Başkanının Görev Süresi Üzerine 2”, *Yasama Dergisi*, S. 6, 2007, s. 49-68.

BAKIRCI, Fahri, “TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine”, Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan, C. II, Ankara, 2008, s. 91-126.

BAKIRCI, Fahri, “TBMM’de Komisyonların Yapı ve İşleyişi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 113-143.

BAKIRCI, Fahri, TBMM’nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.

BAŞGİL, Ali Fuad, “Teşrii Masuniyet Meselesi: Teşkilatı Esasiye Kanunumuzun 17. Maddesi Üzerine Etüd”, *İÜHFD*, Cilt 7, S. 1, 1941, s. 3-39.

BİLGE, Necip, Hukuk Başlangıcı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.

BİLİR, Faruk, “Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012.

BÜLBÜL, Mahmut, “TBMM Başkanı Tarafından Soru Önergelerinin Milletvekillerine İadesi”, *Yasama Dergisi*, S. 17, 2011, s. 119-163.

ÇALIŞ, H. Şaban; AKGÜN, Birol; KUTLU Önder (edt.), Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006.

ÇEKİÇ, Onur, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemi Türleri”, *Yasama Dergisi*, S. 12, 2009, s. 107-135.

ÇİÇEK, Cemil “Açılış Konuşması”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012

Danıştay Beşinci Dairesi, 16 Aralık 1987 Tarih ve E.1987/2380, K.1987/1783 Sayılı Karar, *Danıştay Dergisi*, S. 70-71, s. 271.

DAVER, Bülent, Kanunla İlgili Meseleler, *AÜSBF Dergisi*, C. 16, S. 4, 1961, s. 217-246.

DEMİR, Fevzi, Osmanlı Devleti’nde II. Meşrutiyet Dönemi Meclis-i Mebusan Seçimleri 1908-1914, İmge Kitabevi, Ankara, 2007.

DOEHRING, Karl, Genel Devlet Kuramı, İnkılap Kitabevi, Ankara, 2002.

DÖNER, “Ayhan, Parlamenter Bağışıklıklar”, *AÜEHFD*, C.VIII, S.1-2, 2004, s. 49-72.

- EM, Ali, Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, Turhan Yay. Ankara, 2003, s. 30.
- EPSTEIN, Leon D. “Parliamentary Democracy”, *International Encyclopedia Of Social Sciences*, Vol.11, s.419-425.
- ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku, Orion Yayınevi, Ankara, 2005.
- ERDOĞAN, Mustafa, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, Liberte, Ankara, 2011.
- EROĞLU, İzzet, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulu, Tarihî Süreci ve İşleyişi”, *Yasama Dergisi*, S. 7, 2007, s. 77-108.
- EŞEN, Hamit, Parlamento Hukukunda Milletvekilliğinin Sona Ermesi, *Yasama Dergisi*, S. 19, 2011, s. 37-56.
- FEYZİOĞLU, Metin, “Yasama Dokunulmazlığı Üzerine Düşünceler”, Prof. Dr. Çetin Özek Armağanı, İstanbul, 2004.
- FEYZİOĞLU, Metin, “Yasama Dokunulmazlığı”, *AÜHFD*, C. 42, S. 1-4, 1991-1992, s. 21-47.
- FEYZİOĞLU, Metin, Meclis Soruşturması, Savaş Yayınevi, Ankara, 2006.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, “Parlamente Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru”, *TBMM Parlamento Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012.
- GÖKÇİMEN, Semra, “Tasarı ve tekliflerin Genel Kurul’da Görüşülme Süreci” başlıklı bildiri, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 144-178.
- GÖKÇİMEN, Semra; HAS, Volkan, “İçtüzüğün 87’nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri”, *Yasama Dergisi*, S. 1, 2006, s. 46-73.
- GÖZLER, Kemal, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, *Liberal Düşünce Dergisi*, C. 4, Yaz 1999, S. 16, s. 90-91.
- GÖZLER, Kemal, “Yasama Dokunulmazlığı Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *AÜSBFD*, C. 56, S. 3, 2001, s. 71-101.
- GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2010.

GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2011.

GÖZLER, Kemal, Yorum İlkeleri, (Kemal GÖZLER'in, Kamu Hukukçuları Platformu ve Türkiye Barolar Birliği tarafından Ankara'da 29 Eylül 2012 Cumartesi günü düzenlenen "Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması" başlıklı toplantıdaki bildirisi.)

GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1965.

GÜRSEL, Seyfettin, "Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa'nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1999, C. 16, s. 46-68.

HAKERİ, Hakan, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

HAS, Volkan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/katip_uyeler_sd.liste , E.T. 03.01.2013.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim, E.T. 03.01.2013.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?p4=21335&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=65 , E.T. 19.11.2012.

III. Tertip Düstur, cilt 8, s. 117; R.G. 5 Mart 1927.

İBA, Şeref / BOZKURT, Rauf, 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.

İBA, Şeref, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", *AÜHFD*, C. 52. S. 1, 2003, s. 147-165.

İBA, Şeref, "TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", *Yasama Dergisi*, S. 18, 2011, s. 35-50.

İBA, Şeref, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", *Yasama Dergisi*, S. 6, 2007, s. 69-90.

İBA, Şeref, “TBMM’nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar”, *AÜSBFD*, C. 59, S. 3, 2004, s. 105-129.

İBA, Şeref, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri” *AÜHFD.*, C. 51, S. 1. 2002, s. 79-95.

İBA, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

İBA, Şeref, *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

İBA, Şeref, *Parlamento Hukuku*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010.

İZMİR, Gökalp, “Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması”, *Yasama Dergisi*, S. 18, 2011, s. 51-116.

KABOĞLU, İbrahim Özden, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Legal Yay., İstanbul, 2006.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1965.

KARPAT, Kemal H., *Türk Demokrasi Tarihi*, Timaş Yay., İstanbul, 2010.

KAYMAK, Hasan, *Düzenleyici Etki Analizi*, *Maliye Dergisi*, S. 146, Mayıs-Ağustos 2004, s. 107-131.

KESKİN, Adem, “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması Sağlık Bakanlığı Örneği” başlıklı bildiri, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 07.01.2011, TBMM Yayını, s. 37-42.

KESKİNSOY, Ömer / ERDİL, Kürşat, “Salt Çoğunluk Kavramından Ne Anlaşılması Gerektiği Üzerine”, *TBB Dergisi*, Ankara, 2010, S. 87. s. 434-441.

KIRATLI, Metin, *Parlamentar Muafiyetler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1961.

KIZILCIK, Recep, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mevzuat İyileştirme Çabaları”, *Yasama Dergisi*, S.1, 2006, 74-95.

KOCAMAN, Habip, “Yargıya İntikal eden Olaylarda Yasama Kısıntısı”, *Yasama Dergisi*, S. 1, 2006, s. 5-24.

KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul, 1969.

KUTLU, Mustafa, Kuvvetler Ayrılığı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001.

LEWIS, Bernard, Modern Türkiye'nin Doğuşu, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1996.

LIJPHART, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Çev. Ergun Özbudun, Ersin ONULDURAN, Yetkin Yay., Ankara, 1986, s.62-67.

METİN, Yüksel, "Meclis Esas Komisyonlarının Anayasa'ya Uygunluk Denetimleri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 2 (Güz), 1997, s. 343-356.

MUMCU, Ahmet, Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2001.

NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar ve Öneriler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 7, S. 2, 2005, s. 1-32.

NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2, 2006, s. 151-168.

NEZİROĞLU, İrfan, TBMM Genel Kurulu'nda Usul Hakkında Görüşmeler, TBMM Basımevi, Ankara, 2011.

NEZİROĞLU, İrfan, Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Seçkin Yay., Ankara, 2008.

NEZİROĞLU, İrfan; KOCAMAN, Habip; GÖKÇİMEN, Semra (edt.) Yasama El Kitabı, TBMM Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ocak 2012, s. 15.

ODYAKMAZ, Zehra / KAYMAK, Ümit / ERCAN, İsmail, Anayasa Hukuku İdare Hukuku, İkinci Sayfa Basım Yayım, İstanbul, 2009.

OECD, Recommendation of The Council of The OECD On Improving The Quality Of Government Regulation.

OĞUZMAN, Kemal; BARLAS, Nami, Medeni Hukuk, Arıkan Basım Yayım, İstanbul, 2006.

ONAR, Erdal / TİRYAKİOĞLU, Bilgin, “1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)”, Av. Dr. Faruk Erem Armağanı, Ankara, 1999, s. 557-594.

ONAR, Erdal, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, *Anayasa Yargısı*, Ankara, 1997, Cilt 14, s. 387-465.

ORAK, Cem Çağatay, “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, *TBB Dergisi*, Ankara, 2003, S. 48. s. 29-39.

ÖZBUDUN, Ergun, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara Üniversitesi Basım Evi, Ankara, 1962.

ÖZBUDUN, Ergun, “İngiltere ve Amerika’da Meclis Tahkikatı”, *AÜHFD*, C. 17, S.1-4, 1960, s. 219-248.

ÖZBUDUN, Ergun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, *AÜHFD*, C. 25. S.1-2, 1968, s. 59-79.

ÖZBUDUN, Ergun, *Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri*, *AÜHFD*, C. 36, S. 1-4, 1979, s. 3-26.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları*, Ankara, 2009.

ÖZGENÇ, İzzet, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009.

ÖZSOY, Şule, *1982 Anayasası’nın Yapım Süreci*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2010.

ÖZTAN, Bilge, *Medeni Hukukun Temel Kavramları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

SABUNCU, Yavuz, *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007.

SAVCI, Bahri, “Kanun Tekniği İle İlgili Meseleler” Üzerine Bir Seminer, *AÜSBFD*, C. 16, S. 4, 1961, s. 205-215.

Şeref İBA, Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 1, 2011, s. 197-202.

TANİLLİ, Server, *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, İstanbul, Cem Yayınevi, 1976.

TANİLLİ, Server, *Devlet ve Demokrasi*, Alkım Yayınevi, Ankara, 2007.

TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2012.

TANÖR, Bülent, *Kurtuluş Kuruluş, Çağdaş Yayınları*, İstanbul, 1998.

TANÖR, Bülent, *Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1992.

TBMMD, D. 19, YY. 2, C. 20, B. 21, 3.11.1992.

TBMMD, D. 19, YY. 3, C. 54, B. 77, 1.3.1994.

TBMMD, D. 21, YY. 3, C. 56, B. 69, 14.03.2001.

TBMMD, D. 22, YY. 1, C. 1, B. 8, 11.12.2002.

TBMMD, D. 22, YY. 1, C. 4, B. 30, 4.2.2003.

TBMMD, D. 22, YY. 1, C. 6, B. 42, 6.3.2003.

TBMMD, D. 22, YY. 2, C. 52, B. 99, 9.6.2004.

TBMMD, D. 22, YY. 4, C. 118, B. 96, 2.5.2006.

TBMMD, D. 23, YY: 2, C. 11, B. 44, 2.1.2008.

TBMMD, D. 23, YY. 4, C. 58, B. 45, 07.01.2010.

TBMMD, D. 22, YY. 3, C. 69, B. 35, 20.12.2014.

TEPAV, *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi*, 2006, s. 3.
<http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/91> , E.T.03.10.2013.

TEZİÇ, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yay. İstanbul, 2012.

TEZİÇ, ERDOĞAN, *Parlamento Kararı ve Kanun*, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 5, 1988, s.121-130.

TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, Paris, 1997.

TOPAL, Emre, Eylemli “İçtüzük Değişiklikleri”, *Yasama Dergisi*, S. 16, 2010, s. 35-55.

TUNÇ, Hasan, “Hükümetin Siyasi ve Hukuki Denetiminde Meclis Soruşturması”, *TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu*, Ankara, 07.05.2012.

Turgut AKINTÜRK, Türk Medeni Hukuku Aile Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2008.

TÜLEN, Hikmet, “Meclis Soruşturması Uygulamaları Üzerine Bazı Gözlem ve Değerlendirmeler”, *AÜEHFD*, C. 2, S.1, 1998, s. 22-40.

TÜLEN, Hikmet, “Yasama Sorumsuzluğunun Mutlaklığı Üzerine Düşünceler”, *AÜEHFD*, C.III, S.1, 1999, s. 115-122 .

TÜLEN, Hikmet, Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması, Mimoza Yayınları, Konya, 1999.

Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>.

YAPICI, Havvana, “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar”, *Yasama Dergisi*, S. 5, 2007, s. 57-81.

YAZICI, Serap, Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

YILDIZ, Hayrettin, “Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma – Yerel Demokratik Model Sorunsalı”, *TBB Dergisi*, Ankara, 2012, S. 103. s. 223-243.

YILMAZ, Adnan, “Kanun Tasarısı Taslaklarının Hazırlanması İçişleri Bakanlığı Örneği” başlıklı bildiri, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 07.01.2011, TBMM Yayını. s. 30-36.

YURDDAŞ, Rıza, “Stenograflık ve Stenograflar”, *Yasama Dergisi*, S. 1, 2006, s.142-149

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri ile Meclis Soruşturmasına İlişkin 2001’de Yapılan Anayasa Değişiklikleri”, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu*, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları No:1, 22-24 Nisan 2003, s. 193-198.