

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

1982 ANAYASASI'NA GÖRE YASA YAPIM SÜRECİ

144873

MASTER TEZİ

144873

**Hazırlayan
Hasan ERİKLİ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ**

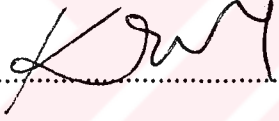
Ankara - 2004

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Hasan ERİKLİ'ye ait "1982 Anayasası'na Göre Yasa Yapım Süreci" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan  Prof. Dr. Hasan TUNÇ

Üye  Doç. Dr. E. E. them ATAY

Üye  Yrd. Doç. Dr. Kimsat ERDİL

ÖNSÖZ

Devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel fonksiyonu vardır. Yasama fonksiyonu yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Yasama organının en temel üç görevi de yasa yapmak, hükümeti denetlemek ve bütçeyi onaylamaktır.

1982 Anayasasında da yasa yapmak Meclis'in görevleri arasında sayılmıştır. Ancak Anayasa, yasa teklif etme yetkisini, milletvekilleri ile birlikte hükümete de tanımıştır. Çalışmamızda yasa yapma süreci bir bütün halinde görülebilecektir. Yasa yapma görevi esas olarak parlamentoya ait olmakla birlikte bu sürece katılan parlamento öncesi bir çok kurum bulunmaktadır. Yasa yapma süreci özellikle hazırlanan tasarılarla ilgili olarak Bakanlıklar'da başlamaktadır. Tasarılar Bakanlıklarca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunun onayından geçtikten sonra Meclis'e sunulmaktadır. Yasa teklifleri ise milletvekilleri tarafından hazırlanmakta ve Meclis'e sunulmaktadır. 1982 Anayasası yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülme usul ve esaslarının İktüzük ile belirleneceğini öngörmüştür. İktüzükte yasa tasarı ve tekliflerinde aranacak şartlar, tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşme usul ve esasları ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Komisyonlar, Meclis Genel Kuruluna niyabeten görev yapmaktadırlar ve Genel Kurul'un küçültülmüş bir şekli gibidirler. Bundan dolayı tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurul'da görüşülme usulleri birbirine benzemektedir.

Yasaların komisyonlarda ve Genel Kurul'da görüşme aşamalarına oldukça ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Çalışmamızın son bölümünde de yasaların yürürlüğe girmesi ve yürürlükten kalkmasına yer verilmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
TABLolar CETVELİ.....	VI
KISALTMALAR CETVELİ	VII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA FONKSİYONU VE YASAMA İŞLEMLERİ

I. YASAMA FONKSİYONU	4
1. YASAMA FONKSİYONUNUN NİTELİĞİ.....	4
A. Yasama Fonksiyonunun Tanımı, Yürütme ve Yargı	
Fonksiyonlarından Ayrılması.....	4
a. Maddî Kriter	5
b. Şeklî veya Organik Kriter	9
B. 1982 Anayasası'na Göre Yasama Fonksiyonunun Tanımı, Yürütme	
ve Yargı Fonksiyonlarından Ayrılması	11
2. YASAMA YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ.....	13
A. Yasama Yetkisinin Genelliği	14
B. Yasama Yetkisinin Aslılığı.....	16
C. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği	18
II. YASAMA İŞLEMLERİ	22
1. YASA.....	22
A. Maddî Anlamda Yasa	22
B. Şekli Anlamda Yasa	23
C. Yasanın Yapısal Sistematiği.....	24
2. ÖZEL NİTELİKLİ YASALAR.....	26
A. Bütçe ve Kesin Hesap Yasası	26
B. Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulunması	
Hakkında Yasa	31

a. Onaylanması İçin Yasayla Uygun Bulunması Gereken Andlaşmalar.....	32
b. Onaylanması İçin Yasayla Uygun Bulunması Gerekmeyen Andlaşmalar.....	36
c. Andlaşmaların Yayınlanması ve Yürürlüğe Girmesi	37
3. <i>PARLAMENTO KARARLARI</i>	38
A. Parlamento Kararlarının Kabulü ve Yayınlanması Usulü.....	43
B. Parlamento Kararlarının Yargısal Denetimi	44
4. <i>İÇTÜZÜK</i>	48
A. İçtüzüğün Hukukî Niteliği	48
B. İçtüzüğün Yargısal Denetimi.....	50

İKİNCİ BÖLÜM

YASALAŞMA SÜRECİ

I. GENEL OLARAK TASARI VE TEKLİF	55
1. YASA TASARISI VE TEKLİFİ ÖNERME YETKİSİ	55
2. TASARI VE TEKLİFLERİN HAZIRLANMASI.....	61
3. TASARI VE TEKLİFLERDE ARANACAK ŞARTLAR	67
A. Gerekçeli Olma Şartı	67
B. İmza Şartı	69
C. Daha Önce Reddedilmemiş Olma Şartı	70
4. SEÇİMLERİN YENİLENMESİ HALİNDE TASARI VE TEKLİFLERİNİN DURUMU	70
5. HÜKÜMETİN ÇEKİLMESİ HALİNDE TASARI VE TEKLİFLERİN DURUMU	71
6. PARLAMENTONUN SİYASAL ETKİNLİĞİ VE HÜKÜMET TASARILARININ ÖNEMİ.....	73
II. KOMİSYONLAR AŞAMASI.....	82
1. KOMİSYONLARIN KURULUŞU.....	82
2. KOMİSYONLARIN ÜYE SAYISI.....	83
3. KOMİSYON ÜYELİĞİNİN SÜRESİ VE SONA ERMESİ.....	84
4. KOMİSYONLARA HAVALİ.....	85

5. KOMİSYON TOPLANTILARI.....	95
A. Komisyonların Toplantıya Çağırılması.....	95
B. Komisyonların Toplantı Yeri ve Zamanı.....	96
C. Komisyonlarda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı İle Komisyonlara Devam	97
D. Söz Alma ve Toplantı Düzeni.....	97
E. Komisyonlarda Kapalı Oturum.....	98
6. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARDA BEKLEME SÜRESİ	99
7. KOMİSYONLARIN İNCELEME SÜRESİ.....	100
8. KOMİSYONLARDA BİLGİLENME.....	104
9. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARDA GÖRÜŞÜLME USULÜ.....	107
10. ESKİ RAPORUN BENİMSENMESİ.....	110
11. KOMİSYONLARDA YENİDEN GÖRÜŞME.....	112
12. TASARI VEYA TEKLİFİN GERİ ALINMASI.....	113
13. KOMİSYON RAPORLARI, TUTANAKLARI VE KOMİSYONLAR BÜLTENİ	114
III. GENEL KURUL AŞAMASI.....	116
1. TASARI VE TEKLİFLERİNİN GENEL KURUL GÜNDEMİNE ALINMASI.....	116
2. TASARI VE TEKLİFLERİNİN ÖNCELİKLE VE İVEDİLİKLE GÖRÜŞÜLMESİ.....	119
A. Öncelikle Görüşme.....	120
B. İvedilikle Görüşme.....	125
3. TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI	127
A.Toplantı Yeter Sayısı	128
B. Karar Yeter Sayısı	133
4. GÖRÜŞMELERİN BAŞLAMASI	137
5. TASARI VEYA TEKLİFİN TÜMÜ VE MADDELERİ ÜZERİNDE GÖRÜŞME.....	141
6. SÖZ ALMA VE KONUŞMA	144

7. OYLAMA	149
A. Oylama Çeşitleri	150
a. İşaretle Oylama	150
b. Açık Oylama	155
c. Gizli Oylama	157
B. Çekimser Oy	157
C. Vekaletle Oy	159
8. KAPALI OTURUM	160
9. TASARI VE TEKLİFLERİN MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ	164
A. Verilebilecek Değişiklik Önergesi Sayısı	165
B. Önerge Verme Zamanı ve Önergelerin Görüşülmesi	167
10. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARA GERİ VERİLMESİ.	176
11. GÖRÜŞMELERİN TAMAMLANMASI	177
12. ÖZEL YASAMA YÖNTEMİ	179

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YASALARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ VE YÜRÜRLÜKTEN KALKMASI

I. YASALARIN CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN YAYIMLANMASI	188
1. GERİ GÖNDERME	191
2. KISMEN GERİ GÖNDERME	194
II. YASALARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ	195
III. YASALARIN YÜRÜRLÜKTEN KALKMASI	197
1. AÇIK İLGA	198
2. ZİMNİ (KAPALI) İLGA	199
3. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI İLE İPTAL	202
SONUÇ	204
İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI	208
KAYNAKÇA	210
ÖZET	215
SUMMARY	217

TABLOLAR CETVELİ

Tablo 1: 19 uncu dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı, teklif ve KHK'lerin sayısı ve yasalaşma oranları	76
Tablo 2: 19 uncu dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin tüm tasarı ve tekliflere oranı ile dönem sonunda hükümsüz kalan işlerin oranı	77
Tablo 3: 19 uncu dönemde kabul edilen yasalarda hangi sayı ve oranda parlamento ve hükümetin başlatma etkisi yaptığı	77
Tablo 4: 20 nci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı, teklif ve KHK'lerin sayısı ve yasalaşma oranları	79
Tablo 5: 20 nci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin tüm tasarı ve tekliflere oranı ile dönem sonunda hükümsüz kalan işlerin oranı	79
Tablo 6: 20 nci dönemde kabul edilen yasalarda hangi sayı ve oranda parlamento ve hükümetin başlatma etkisi yaptığı	79
Tablo 7: 21 inci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı, teklif ve KHK'lerin sayısı ve yasalaşma oranları	80
Tablo 8: 21 inci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin tüm tasarı ve tekliflere oranı ile dönem sonunda hükümsüz kalan işlerin oranı	80
Tablo 9: 21 inci dönemde kabul edilen yasalarda hangi sayı ve oranda parlamento ve hükümetin başlatma etkisi yaptığı	80
Tablo 10: 19, 20 ve 21 inci dönemlerin parlamento ve hükümetin kabul edilen yasalardaki 'başlatma etkisi' bakımından karşılaştırılması	81
Tablo 11: 21 inci dönemde Meclis Başkanlığına gelen ve komisyonlara havalesi yapılan tasarı ve tekliflerin komisyonlar arası dağılımı	91
Tablo 12: 21 inci dönemde kabul edilen yasaların esas komisyon olarak görüşüldüğü komisyonlar	92

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tebliğ
ÂİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AY	: Anayasa
B.	: Birleşim
Bkz.	: Bakınız
c.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
D.	: Dönem
E.	: Esas
İçt.	: İçtüzük
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
K.T.	: Karar Tarihi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MBK	: Milli Birlik Komitesi
md.	: madde
MM	: Millet Meclisi
MMİ	: Millet Meclisi İçtüzüğü
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
R.G.	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
S.S.	: Sıra Sayısı
SBFD	: Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
vd.	: Ve Devamı
Y.Y.	: Yasama Yılı

GİRİŞ

Günümüzde kuvvetler ayrılığı deyimi kullanılırken kastedilen genellikle fonksiyonlar ayrılığıdır. Devletin hukuki fonksiyonlarının da yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrıldığı kamu hukuku doktrininde hemen hemen tartışmasız kabul gören bir görüştür. Ancak bu üçlü ayrımın da hangi ölçütlere dayandığı, buna bağlı olarak da yasama, yürütme ve yargı kavramlarının nasıl tanımlanması gerektiği tartışmalıdır.

Bilindiği üzere hükümet sistemi ne olursa olsun parlamentoların en ilkel yetkileri arasında yasa yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme vardır. Tezimizin konusu da parlamentoların en klasik yetkilerinden biri olan yasa yapma işlevidir. Ancak, yasa yapma her ne kadar parlamentonun en ilkel yetkisi olsa bile parlamenter sistemlerde özellikle ülkemizde neredeyse hükümetin kontrolü altına girmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla tezimizde yasa yapma sürecinde hükümetin rolü de incelenecektir. Ancak yasa yapım sürecine başlamadan önce Yasama fonksiyonunun niteliğini ve bu fonksiyonun yürütme ve yargı fonksiyonlarından farkına değinilecektir. Ayrıca yasama yetkisinin özelliklerine de kısaca yer verilmiştir.

Yasa metinlerinin hazırlanması, görüşülmesi ve yasa halinde kabul edilmesinin devletlerin yönetim sistemleriyle yakın ilgisi vardır. Başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerle parlamenter sistemin uygulandığı ülkeler arasında bu hususta farklılıkların olduğu görülür. Yine üniter yapılı devletlerdeki yasa yapım süreci ile federatif yapılı devletlerin yasa yapım süreçleri de farklılıklar arz etmektedir.

Çalışmamızın birinci bölümünde yasama işlemlerine değinilmiştir. Özellikle yasalaşma evresinde normal yasalardan farklılık gösteren bütçe yasası ve uluslararası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasalara yer verilmiştir. Ayrıca bir başka yasama işlemi olarak da parlamento kararları yer almaktadır. Parlamento kararlarından özel bir nitelik gösteren İktüzüğe de yer verilmiştir. Çünkü, Anayasalar genelde yasaların ne şekilde yapılacağını ayrıntılarıyla belirlemezler. Genel ilkeleri tespit eden anayasalar ayrıntılı düzenlemeyi, meclislerin yapacakları İktüzük'le

belirleyeceklerini öngörmektedir. Bu durumda tezimizle ilgili olarak yasa yapım sürecinde mevcut içtüzüğün ve Türk Anayasa tarihinde 1877 ile başlayan Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan Meclislerinin İçtüzükleri ve bundan sonraki bütün içtüzükleri gözden geçirilmesi kaçınılmaz olmuştur.

Tezimizin ana konusunu oluşturan ve ikinci bölümünü teşkil eden kısımda öncelikle tasarı ve teklif kavramları üzerinde durulmuştur. Tasarı ve tekliflerin ne şekilde hazırlanacağı ve bunlarda aranacak şartlara yer verilmiştir. Ayrıca bizim de çok önemli bulduğumuz, üzerinde fazla bir istatistiki bilgi olmadan bugüne kadar sürekli eleştirilen bir konuya değinmenin çok yararlı olacağını düşündük. Bu konu da şudur: Özellikle parlamenter sistemlerde hükümetin yasa yapım sürecinde etkinliğinin çok fazla olduğu savunulmaktadır. Buna gerekçe olarak da hükümet tasarıları ile milletvekili tekliflerinin yasalaşma oranları gösterilmektedir. Biz de bu konuyu hükümet tasarılarının ve milletvekili tekliflerinin yasalaşma oranları, hükümsüz kalma oranları ayrıca yürürlüğe girecek yasa sayısındaki teklif ve tasarı oranlarına yer vererek incelemeyi uygun bulduk.

Yasa yapım sürecinin bizce en önemli bölümünü oluşturan komisyonlar ve genel kurul aşamasına da bu bölümde yer verilmiştir. Komisyonların genel kurulun küçültülmüş örnekleri olduğu kabul edilirse, çalışma düzenlerinin de birbirlerine benzemesi kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca bu bölümde özel yasama yöntemi denilen yasaların normal görüşme usul ve esaslarından farklı olarak yasama organına daha hızlı yasa çıkarabilme imkanı tanıyacak yöntemle değinilmiştir.

Çalışmamızın son bölümünde de yasaların yürürlüğe girmesi ve yürürlükten kalkmasına yer verilmiştir. Yasaların yürürlüğe girebilmelerinin ön şartı Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasıdır. Ancak Cumhurbaşkanı gönderilen bir yasayı yayımlamak zorunda değildir. Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı bir yasayı tamamen geri gönderebileceği gibi, 2001 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına tanınan yetki çerçevesinde yasaları kısmen geri gönderme yetkisini de kullanabilecektir. Yasaların yürürlükten kalkmasının da yasaların yürürlüğe girmesi sürecinden farklı olması düşünülemez. Bundan dolayı yasaların

yürürlükten kalkması da bir yasa ile olabilecektir. Ancak yürürlükten kaldırma her zaman böyle açık bir şekilde olmamaktadır. Yasada yürürlükten kaldırılan hükümlere yer verilmediği takdirde kapalı ilga durumu söz konusu olabilmektedir. Bu durumda da yasanın uygulayıcılarına görev düşmektedir. Ayrıca yasanın yürürlükten kaldırılması Anayasa yargısının benimsendiği ülkelerde sadece yasama organı tarafından kullanılmamaktadır. Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği bir yasa da yürürlükten kalkmaktadır.

Anayasa yargısının doğuşu ve gelişimi ile birlikte anayasalar salt birer yazılı metin olmaktan çıkıp yaşayan birer metin olma özelliğine sahip olmuşlardır. Bundan dolayı da Anayasa Mahkemesi kararları artık günümüzde hem yasa yapım sürecinde hem de yasaların uygulanması sürecinde önemli bir etkiye sahiptir. Bu etkilerinden dolayı biz de tezimizle ilgili olarak yasama organını birinci dereceden ilgilendirmesi nedeniyle yasa yapım süreci ile ilgili olan Anayasa Mahkemesi kararlarına da ilgili bölümlerde yer vermeyi uygun bulduk.

Bu çalışmamızı doğrudan 1982 Anayasası ve mevcut İçtüzük çerçevesinde yapma isteğimize rağmen yasama sürecinin bütünlüğünün sağlanabilmesi ve kurumların ve kuralların daha rahat anlaşılabilmesi için genel konuları da içerecek şekilde yürüteceğiz. Aynı zamanda kurum ve kurallar incelenirken zaman zaman konunun daha iyi kavranabilmesi açısından tarihi sürece ve karşılaştırmalı hukuka da kısmen yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA FONKSİYONU VE YASAMA İŞLEMLERİ

I. YASAMA FONKSİYONU

1. YASAMA FONKSİYONUNUN NİTELİĞİ

1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası da yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini belirtmiş ancak yasama yetkisinin ne olduğu ile ilgili bir tanımlama getirmemiştir. Bundan dolayı ilk önce yasama fonksiyonunu tanımlamak gerekecektir. Ancak bu tanımlamayı da devletin diğer fonksiyonları (yürütme ve yargı) ile bir kıyaslamaya gitmeden yapmak mümkün değildir.

A. Yasama Fonksiyonunun Tanımı, Yürütme ve Yargı Fonksiyonlarından Ayrılması

Devletin hukuki fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrıldığı, kamu hukuku doktrininde ve pozitif anayasa hukukunda hemen hemen tartışmasız olarak kabul edilmektedir. Ancak bu üçlü ayrımın hangi kriterle dayanılarak yapılması, dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu kavramlarının nasıl anlaşılması gerektiği tartışmalıdır. Bu konuda yasama fonksiyonunun, yürütme ve yargı fonksiyonlarından ayrılması için genelde kabul gören iki kriter önerilmiştir. Bunlardan birincisi maddî kriter diğeri ise şeklî kriterdir. Aşağıda bu kriterlerin esas aldıkları noktalara yer verilecektir.

a. Maddî Kriter

Maddî kriter, Fransız anayasa hukukçusu Léon Duguit tarafından savunulmuştur. Maddî kriter devletin hukukî fonksiyonlarının tasnifini, bu fonksiyonların ifasında başvurulacak işlemlerin hukukî mahiyetine göre yapmaktadır. Buna göre, hukukî işlemler maddî mahiyetlerine göre, kural işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olarak üçe ayrılır. Bu üç tür işlemten her birinin yapılması, devletin üç hukuki fonksiyonundan birini meydana getirir¹. Duguit'e göre, "Devlet, yasama fonksiyonu ile objektif hukuku formüle eder ve uygulamaya koyar. İdari fonksiyonuyla devlet, sübjektif bir hukukî durum yaratır veya bireysel bir işlemle yasal bir durumun doğması için gerekli şartı belirler. Yargı fonksiyonuyla devlet, ihlâl veya uyuşmazlık halinde, bir hukuk kuralının veya hukukî durumun varlığını ve kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirlere karar verir"².

Anlaşıldığı üzere burada devletin fonksiyonları, bu fonksiyonları ifa eden kişi veya kurullardan, başka bir deyişle memur veya organlardan tamamen soyutlanmış biçimde, sırf bu fonksiyonların ifasında başvurulacak işlemlerin iç bünyesine, hukuki mahiyetine göre tanımlanmaktadır³.

Bu kriter açısından yasama ve yürütme fonksiyonları şu şekilde tanımlanmaktadır:

Yasama fonksiyonu (fonction législative), daima genel ve soyut kural koymak, yani sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak demektir⁴. Devlet hangi organıyla olursa olsun, "kural-işlem" yaptığı her zaman, yani belirli bir dönem mevcut olan objektif hukuku belirli bir noktada ve belirli bir şekilde

¹ Ergun ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları-Ankara, 2002, 7. baskı, s.172

² Léon DUGUÏT, Traité de droit constitutionnel, Paris, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, (1923, Cilt II)'den naklen Kemal GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s.357

³ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.172

⁴ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.172

değiştiren normatif bir düzenleme yaptığı her zaman yasama fonksiyonunu icra etmektedir⁵.

İdarî fonksiyon (fonction administrative), Duguit tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır:

"Bu devletin, kendisiyle, hukukî işlemler yapmak, yani sübjektif hukukî durumlar doğurmak veya objektif bir hukukî durumun şartını belirlemek amacıyla iradesini açıkladığı fonksiyondur. Dolayısıyla, idarî işlem daima bireysel ve somut bir işlemdir. Buna karşılık, yasama işlemi, daima genel ve soyut bir hükümdür. Yasama işlemi bir hukuk kuralının ifadesidir; idarî işlem ise bir hukuki durumun yaratılması veya şartıdır"⁶.

Duguit idarî işlemin bu özelliğini somutlaştırmak için şu örneği vermektedir: "Atama işleminin, atanana sahip olduğu yetkileri verdiği söylenemez: bu yetkiler ona kanunla verilmiştir: ve atama işlemi.... kanunun atanana kişiye uygulanabilmesinin sadece şartıdır. Dolayısıyla bu tür idarî işlemlere, şart-işlemler (actes-conditions) ismi verilmektedir"⁷.

Bu açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, Duguit'e göre, yasama ve yürütme işlemleri arasında maddî mahiyetleri bakımından açık ve kesin farklar vardır. Yasama işlemleri daima genel ve soyut, idarî işlemler ise daima bireysel ve somuttur

Yargı fonksiyonunu (fonction juridictionnelle) ise, Duguit'e göre "münhasıran maddî açıdan, yani bu fonksiyonu ifa eden organların, memurların ve makamların niteliğinden tamamıyla soyutlayarak tanımlamak gerekir"⁸. Duguit bu fonksiyonun niteliğini, "yargı fonksiyonuyla devlet, kendisine sunulan bir hukukî sorunu çözer. Bunun için ise bir hukuk kuralının ihlâl edilip edilmediğini bildirir"⁹, şeklinde ortaya koyar. Maddî ölçüte göre yargı fonksiyonu, hukukî uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen

⁵ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*' den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 358

⁶ Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s.358

⁷ Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 358

⁸ Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 359

⁹ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*' den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 359

ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur. Maddî kriter gere yargı fonksiyonu "iddia-tespit-müeyyide" unsurlarından veya diğere bir ifadeyle aşamalarından oluşur. Bir mahkemenin karar verebilmesi için her şeyden önce bir hukuka aykırılık iddiası olmalıdır¹⁰. İkinci olarak mahkeme, bu iddianın doğru olup olmadığını tespit eder¹¹. Üçüncü olarak ise, mahkeme hukuka aykırılığın olduğunu tespit ederse, hukuka aykırılığın giderilmesi için veya aykırılığın giderilerek bozulan hukuk düzeninin yeniden tesisi için müeyyide uygulanmasına karar verir.

Maddî kriter, yasama fonksiyonunu yürütme ve yargı fonksiyonlarından ayırmakta yetersiz kalmasından dolayı eleştirilmektedir. Çünkü, idarenin tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerini, maddî nitelikleri bakımından yasama işlemlerinden ayırmaya imkân yoktur. Bunlar da aynı yasama işlemleri gibi, genel, soyut, sürekli, objektif, kişilik-dışı işlemlerdir. İdarenin düzenleyici işlemleri de kural-işlem niteliğindedir. O halde bu işlemlerin hukuki niteliği nedir? Bunlar, yasama işlemi olarak kabul edildikleri takdirde, yasama organınca değil, yürütme organınca yapılmalı nasıl açıklanacaktır?

Bu soruna Duguit, düzenleyici işlemlerin maddi bakımdan idari işlemler değil, yasama işlemleri olduğu cevabını vermektedir. Düzenleyici işlemlerde yer alan hükümler, pekâlâ yasalarda da yer alabilirlerdi. Bu takdirde, kimse, onların maddi bakımdan yasama işlemi niteliği taşıdıklarından kuşku duyamazdı. O halde bunlar, yasada değil, düzenleyici işlemde yer almakla bu niteliklerini yitirmiş sayılamazlar. Yasalarla düzenleyici işlemlerin, içerikleri bakımından birbirlerinden ayırt edilmesine imkan yoktur. Düzenleyici işlemlerin idari yargının denetimine tabi bulunmaları, onların maddi niteliğini etkilemez. Maddi bakımdan bunlar, yasama işlemlerinden başka bir şey değildir. Dolayısıyla, düzenleyici işlemler yapmak, idarenin normal görev alanına girmez. İdare düzenleyici işlemleri ancak yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak yapabilir¹².

¹⁰ Léon DUGUIT, Manuel de droit constitutionnel'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 359

¹¹ Léon DUGUIT, Manuel de droit constitutionnel'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 359

¹² Léon DUGUIT, Manuel de droit constitutionnel'den naklen Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 173

İkinci soruya, yani yasama işlemi niteliğindeki işlemlerin nasıl olup da yürütme organı tarafından yapılabildiğine gelince, bu konuda çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemindeki Fransız doktrini, düzenleyici işlemlerin iki temelden kaynaklanabileceğini kabul etmiştir. Biri, 1875 Anayasasında Cumhurbaşkanına, 1946 Anayasasında da Başbakanı tanıyan "kanunların uygulanmasını sağlamak" görevine dayandığı ile sürülen "özerk" düzenleme yetkisidir. Bu çeşit düzenleyici işlemlerin yapılabilmesi için ayrıca yasal müsaadeye gerek yoktur. Diğer kaynak ise, yetki devri veya delegasyondur. Bununla yasama organı, bir konuda düzenleyici işlemler yapmak üzere yürütme organına yetki verir. Şüphesiz ki, yetki devri teorisi, düzenleyici işlemin aslında maddi bakımdan bir yasama işlemi olduğu varsayımından doğmaktadır. Diğer bir deyişle, genel kural koyucu işlemler yapmak zorunlu olarak yasama yetkisi içinde sayıldığından, yasama organına ait bir yetkinin yürütme organı tarafından nasıl kullanılabildiği açıklamak için, bu ve benzeri teorilere başvurmak gerekmektedir¹³.

Aynı zamanda yasama organının da bireysel nitelikte işlemleri vardır. Mesela mahkemelerce verilen ölüm cezalarının yerine getirilmesi kararı (Anayasa,md.87). Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı (md.83), Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesi kararı (md. 84), genel, soyut objektif, kişilik-dışı nitelikte değil, tam tersine somut ve bireysel niteliktedir. Ayrıca tek kişi için çıkarılmış yasalara da rastlamak mümkündür¹⁴.

Maddî kriterle yasama fonksiyonu, yargı fonksiyonundan da ayrılamaz. Zira, yasama organının da bazı işlemleri "iddia- tespit-müeyyide" aşamalarını içermekte ve bu bakımdan maddî nitelikleri itibarıyla yargı fonksiyonuna benzemektedir. Örneğin meclis soruşturması usûlünde bir bakanın hukuk düzenini çiğnediği iddia edilir ve bu iddia araştırılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi iddianın doğru olduğu kanaatine varırsa, ilgili bakanın Yüce Divana sevk edilmesine karar verir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması usûlünde de

¹³ Turan Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayını, Ankara, 1965, s.52-72

¹⁴ Bu konuya ileride maddi anlamda yasa –şekli anlamda yasa bölümünde değinilecektir.

aynı aşamaların bulunduğu söylenebilir. O halde maddî kriter kullanılarak yasama fonksiyonu ile yargı fonksiyonu birbirinden ayrılamaz¹⁵.

b. Şeklî veya Organik Kriter

Şeklî veya organik kriter Fransız anayasa hukukçusu Raymond Carré de Malberg tarafından savunulmuştur¹⁶. Şeklî kriter, devlet fonksiyonlarını ifa eden organa ve yapılış şekillerine göre tasnif etmektedir. Bu ayırmada işlemin niteliğinin, yani onun genel, soyut, bireysel olmasının hiçbir rolü yoktur. Bu kritere göre, devletin üç çeşit organı tarafından, bu organlardan her birine özgü şekillerde yerine getirilen işlemler o organın işlemidir. Örneğin yasama organının kendine özgü biçimde yerine getirdiği işlemler yasama işlemi, idarenin kendine özgü usûllerle yerine getirdiği işlemler de idarî işlemdir. Yargı organlarının da kendilerine özgü usûllerle yerine getirdiği işlemler yargısal işlemlerdir¹⁷.

Pozitivist bir yazar olan Carré de Malberg'e göre, devletin işlemlerini, bu işlemlerin dış biçimlerine ve hukukî sonuçlarına ilişkin anayasa tarafından belirlenen pozitif verilerden hareketle tasnif etmek gerekir. Anayasa ise, devletin işlemlerini bu işlemleri yapan organa ve bu işlemlerin biçimlerine göre düzenlemektedir. Buna göre, yasama organının teşriî biçimde aldığı her karar, muhtevası ve iç niteliği ne olursa olsun, anayasal terminolojide yasa ismini almaktadır. Yazara göre, yasama organından çıkan her işlem, yasa kuvvetine sahip olacaktır; ama yürütme ve yargı organının yaptığı bir işlem, içeriği ve niteliği yasaların içeriği ve niteliği ile aynı olsa bile, hiçbir zaman yasa kuvvetinde olmayacaktır ve her zaman bir idari işlem veya bir yargı işlemi olarak geçerli olacaktır. Carré de Malberg, hukukî açıdan, devletin işlemleri, yasama organı tarafından yapıldığında yasama işlemleri; yürütme organı

¹⁵ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.360

¹⁶ Raymond CARRÉ DE MALBERG, Contribution a la théorie générale de l' Etat, Cilt I, Paris, 1920, s. 268-284.

¹⁷ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.360

tarafından yapıldığında yürütme işlemlerini ve yargı organı tarafından yapıldığında ise yargı işlemlerini oluşturur. Yazara göre, tüm diğer tasnifler, hukukî doğruluktan mahrumdurlar, zira onlar, Anayasa hukukunun pozitif sistemiyle çelişki halinde bulunur¹⁸. Özetle, Carré de Malberg, devlet fonksiyonlarını, fonksiyonu icra eden ajan ve icra edilmiş biçimi ile tanımlamaktan ibaret olan şeklî kriter aracılığıyla tasnif etmektedir.

Carré de Malberg'e göre, yasama işlemi olan yasa ile yürütmenin düzenleyici işlemleri arasında muhteva bakımından bir fark yoktur. İkisi de aynı muhtevaya sahip olabilir. Bunların arasındaki tek fark, hiyerarşik güç farkıdır. İdarenin işlemlerinin gücü, daima yasama işlemlerinin gücünden daha aşağıdadır. İdarenin düzenleyici işlemleri yasaya tabidir. Bir kere, idarenin düzenleyici işlemleri ancak yasaların yürütülmesi için yapılabilir. Kaldı ki, idarenin düzenleyici işlemleri, yasanın çizdiği sınırlar içinde düzenleme yapabilir. Yasaya aykırı olamaz. Buna karşılık, yasa istediği zaman, idarenin düzenleyici işlemlerine aykırı düzenleme yapabilir. Bunları değiştirebilir veya ilga edebilir¹⁹.

Buna göre, Carré de Malberg yasama fonksiyonu ile idarî fonksiyon arasında bir hiyerarşi kurmaktadır. İdarî fonksiyon, yasama fonksiyonunun altında yer alır. Ona bağımlıdır. Bu şu anlama gelir. İdarî fonksiyon, yasama fonksiyonu devreye girmeden tek başına çalışamaz. Yani idarî fonksiyon, yasaya dayanmak zorundadır. İdarenin yasa olmayan bir alanda genel düzenleme yetkisi yoktur. İdarenin kendine has bir inisiyatif gücü yoktur. İdarenin alanı yasaların uygulanmasıdır²⁰.

Sonuç olarak, Carré de Malberg'e göre, yasama fonksiyonu ile idarî fonksiyon arasındaki fark, hiyerarşik güç farkıdır. Bu fark da iki açıdan kendini göstermektedir:

Bir kere, yasama işlemi, ancak bir başka yasama işlemi ile değiştirilebilir; idarî işlem ile değiştirilemez. Dolayısıyla yasa idarî makamları da

¹⁸ Raymond CARRÉ DE MALBERG, a.g.e.'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 360

¹⁹ Raymond CARRÉ DE MALBERG, a.g.e.'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 360

²⁰ Raymond CARRÉ DE MALBERG, a.g.e.'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 361

bağlar. Buna karşılık idarî işlemler, başka idarî işlemler ile değiştirilebileceği gibi, yasalar ile de değiştirilebilir. Diğer yandan idarî işlemler sadece yönetilenleri bağlar; idare, idarî işlemleri değiştirebilir²¹.

İkinci olarak, idarî işlem, teşebbüs kuvveti bakımından yasaya tâbidir. Yasama organı yasa yapma konusunda tamamen serbest olduğu halde, idari fonksiyonu ancak yasaya dayanarak ve yasaların çizdiği sınırlar içinde yerine getirilebilir. İdare kendi koyduğu genel nitelikteki kurallara aykırı bireysel işlemler yapamaz²².

B. 1982 Anayasası'na Göre Yasama Fonksiyonunun Tanımı, Yürütme ve Yargı Fonksiyonlarından Ayrılması

1982 Anayasası'na göre yasama fonksiyonu maddî kriterlere göre tanımlanamaz. Çünkü, Anayasada yasama işlemlerinin daima genel, soyut, objektif, kişilik dışı olacağına ilişkin bir hüküm yoktur. Uygulamada da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bir kişiye ilişkin yasa çıkardığına rastlanmaktadır. Örneğin Mustafa Kemal'e Atatürk soyadı bir yasayla²³ verilmiştir. Aynı şekilde, 1948 yılında, 7 Temmuz 1948 tarihli ve 5245 sayılı "İdil Biret ve Suna Kan'ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmesine Dair Yasa" çıkarılmıştı. İdam cezalarının yerine getirilmesine ilişkin yasalar, memlekete olağanüstü hizmet veren bazı kişilere "hidematı amme veya vatanî hizmet tertibinden maaş" bağlayan yasalar²⁴ genel nitelikte değildir. Aynı şekilde, deprem veya olağanüstü afet nedeniyle harap olan bir kasabaya yardım yapılması için özel yasalar da çıkarılabilir. Tüm bu yasalar genel nitelikte değildir. 1982 Anayasası'nda yasaların "genel" olmasını emreden bir hüküm yoktur. Bu

²¹ Raymond CARRÉ DE MALBERG, a.g.e.'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 361

²² Raymond CARRÉ DE MALBERG, a.g.e.'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 361

²³ 24 Kasım 1934 tarihli ve 2865 sayılı Yasa

²⁴ 5 Ocak 1961 tarih ve 215 sayılı Yasa, "merhum Cemal Paşa kızı Kamuran Cemal'e vatani hizmet tertibinden maaş tahsisini" öngörüyordu. Aynı şekilde, 6 Nisan 1976 tarihli ve 1980 sayılı Yasa, "Anka Ajans, muhabirlerinden şehit Adem Yavuz'un annesine vatani hizmet tertibinden maaş bağlanmasını" öngörüordu.

nedenle Türk hukuk düzeninde yasama fonksiyonunun maddî kriterlere göre tanımlanamayacağını söyleyebiliriz²⁵.

Diğer yandan, 1982 Anayasası'na göre, yürütme fonksiyonu da maddî kriterlere göre tanımlanamaz. Zira 1982 Anayasası yürütme organına tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yapma yetkisi vermiştir. Anayasanın 115 inci maddesi tüzük çıkarma yetkisini belirlemektedir. Maddeye göre, Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinde geçirilmek şartıyla, tüzük çıkarabilir. Aynı şekilde, Anayasanın 124 üncü maddesine göre, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler. Görüldüğü gibi, Anayasada tüzüklerin ve yönetmeliklerin genel hüküm taşımasını, içerikleri bakımından yasalara benzemesini yasaklayan bir hüküm yoktur. Tersine yasaların uygulanmasını göstereceklerine göre, düzenlemelerinin az çok yasadaki hükümlere benzer nitelikte olması kaçınılmazdır²⁶.

O halde, Türk hukuk düzeninde yasama fonksiyonu maddî kriterlerle tanımlanamaz ve bu fonksiyon yürütme ve yargı fonksiyonlarından maddî kriter ile ayrılamaz. 1982 Anayasası'nın yasama fonksiyonuna ilişkin düzenlemelerinin şekli ve organik kriterlere daha yakın olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumda, Türk hukukunda yasama fonksiyonunu, yasama organının yaptığı işlemler olarak tanımlayabiliriz. Diğer bir ifadeyle, Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen işlemler yasama fonksiyonunu oluşturur.

Ancak bu tanım salt "organik" bir tanımdır, yani fonksiyonu, yapan organa göre tanımlamaktadır. Bu tanıma "şekil" unsurunu da ilâve etmek gerekir. Zira Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iç işleyişi ile ilgili yaptığı işlemler yasama işlemi niteliğinde değil, idari niteliktedir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının çalışan bir memuru hakkında yaptığı atama işlemi bu niteliktedir. Yapılan bu işlem yasama işlemi değil, idarî işlemidir. Yani yasama

²⁵ Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 363, aynı yönde görüş için bkz. Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 190

²⁶ Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 362

fonksiyonuna değil, idari fonksiyona dahildir. Bu nedenle işlemlerin yapılaş şekillerine ve yapan organa (TBMM Genel Kurulu mu, yoksa TBMM Başkanı mı?) da bakmak gerekir. Özellikle söz konusu işlemin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hangi görev ve yetkisiyle ilgili olduğunun saptanması gerekir.

Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri sayılmıştır. 87 nci maddeye göre, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek, Bakanlar Kuruluna belli konularda yasa hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek, bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir".

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 87 nci maddede sayılan görev ve yetkilerini yerine getirmek için yaptığı işlemler yasama fonksiyonunu meydana getirir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmekle birlikte, yukarıda sayılan görev ve yetkilerle ilgili olmayan işlemler Türkiye Büyük Millet Meclisinin idari işlerini oluşturur²⁷.

2. YASAMA YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ

Yasama yetkisinin kabul gören "genellik", "aslılık" ve "devredilmezlik" olmak üzere başlıca üç temel özelliği vardır. Bu özellikler aşağıda ayrıntılarıyla incelenecektir.

²⁷ Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 363

A. Yasama Yetkisinin Genelliği

Bu konuya geçmeden önce bir kavram tartışmasına yol açmamak için yasama yetkisinin genelliği ile yasanın genelliği kavramlarının birbirinden farklı olduğunu belirtmek gerekir. Yasama yetkisinin genelliği Anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konunun yasalarla düzenlenebileceğini ifade eder. Yasanın genelliği ise özel, aktüel, geçici bir durumu gözetmeyen, belli bir kişiyi hedef almayan, fakat önceden tespit edilmiş olup soyut olarak, bu hükümlerin uygulanabileceği bütün kişileri kapsayan kuralların tespit edilmesidir²⁸.

Yasama yetkisinin genelliği denilince genelde şu üç durum anlaşılır:

Bir kere, yasama yetkisinin genelliği, yasal düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu anlamına gelir²⁹. Yasama organı, anayasaya aykırı olmamak şartıyla, istediği her konuyu yasayla düzenleyebilir³⁰. Mahiyeti gereği yasama organı tarafından yasayla düzenlenemeyecek bir alan yoktur. Bazı liberal düşünürler, yasama organının bazı sosyal ve ekonomik alanlara müdahale etmemesini, bu alanlarda yasa çıkarmamasını savunmaktadırlar. Hukuken yasama organının istediği her alanda yasama yetkisini kullanmaya hakkı vardır. Hangi alanda yasa çıkaracağı, hangi alanda yasa çıkarmayacağı yasama organının siyasi takdirine kalmış bir sorundur³¹.

İkinci olarak, yasama yetkisinin genelliği, yürütme organına bırakılmış bir "mahfuz alan"ın olmadığı anlamına gelir³².

²⁸ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191; Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s. 35

²⁹ Mesela 1958 Fransız Anayasasının 34'üncü maddesi, yasalarla hangi konuların düzenlenebileceğini tek tek saymıştır. Bu nedenle, Fransa'da bu anlamda yasama yetkisinin genelliği ilkesi yoktur.

³⁰ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 191-192; Turan GÜNEŞ, a.g.e., s.41; Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 35

³¹ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.364

³² Ergun ÖZBUDUN, a.g.e. s.192; Turan GÜNEŞ, a.g.e., s.41; Burhan KUZU, Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s. 35

Üçüncü olarak, yasama yetkisinin genelliği, yasama organının bir konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebileceği anlamına gelir³³. Yasama organının bir konuyu ana hatlarıyla düzenleyip, ayrıntıların düzenlenmesini yürütme organına bırakmasının daha iyi olduğu düşünülebilir. Ancak, bu yönde yasama organının bir hukukî yükümlülüğü yoktur. Yasama organı, isterse, bir konuyu en ince ayrıntılarına kadar düzenleyebilir³⁴.

Acaba gerçekten Yasama organının yasayla düzenleme yapma yetkisi bu kadar sınırsız mı? Tabi ki buna evet demek mümkün değildir. Yasama organının yasayla dahi düzenleme yapamayacağı alanların olduğu da kabul edilmektedir. Bunlara yasama yetkisinin genelliğinin istisnaları da denilebilir. Bunları şu şekilde belirtebiliriz:

Öncelikle, yasama organının maddî bakımdan yargı işlemi niteliğinde olan bir işlemi yasa biçiminde yapamayacağı belirtilmektedir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi yargı işlemleri yapamaz, mahkemelerin verdiği kararları değiştiremez³⁵.

İkinci olarak, salt yürürlükte olan yasaların uygulanmasından ibaret olan işlemlerin yasama organı tarafından yasa yoluyla yapılamayacağı sonucuna varılmaktadır. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi yasayla valilik gibi bir kamu görevi ihdas edebilir. Ancak böyle bir görevi ihdas ettikten sonra bu göreve bizzat bir kişinin atanmasına dair bir işlem yapamaz. Aksi halde, Özbudun'a göre, fonksiyonlar ayrılığının, özellikle yürütme görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna veren Anayasamızın 8 inci maddesinin bir anlamı kalmaz. Bu konuda Özbudun şu sonuca varmaktadır: "Türkiye'de yürütme organının mahfuz bir düzenleme yetkisi olmamakla beraber, mahfuz bir yetki alanı vardır. O da yürürlükteki yasaların uygulanmasıdır. Yasama organı, bu alana müdahale edemez"³⁶.

³³ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191

³⁴ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191

³⁵ Turan GÜNEŞ, a.g.e., s.41; Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.175

³⁶ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191

Yasama organının yasalarla belli bir kişiye mükellefiyet yükleyemeyeceğine aynı zamanda belli bir kişiyi yasal yükümlülüklerinden kurtaran bir yasanın da çıkarılmaması gerektiği ileri sürülmektedir³⁷.

Gerçekten de yukarıda saydığımız hususlarda yasama organının yetkili olduğunu söylemek mümkün değildir. Fakat, önemli ve aynı zamanda da tartışmalı olan husus yasama organının bu konularda niçin yetkisiz olduğudur. Acaba Duguit'in savunduğu maddi kritere göre yasama organının genel, soyut ve objektif işlemler yapması gerektiği için mi bir valiyi atayamaz. Buna Kemal Gözler olumsuz cevap vermektedir. Kemal Gözler'e göre yasama organının bu işlemleri yapamamasının nedeni "yasama yetkisinin bizatihi özünde saklı olan birtakım maddi sınırlar değildir. Bunu yapamamasının nedeni, Duguit'in yasama fonksiyonu alanında savunduğu maddi kriter de değildir. Diğer bir ifadeyle bunu yapamamasının nedeni, yasama yetkisinin genel olması değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bunları yapamamasının nedeni, bu konularda Anayasa tarafından yetkisiz kılınmış olması veya yetkisinin Anayasa tarafından sınırlandırılmış olmasıdır"³⁸. Anayasanın 9'uncu maddesi "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır." demektedir. O halde bu açık Anayasa hükmüne karşı yargı yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılması düşünülemez.

O halde yasama organının bir kısım işlemleri yapamayacağı açıktır. Ancak, "yasama yetkisinin Anayasa tarafından sınırlandırılması, yasama yetkisinin genel olmadığı anlamına gelmez. O sadece bu genel yetkinin anayasaya aykırı bir şekilde kullanılamayacağı anlamına gelir"³⁹.

B. Yasama Yetkisinin Aslîliği

Yasama yetkisinin aslîliği (ilkelliği), yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya, yani araya herhangi bir işlem girmeksizin düzenleyebilmesi

³⁷ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.192

³⁸ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.366

³⁹ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.367

anlamına gelir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere yürütme organı, yasama organı tarafından önceden düzenlenmemiş bir alanı doğrudan doğruya düzenleyemez. Yürütme organının işlemleri yasaya dayanmak zorundadır. Yasa olmayan yerde, yürütme de yoktur⁴⁰. Bu anlamda yürütme organının işlemleri, yasadan kaynaklanan, yasayı izleyen, yani secundum legem işlemlerdir⁴¹.

Oysa yasama organı, bir alanı doğrudan doğruya düzenleyebilir. O alanın daha önce anayasa ile düzenleniyor olmasına gerek yoktur. Anayasanın hiçbir şekilde düzenlemediği bir alanı, yasama organı, ilk elden düzenleyebilir. Bu anlamda yasama yetkisi, "ilkel", "aslî" bir yetkidir. Yasama organının anayasaya dayanma zorunluluğu yoktur. Yasama organının tek zorunluluğu, anayasaya aykırı düzenleme yapmamaktır. Sadece yasama organı, bir konuyu ilkel, özerk ve serbest olarak düzenleyebilir. Yürütme organı, kendisini yetkilendiren bir yasa hükmüne dayanmaksızın hiçbir işlem yapamaz. Oysa, yasama organının çıkardığı yasa bu organın sahip olduğu "teşebbüs kudreti (puissance d'initiative)"ne dayanır. Bu şu anlama gelir ki, yasama organı, belli bir yasayı çıkarabilmek için, hiçbir mercinin ön iznine tâbi değildir. Anayasadan aldığı genel yetki ile, her konuyu doğrudan doğruya düzenleyebilir⁴².

Yasama yetkisinin asilliğinin bir diğer sonucu da, yasama organının anayasanın belirlediği amaçları gerçekleştirmek, anayasanın düzenleme alanında uygulayıcı yasalar çıkarmak yükümlülüğünün olmamasıdır. Bilindiği gibi, yasanın uygulanmasını sağlamak, yürütmenin hem yetkisi, hem de yükümlülüğüdür. Yani, yasanın uygulanmasını sağlayıcı idarî işlemleri yürütme organı yapmak zorundadır. Oysa, Ergun Özbudun'un belirttiği gibi yasama organı, anayasa karşısında bu anlamda bir yükümlülük altında bulunmamaktadır: "Yasama organı, elbette anayasanın hedef ve amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak yasaları çıkarmalıdır. Ancak, bu hukukî değil, sadece siyasî bir yükümlülüktür. Hatta bazı yasaların belli bir süre içinde

⁴⁰ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191

⁴¹ Turan GÜNEŞ, a.g.e., s. 41

⁴² Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191

çıkarılmasını açıkça emreden anayasa hükümlerinin bile, hukukî anlamda bir müeyyidesi yoktur"⁴³.

C. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği

Yasama yetkisinin devri sorunu, kamu hukukunun en çok tartışılan konularından biridir. Aslında sorunun siyasi ve hukuki olarak iki yönü var. Gün geçtikçe yoğunlaşan teknik nitelikteki faaliyetlerin düzenlenmesi, bir kısım görevlerin ağır çalışan yasama meclislerinden alınarak yürütmeye verilmesi sonucunu doğurmuştur. Özellikle buhranlı dönemlerde, bu daha da önem kazanmıştır. Öte yandan, alınacak önlemlerle halk yığınlarının hoşnutsuzluğunu üzerine çekmemek endişeleri, mali ve idari reformlarla ilgili konuların yasama meclisleri yerine, yürütme tarafından düzenlenmesine yol açmıştır⁴⁴.

1982 Anayasası'nın 7'nci maddesi, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez." demektedir. Ergun Özbudun'un belirttiği gibi, yasama yetkisinin devredilemeyeceği yolunda bir kural olmasaydı bile, yasama yetkisi devredilemezdi. Zira, kamu hukukunda hiçbir devlet organı, anayasa ve yasalardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmaksızın bir başka devlet organına devredemez⁴⁵.

Bu madde ile yasaklanmış olan, her şeyden önce, yasa adı altında veya bu adı taşımasa bile yasayla eş değerde ya da yasa gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisinin devredilmesidir. Ancak yasama yetkisinin devredilmesini salt yasalarla sınırlı tutmak yanlış olacaktır. Çünkü yasama yetkisinin neleri kapsadığı Anayasa'nın 87 nci maddesinde sayılmıştır.

⁴³ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.192

⁴⁴ Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku. s.16

⁴⁵ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191

Dolayısıyla 87 nci maddede sayılan yetkiler yasama yetkisi kapsamındadır ve bu yetkilerden hiçbirini devredilemez.

Bu durumda yasa yapma yetkisi devredilemeyeceği gibi, savaş ilanına karar verme veya Bakanlar Kurulunu denetleme yetkisi gibi 87'nci maddede sayılan diğer yetkiler de devredilemeyecektir.

Türk doktrininde yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine genellikle yasa hükmünde kararname çıkarma yetkisi açısından yaklaşılmakta, ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesiyle neyin devredilmesinin yasaklandığı sorusu sorulmakta ve bu soruya da genellikle şeklî anlamda yasa yapma yetkisinin devredilmesinin yasaklandığı cevabı verilmektedir⁴⁶.

1982 Anayasasındaki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine rağmen, yasamanın yürütmeye istisnai olarak hangi konularda düzenleme yetkisi verebileceği açıkça tek tek belirtilmiştir. Anayasal yetki devrinin öngörüldüğü durumlar şunlardır: Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde, kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapılması (md. 73/4); dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacı ile, vergi dışında ek mali yükümlülük konması (md.167/2). Anayasal yetki devri olarak nitelendirilebilecek bu ayırık durumlarda yasama organı, bir yasa ile yetkisini devrederken, yürütmenin yapabileceği düzenlemeleri bir çerçeve oluşturacak biçimde belirtmelidir. Anayasal yetki devri ancak bu şartla gerçekleşebilir⁴⁷.

1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesinin yasama yetkisinin devrine ilişkin kararları da çelişkilidir. Konuyla ilgili bir kararında Anayasa Mahkemesi Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesini, yasama yetkisinin devri niteliğinde görmüştür. Anayasa Mahkemesi kararında; "Anayasa'nın 7. maddesindeki 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.' biçimindeki hüküm, genel

⁴⁶ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.191; Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.14; Necmi YÜZBAŞIOĞLU, Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Beta, İstanbul, 1996, s. 64; Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukuku, AÜSBF Yayını, Ankara, 1970, s.130

⁴⁷ Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.16

nitelikte bir kuraldır. Anayasa'nın 91., 121. ve 167/2. maddelerindeki özel kurallar göz önünde tutularak değerlendirilmelidir. Nitekim, Danışma Meclisince kabul edilen söz konusu 7. maddenin 'Bu yetki devredilemez. Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi saklıdır' biçimindeki ikinci fıkrasının ikinci cümlesi, Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca metinden çıkarılmış ve maddede yapılan bu değişikliğin gerekçesinde : (Maddenin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi olan "Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi saklıdır." hükmü madde metninden çıkarılmıştır. Zira bu yetkinin amaç ve kapsamı Anayasa'nın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş bulunmaktadır) denilmek suretiyle yapılan değişikliğin nedeni açıklanmıştır. Gerek Danışma Meclisince kabul edilen metinde gerek Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunca yapılmış olan değişikliğin gerekçesinde 167. maddenin ikinci fıkrasından söz edilmemesi 167. maddeye ikinci fıkra olarak eklenen söz konusu hükmün sonradan Milli Güvenlik Konseyince konulmuş olmasından ileri gelmektedir. Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrasının vermiş olduğu yetkiye dayanarak Yasama organı, "dış ticaretin düzenlenmesini yürütme organına bırakmıştır. O halde, Bakanlar Kurulu, Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla bu konunun çerçevesini, genel esaslarını, temel yönlerini ve ayrıntılarını tümüyle düzenleme yetkisine sahiptir. Bu durumda, Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası karşısında, ... dava konusu kuralın Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bir yönü yoktur" ⁴⁸.

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi, daha sonraki kararlarında, KHK çıkarma yetkisini yasama yetkisinin devri niteliğinde görmemiştir. " Bu yetkinin ... Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası sayılması genellik kazanan bir görüş değildir...TBMM tarafından ... yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır"⁴⁹.

⁴⁸ E. 1984/6, K. 1985/1, k.t. 11.1.1985, AMKD, sayı 21, s.10-11

⁴⁹ E.1988/62, K.1990/3, k.t. 6.2.1990, AMKD, sayı 26, s.103

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da “Yürütmeye bir yetki olma gücünü veren esaslar Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır. Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri olağanüstü haller ve sıkıyönetim sürecince Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sözü edilen hallerin gerekli kıldığı durumlara hasren kanun hükmünde kararname çıkarmak, Bakanlar Kurulunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemler üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmaktan gibi hususlardır.” demektedir. Böylece sayılan bu hususları bir yetki devri olarak görmemekte, yürütmenin Anayasal olarak yetkilendirildiği bir durum olarak görmektedir⁵⁰. Bu durumda Anayasa Mahkemesi’ne göre yasama yetkisinin devri bazı kararlarında belirtildiği üzere, ancak Anayasanın 73 ve 167 nci maddelerinde düzenlenen “ayrık” durumlarda söz konusu olacaktır⁵¹. Anayasanın 121 ve 122 nci maddelerinde düzenlenen olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK’lerinde ise bir yetki devri söz konusu değildir. Çünkü bu hallerde yürütme organının yetkisi doğrudan Anayasadan kaynaklanmakta ve bir yasayla yetkilendirmeye gerek bulunmamaktadır.

⁵⁰ E.1984/14, K.1985/7, k.t. 13.6.1985, AMKD, sayı 21, s.177

⁵¹ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.198

II. YASAMA İŞLEMLERİ

1. YASA

Yasa, bir yasama işlemi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesinin bir ürünüdür. Yasama işleminin, idari işlem ve yargı işleminden farkları yukarıda belirtildi. Yasama işlemi genel olarak idari işlem ve yargı işleminden nasıl ayrılıyorsa, yasa da idari işlem ve yargı işleminden o şekilde ayrılmaktadır. Bundan dolayı biz burada yasanın maddi anlamda ve şekli anlamda nasıl tanımlandığı üzerinde duracağız.

A. Maddî Anlamda Yasa

Yasama fonksiyonunun maddî kriterlere göre tanımlanması ile maddî anlamda yasa anlayışı aslında aynı şeylerdir. Yasama fonksiyonu maddî kriterlerle tanımlanırsa, yasa da maddi anlamda tanımlanacaktır. Bu nedenle, maddî anlamda yasa anlayışı da doğal olarak Leon Duguit tarafından savunulmuştur⁵². Yazara göre, maddî açıdan, "işlemi yapan kurul veya memurdan bağımsız olarak, bizatihi yasaların içkin özelliğine sahip her işlem yasadır"⁵³. Maddî anlamda yasa ise, "devletin kendisiyle bir objektif hukuk kuralını formüle ettiği, kurallar koyduğu, bir objektif hukuk ilkesini uygulanmasını sağlamaya yönelik kurumlar teşkil ettiği bir işlemdir." Duguit çok kısa olarak, maddî anlamda yasanın, "bir objektif hukuk kuralını içeren, devletten çıkan her işlem" olarak tanımlamaktadır. Yasanın maddî anlaşılışında, bir işlemin yasa niteliğinde olup olmadığına onun içeriğine bakılarak karar verilir. Bu anlayışta, işlemin kaynağı, yani o işlemi yapan organ önemli değildir, önemli olan işlemin objektif hukuk kuralı niteliğinde olması, yani, genel, soyut, sürekli, kurallar içermesidir. Buna göre bir hukukî

⁵² Léon DUGUÏT, *Traité de droit constitutionnel*' den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 399

⁵³ Léon DUGUÏT, *Traité de droit constitutionnel*' den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 399

düzenleme, genel, sürekli, objektif, kişilikdışı nitelikte ise bu düzenleme bir "yasa"dır; bu özellikleri taşııyorsa o düzenleme bir idari işlemdir⁵⁴.

B. Şekli Anlamda Yasa

Yasama fonksiyonunun şekli veya organik kritere göre tanımlanması ile şekli anlamda yasa anlayışı da esasında aynı şeylerdir. Yasama fonksiyonu şekli veya organik kriterle tanımlanırsa, yasa da şekli anlamda tanımlanacaktır. Bu nedenle, şekli anlamda yasa anlayışı da doğal olarak Carre de Malberg tarafından savunulmuştur⁵⁵. Şekli anlamda yasa anlayışına göre, yasanın içeriği ve genel, soyut, objektif olması gibi nitelikleri önemli değildir. Önemli olan yasayı yapan organ ve yasanın yapılaş şeklidir. Şekli anlayışa göre bir işlemin yasa olup olmadığı araştırılırken, o işlemin hangi organ tarafından ve hangi usülle yapıldığı araştırılır. Şekli anlayışa göre yasa, yasama organı tarafından, birtakım özel usûllere uyularak ve yasa adı altında yapılan işlemlerdir. Şekli açıdan bir işlemin yasa niteliğinde olup olmadığını tespit etmek güç değildir. Yasama organı tarafından, yasa yapma usûllerine göre kabul edilen ve yasa ismini taşıyan her işlem yasadır. Şekli anlamda yasa anlayışında, yasanın genel, sürekli, objektif, kişilik dışı olması aranmaz; isterse bir kişiye ilişkin olsun, yasama organınca yasa gibi kabul edilmişse ortada bir yasa vardır.

Özbudun da maddi anlamdaki yasa ile şekli anlamda yasa arasındaki farkı şöyle belirtir: "Soyut (kişilik-dışı) biçimde kaleme alınan bir statünün fiiliyatta uygulanabileceği bir tek kişi bulunsa, söz konusu işlem, maddi kritere göre bir yasama işlemidir. Ama işlem, ilgili kişinin adı tasrih edilerek yapılmış olsa, bu bir subjektif işlem olacaktır. Şu halde aradaki fark, son tahlilde, bir

⁵⁴ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.399

⁵⁵ Raymond CARRÉ DE MALBERG, a.g.e.'den naklen Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 400

'işlemin takdim şekli' farklıdır"⁵⁶. Güneş'in benzetmesiyle işleme "kürk" giydirilmesi ona asalet (yasama işlemi statüsü) kazandırmaktadır⁵⁷.

1982 Anayasasında ise yasa, maddî anlamda yasadan daha çok şeklî anlamda yasaya yakındır. Zira, 1982 Anayasasında yasaların genel, soyut, sürekli, objektif, kişilik dışı nitelikte olması şartını getiren bir hüküm yoktur. Tersine Anayasa 115 inci ve 124 üncü maddelerinde yürütme organına, tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi vermektedir. Bu Anayasanın bazı idari işlemlerin genel, soyut, sürekli, objektif, kişilik dışı olacağını kabul ettiği anlamına gelir. Anayasa idarî işlemlerin bu niteliklerde olabilmesine imkân verirken, diğer yandan yasaların özel, somut, süresiz ve kişileri ilgilendirir olması halini yasaklamamaktadır⁵⁸. Uygulamada da sadece bir kişiyi ilgilendiren yasalara rastlanmaktadır⁵⁹. Örneğin belli bir kişiye maaş bağlanmasına ilişkin yasa, bireyleri belli bir duruma sokan vatandaşlık ve kadro yasaları ya da Maliye Bakanlığı'nın vergi toplayabilmek ve harcamaları yapabilmek için yetkilerini kullanabilmesinin bir koşulu olan bütçe yasaları yasaların içkin özelliğine sahip olunduklarına bakılmaksızın, hepsi yasama organınca yapıldıkları için şekli anlamda yasa sayılır.

C. Yasanın Yapısal Sistematiği *

Yasa; kitap, kısım, bölüm, kenar başlığı (matlap), madde, fıkra, bent ve cümleden oluşur.

Kitap: Yasa tasarı ve teklif metinlerinin kapsamlı ve konular itibarıyla hacimli olması durumunda metinlerde kitap başlıklarına yer verilerek düzenleme yapılması halidir.

⁵⁶Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.204

⁵⁷Turan GÜNEŞ, a.g.e., s. 22

⁵⁸Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 400

⁵⁹7.7.1948 tarihli, 5245 sayılı İdil Biret ve Suna Kan'ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmelerine Dair Yasa örnek olarak gösterilebilir.

* Daha geniş bilgi için bkz. İbrahim ARAÇ-Şeref İBA, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", AÜSBF Dergisi, c. 58, sayı 3, s. 35-60, Ankara, 2003

Kısım: Kitabın alt birimleridir. Bölümlerden oluşur ve kısımlara başlık konulur.

Bölüm: Bir bütünün maddelerinden oluşan kısmıdır. Kısımlar içerisinde yer alır ve başlıkla düzenlenirler.

Kenar başlığı: Maddelere içeriğine uygun olarak, onu kısaca tanımlayan başlıklar konur. Kenar başlığı bizim hukuk sisteminde yasa da açıkça belirtilmediği sürece yasa kapsamına dahil edilmemektedir. Ancak bu kenar başlığının önemsiz olduğunu belirtmez. Nitekim, Bülent Daver kenar başlığının ne kadar önemli olduğunu şu ifadeleriyle belirtmektedir. “Modern kanun tedvin tekniğinin bir neticesi olan matlap sistemi, bir fantazi, bir süs değil, kanunun bünyesine dahil onu açıklayan, tamamlayan bir parçadır. Başlıksız, fasıl unvansız, matlapsız bir kanun, kanun tekniği bakımından eksik sayılacağı gibi bunları kanun metnine saymamak da kanunun tatbiki ve anlaşılması bakımından büyük tereddütler ve güçlükler doğuracaktır”⁶⁰.

Madde: Fıkra ve bentlerden oluşur. Maddeler bazen tek fıkra şeklinde veya yalnız bentler şeklinde düzenlenebilir.

Fıkra: Maddelerin içerisindeki satırbaşıları fıkraları meydana getirir. Fıkra bir veya birçok cümleden oluşur.

Bent: Bir fıkranın harflerle ya da sayı ile ayrılan kısımlarıdır. Bentler harf, alt bentler sayı ile ifade edilir. Bentler küçük harfle gösterilir.

Cümle: Sözcüklerin bir maksadı belirtecek biçimde sıralanmasından oluşan diziye denir.

Yasanın yapısal sistematikliğini oluşturan yasanın isimlendirilmesi, bölümlendirilmesi, bölüm, alt bölüm ve matlap isimlendirmesi ve numaralandırması, düzeltme şeklinde yapılan yasaların düzenleme şekli, ek madde, geçici madde, yürürlük ve yürütmeye ait konuların nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunda herhangi bir mevzuat yoktur. Böyle olunca yasaların sistematikleri arasında da standart yoktur, böyle bir standart belirlemek için bu hükümlerin bir yasa ile düzenlenmesi gerekmektedir.

⁶⁰ Bülent DAVER, “Kanunla İlgili Meseleler”, SBFD, Cilt XVI, No: 4, Ankara-1961 s. 244

2. ÖZEL NİTELİKLİ YASALAR

Anayasa, yasa biçiminde yapılan bazı yasama işlemlerini taşıdıkları özellikler nedeniyle, genel yasama yönteminden farklı olarak özel bir görüşme usulüne tabi tutmuştur. Bunlar, bütçe ve kesin hesap yasaları ile milletlerarası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması hakkındaki yasalardır. Biz de bu yasaların yapım süreçleri normal yasa yapım sürecinden farklı olduğu için bu farkları kısaca belirtmeyi faydalı bulduk.

A. Bütçe ve Kesin Hesap Yasası

Anayasamızın 87 nci maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerinden birisi de, "bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek"tir. Yukarıda da belirtildiği gibi bütçe ve kesin hesap yasaları normal yasalardan daha farklı bir yasalaşma sürecine tabi oldukları için ayrıca inceleme konusu yapılmıştır.

Parlamentoların tarihsel olarak ilk çıkan yetkilerinden birisi, malî yetkileridir. "Temsilsiz vergi olmaz" ilkesi ilk defa olarak İngiltere'de doğmuştur. Bu ilke vergilerin ancak yasayla konulabileceği ilkesine yani "yasadışı vergi olmaz" ilkesine⁶¹ yol açmıştır⁶². Nasıl vergi toplamak için yasa gerekiyorsa, aynı şekilde toplanan vergileri harcamak için de yasa gerekir. Buna da "yasadışı harcama olmaz" ilkesi denir⁶³. Bu durumda devletin alacaklarını ve harcamalarını da yasa ile yapması gerekecektir.

Bütçe, devletin ve kamu tüzel kişilerinin (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) yıllık harcamalarını gösteren bir yasadır.

⁶¹ Bu ilke Anayasamızın 73'üncü maddesinde benimsenmiştir.

⁶² İlhan ARSEL, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara, 1965, s.332

⁶³ İlhan ARSEL, a.g.e., s. 332-333

Bütçe yasası, hukukî niteliği bakımından bir kural işlem değil, devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine kamu gelirlerini toplamak ve kamu harcamalarında bulunmak konusunda bir yıl süreyle yetki veren bir şart işlemidir⁶⁴.

Anayasamızın 161 inci maddesine göre, bütçe "yıllık"tır. Malî yıl başlangıcı yasayla belirlenir (md. 161/2).

Anayasanın 161 inci maddesinin son fıkrasına göre, bütçe yasalarına, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Bu demektir ki, bütçe yasası ile mevcut yasalarda bir değişiklik yapılamaz. Bu hüküm bütçenin yıllık olmasının ve bütçe yasasının diğer yasalardan daha değişik bir biçimde meclislerce müzakere edilmesinin bir sonucudur.

Buna rağmen kötü bir yasama alışkanlığı son yıllarda doğmuş bulunmaktadır. Bütçe yasalarında yer almaması gereken pek çok hüküm bütçe yasalarına girmekte ve çok zaman bu hükümler diğer yasa hükümlerini değiştirici mahiyette olmaktadır. Bu hükümlerden Anayasa Mahkemesi önüne götürülenler pek haklı olarak hemen iptal edilmektedirler. Yasa çıkarmanın güçlüğü sebebiyle ortaya çıkan bu yolun Anayasaya aykırılığı yanında yasa sistematikimizi de bozduğu bir gerçektir.

Bütçe yasasını kabul etme yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi doğal olarak bu yasanın uygulanmasını denetleme yetkisine de sahiptir. Bütçenin denetlenmesi, gelirlerin toplanmasının ve harcamaların yapılmasının bütçeye uygun olup olmadığının incelenmesidir. Bu denetim Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından yerine getirilir (md.160). Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçenin uygulanışı üzerindeki denetimi ise, kesin hesap yasa tasarılarını kabul etmek suretiyle olur⁶⁵.

Anayasanın 164 üncü maddesine göre, kesin hesap yasa tasarıları, Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Bakanlar Kurulu, yasada daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, kesin hesap yasa tasarılarını ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmak zorundadır (md. 164).

⁶⁴Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.204.

⁶⁵ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.204

Anayasa, bütçe yasasının gösterdiği özellikler nedeniyle, hazırlanması ve görüşülmesi için, diğer yasalardan farklı özel usûller belirlemiştir. Bu usûller, Anayasanın 162 ve 163 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyon 40 üyeden oluşur. Bu komisyonun oluşumunda siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Ancak, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilir (md.162/2). Bu son hükmün amacı, Hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe yasasının bütünlüğünün ve tutarlılığının Bütçe Komisyonunda bozulmasını önlemektir⁶⁶.

Bütçe Komisyonu, bütçe yasa tasarısını ellibeş gün içinde görüşerek kabul eder. Bu yasa tasarısı metni, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır (md. 162/3).

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bütçe bölümleri ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konulur (md. 162/4).

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe yasa tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar (md. 162/son). Bu son iki hükmün amacı, bütçenin bütünlüğünü ve denliğini korumaktır.

Bütçelerde iş programları hazırlanırken Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu'na sunulan ve Kurul'da incelenmesinden sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilen Yıllık Programlarda kabul edilmiş olan esasların dikkate alınması gerekir.

Genel ve katma bütçe yasa tasarıları ile birlikte Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak cari yıl bütçesinin, geçmiş yıllarla mukayesesinin

⁶⁶ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.205

analizini içeren “Bütçe Gerekçesi” ile ulusal ve uluslararası ekonomik gelişmeleri analiz eden “Yıllık Ekonomik Rapor” da Meclis’e sunulur.

Kesinhesap yasa tasarıları ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Meclise sunulur. Sayıştay, “Genel Uygunluk Bildirimi”ni ilişkin olduğu kesin hesap yasa tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclis’e sunar.

Maliye Bakanlığı; kesinhesap yasa tasarısının metni, gerekçesi, bütçe içinde ve dışında alınan ve ödenen tutarlarının mizanı, gelir kesinhesap cetveli ve açıklamalar, bakanlıklar kesinhesap cetvelleriyle açıklamaları, her il ve kuruluşun bütçedeki türlerine göre gelirleri ve daireler itibariyle giderlerini kapsayan “Hazine Genel Hesabını” hazırlayarak Meclis’e sunar.

Kesin hesap yasa tasarısı, yeni yıl bütçe yasa tasarısıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu gündemine alınır ve Komisyon, bütçe yasa tasarılarıyla kesinhesap yasa tasarılarını Genel Kurul’a birlikte sunar.

1982 Anayasası’nın 163 üncü maddesinde genel ve katma bütçelerle verilen ödeneklerin harcanabilecek miktarının sınırını gösterdiği, bu sınırın Bakanlar Kurulu Kararı ile aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı; Bakanlar Kurulu’na yasa hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği; cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki yasa tasarısı ve tekliflerinde belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idareler bütçe yasa tasarıları ile kesinhesap yasa tasarılarının Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülmesi; Maliye Bakanı’nın Komisyon’a sunuş konuşması ile başlar, tasarıların tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra tasarıların gider bütçesi ile ilgili birinci maddeleri okunur ve oylanmadan kuruluş bütçelerinin görüşülmesine başlanır. Belirlenen bütçe takvimine göre, sırasıyla kuruluş bütçeleri görüşülür

ve bütçeleri programları itibariyle ve toplam olarak oylanır. Konsolide bütçe, genel bütçeli 34 kuruluş, katma bütçeli 64 kuruluş olmak üzere toplam 98 kuruluştan oluşur. Kuruluş bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarının tümünün görüşülmesinin tamamlanmasından sonra, gelir bütçesinin tümü ve maddeleri yukarıdaki esaslara göre görüşüp oylanır. Bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, genel ve katma bütçe yasa tasarıları ile kesin hesap yasa tasarıların 1 inci maddelerinden itibaren okunarak, varsa yapılan değişikliklerle oylanır ve sırasıyla diğer maddelere devam edilir.

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülen bütçe metni ve bağlı diğer belgeler Genel Kurula gelir. Genel Kurul'da görüşmeler sırasında gelirleri azaltıcı veya giderleri arttırıcı önerilerde bulunulamamasının yanısıra; konuşmacı süre ve sayısı ile verilebilecek önerge adedinin kısıtlı olması gibi nedenler de, yapılan görüşmelerde ancak bütçenin genel değerlendirmesinin yapılabilmesine imkan vermektedir.

Bütçelerin reddedilmesi gibi bir durum genelde yaşanmayan bir olaydır. Ancak ülkemizde bu alışılmamış durumla 1965 ve 1970 yıllarında karşılaşmıştır. İki İnönü, ikincisi Demirel kabinesi zamanında yaşanan bu örneklerde, parlamentonun yürütme gücüne karşı gerçek üstünlüğü ve etkinliği görülmektedir.

Bütçe Komisyonu, bütçe yasa tasarısını ellibeş gün içinde görüşerek kabul eder. Bu yasa tasarısı metni, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır (md. 162/3).

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bütçe bölümleri ve değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konulur (md. 162/4).

Anayasanın 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı bütçe yasalarını bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderemez. Bu hüküm,

bütçe yasalarının süreli niteliğinden kaynaklanmaktadır. Zira, bütçe yasası malî yılbaşına kadar çıkarılmaması durumunda devlet faaliyetleri felce uğrayacaktır⁶⁷.

Bütçe yasalarının denetim rejimi bakımından diğer yasalardan bir farkı yoktur. Bütçe yasaları aleyhine de Anayasa Mahkemesinde şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılabilir.

Kesin hesap yasa tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez (md.164/son).

B. Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasının Uygun Bulunması Hakkında Yasa

Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini saydığı 87 nci maddesinde, uluslararası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasının TBMM'nin görev ve yetkilerinden olduğu belirtilmiş ve bu konu Anayasanın 90 ıncı maddesinde daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı bir yasayla uygun bulmasına bağlıdır. Yine Anayasanın 104 üncü maddesinde Cumhurbaşkanının görevleri arasında "milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak" yer almaktadır.

Anayasanın metninde, andlaşma yapma yetkisinin, yani görüşmeler yapma ve andlaşma metnini tespit etme yetkisinin kime veya hangi organa ait olduğunu gösteren bir hüküm yoktur. Ancak uygulamada andlaşma yapma yetkisinin yürütme organına ait olduğu kabul edilmektedir⁶⁸. Anayasanın ilgili hükümleri ve 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayımlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması için

⁶⁷ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.205

⁶⁸ Hüseyin PAZARCI, Uluslararası Hukuk Dersleri, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 148-153

Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun çerçevesinde uluslararası andlaşmaların yapılma ilkeleri belirlenmiştir. Bugünkü uygulamaya göre Türkiye adına Cumhurbaşkanı, Başbakan, Dışişleri Bakanı yetki belgesine gerek kalmadan ve ayrıca Dışişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan yetki belgesiyle görevlendirilen kişiler milletlerarası andlaşma yapma yetkisine sahiptirler⁶⁹.

Yukarıda anılan kişilerce yapılan andlaşmanın bağlayıcılık kazanması için "onaylanması ve yayımlanması" gerekir. Andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi ise, Cumhurbaşkanıya verilmiştir (Anayasa, md. 104).

Fakat, Cumhurbaşkanı'nın onaylama yetkisini kullanabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisinin andlaşmanın onaylanmasını bir yasayla uygun bulması gerekir (Anayasa, md.90/1). Andlaşmaların onaylanmasının bir yasayla nasıl uygun bulunacağı hususu Anayasamızın 90 ıncı maddesinde düzenlenmiştir.

Milletlerarası andlaşmaların onaylanması bakımından milletlerarası andlaşmalar konusunda ikili bir ayırım yapmak gerekir.

- Onaylanması için yasayla uygun bulunması gereken andlaşmalar
- Onaylanması için yasayla uygun bulunması gerekmeyen andlaşmalar

a. Onaylanması İçin Yasayla Uygun Bulunması Gereken Andlaşmalar

Anayasanın 90 ıncı maddesinin birinci fıkrası "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır". hükmü ile milletlerarası andlaşmaların onaylanması konusundaki genel kuralı belirlemiştir. Bu hükme göre, Türkiye Büyük Millet

⁶⁹ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.151.

Meclisi uygun bulmayı bir yasayla kabul ettikten sonra, Cumhurbaşkanı andlaşmayı onaylayacak ve yayımlayacaktır.

Bir uluslararası andlaşmanın yapılması için Türkiye Cumhuriyeti temsilcileri ve bu temsilcilerin yetkileri bir Bakanlar Kurulu kararnamesiyle tayin ve tespit edilir. Türkiye Cumhuriyet temsilcileri ve ilgili taraf temsilcileri arasında uluslararası andlaşma paraf edilir veya imzalanır veya nota teatisine konu teşkil etmesi veyahut bu andlaşmalara katılma bildirileri hazırlanır. Bu süreç tamamlandıktan sonra Dışışleri Bakanlığı tarafından andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğuna dair bir yasa tasarısı hazırlanır ve Başbakanlığa gönderilir. Başbakan ve bakanların imzalarıyla tamamlanan tasarı TBMM'ye sunulur. Önceden imzalanmış bir andlaşmanın Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması zorunluluğu yoktur. Hükümetin dış politikayı yürütürken imzalamış olduğu bir andlaşmayı, Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk etme konusunda "takdir yetkisi"ne sahip olduğu kabul edilmektedir⁷⁰. Milletvekillerinin de bir milletlerarası andlaşmanın uygun bulunmasına dair kanun teklifi veremeyecekleri kabul edilmektedir⁷¹.

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan uygun bulma yasa tasarısı Dışışleri Komisyonu ve ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kuruluna gelir. Hüseyin Pazarcı'ya göre, bir andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarılarının "Mecliste görüşülmesi sırasında andlaşma metninin bir bütün olarak oylanması gerekmektedir. Böylece andlaşma metninin maddeleri tek tek oya konulamayacağı gibi bunlara ilişkin değişiklik önergeleri vermek olanağı da yoktur. Dolayısıyla TBMM bir andlaşmayı ya kabul etmek, ya da reddetmekten başka bir olanağa sahip değildir"⁷². Pazarcı'nın bu görüşleri doğrultusunda

⁷⁰ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.151

⁷¹ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.151

⁷² Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.152 Bu usûl 2.5.1927 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesinin 112'nci maddesinde "... Devletlerle münakit muahede ve mukavelelerin tasdiki talebini mutazammın kanun layihaları Meclise takdim edildikte o muahede ve mukavelenin ihtiva ettiği maddeler reye konamaz ve metinleri hakkında tadilat teklif edilemez" şeklinde yer alıyordu.

İçtüzüğü'nün 81 inci maddesinin (d) bendi ile getirilen yeni bir düzenleme⁷³ ile 'yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu' ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağı ve önerge verilemeyeceği hükmü' getirilmiştir. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir: İptal gerekçesinde;

"TBMM'nin yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmalar konusundaki yetkisinin, bu andlaşmaların onaylanmasının bir yasayla uygun bulunmasıyla sınırlı olduğu, söz konusu yetkinin sözleşmelerin içeriğine müdahale olanağı vermediği açıktır. Ancak, yabancı devletler veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların metinleri kimi çekincelere izin veriyorsa, bu konuda TBMM'nin yetkili olmadığı düşünülemez. Bu yetkinin ise görüşme açılması ve önerge verilmesi ile kullanılabileceği açıktır. Belirtilen çekincelerin yer alacağı madde de, kuşkusuz andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin ilk maddesidir. Öte yandan, andlaşmalarla üstlenilecek yükümlülüklerin yerine getirilmesinin başlangıcı aksi kararlaştırılmamışsa onay yasasının yürürlük tarihi olduğundan, önemli görülen durumlarda, bu tarihin tartışılması gerekebilir. Bunun onay yasalarına ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi yasaklanarak engellenmesi ise demokratik hukuk devleti çerçevesinde yasama yetkisinin amacına uygun olarak gerektiği biçimde kullanılamaması sonucunu doğurur"⁷⁴. denmiştir. Anayasa Mahkemesi bu gerekçelerle yapılan düzenlemeyi Anayasa'nın 2 ve 87 nci maddelerine aykırı bulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı karşısında TBMM'nin eğer andlaşma buna müsaade ediyorsa andlaşmanın bazı maddelerine çekince koyabilmesi mümkün olabilecektir, ancak andlaşmanın bazı maddelerini değiştirebilme yetkisinin olmadığı da açıktır⁷⁵.

⁷³ 7.2.2001 tarihli 713 sayılı kararla değişikliğe uğramıştır .TBMM'nin 26.1.2001 tarihli 50. birleşim tutanağı sonuna ekli Sıra Sayısı 586, s.1, TBMMTD, Dönem 21, 2001, c. 53

⁷⁴ E.2001/129, K.2002/24, K.T. 31.1.2002, R.G. 18.6.2002 /24789

⁷⁵ Uygulamada da andlaşma metinlerinin gerek komisyonlar gerekse Genel Kurul aşamasında değiştirilmesine izin verilmemektedir. Bununla ilgili olarak Dışişleri Komisyonu 1/598, 1/778 ve 1/890 esas numaralı andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair yasa tasarılarını andlaşma metinleri üzerinde değişiklikler yaparak Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa sunmuştur. Ancak Başkanlık "Meclisin geçmişten gelen ve bugün de geçerli olan

Uygun bulma yasaları da tüm yasalar gibi bir yasadır. Tarih ve numara alır. Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazetede yayımlanır. Onaylamayı uygun bulma yasaları üç maddeliktir. Onaylamanın uygun bulunduğu dair bir madde ile yürürlük ve yürütme maddelerinden oluşur. Onay yasaları onayladıkları andlaşmanın metnini tekrarlamazlar. Aynı şekilde uygun bulma yasasının onayladığı andlaşmanın metni bu yasaya ek olarak Resmî Gazetede yayımlanmamaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinde uygun bulma yasası ile kabul edilen ve Cumhurbaşkanı tarafından da Resmi Gazete’de yayımlanan yasa ile ilgili bir andlaşma artık onaylanabilir duruma gelmiştir. Anayasamıza göre milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (md. 104). Gözler’in bu noktada bir itirazı vardır. O da şudur: Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması uygun bulunmuş bir andlaşmanın onaylanması, Bakanlar Kurulu kararı ile değil, Cumhurbaşkanının bir kararıyla olmalıdır. Ancak sorumsuz olan Cumhurbaşkanının bu kararı, Başbakan ve Dışişleri Bakanı tarafından imzalanmalıdır. Zira, dış politika alanında sorumluluk, Cumhurbaşkanına değil, Hükümete aittir⁷⁶. Fakat uygulamada onaylama işlemi Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle yapılmaktadır. Sadece ilgili Bakan ve Başbakanın imzası ile Cumhurbaşkanının onay işlemi şeklinde olmamaktadır. Ancak bilindiği üzere Bakanlar Kurulu kararnamesinin tekemmül edebilmesi için Cumhurbaşkanının imzalaması şarttır. Dolayısıyla, şayet Cumhurbaşkanı andlaşmayı onaylamak istemiyorsa Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamamak suretiyle bu amacını gerçekleştirebilir.

uygulamalarına göre; Meclis komisyonları ve Genel Kurulunun, andlaşmaların metni ve ekleri üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunması, metni değiştirmesi veya hüküm eklemesi mümkün değildir. Meclise sunulan andlaşmaların metinleri üzerinde değişiklik yapılmaması, milletlerarası hukuktan doğan bir gereklilik olarak da görülmektedir.” demek suretiyle Komisyonun yetkisi dahilinde olmayan bir değişiklik yaptığını belirtmiş ve ilgili tasarıları tekrar komisyona geri göndermiştir. Her ne kadar İçtüzüğü’nün 81 inci maddesinde 7.2.2001 tarihinde yapılan değişiklik de gerekçe olarak gösterilmiş ise de aynı değişiklik 31.1.2002 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişti. (TBMM Başkanlığının 1 Nisan 2002 tarih ve A.01.0.GNS.0.10.00.02- 14606 sayılı yazısı)

⁷⁶ Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 444

b. Onaylanması İçin Yasayla Uygun Bulunması Gerekmeyen Andlaşmalar

Yukarıda açıklanan onaylamayı yasayla uygun bulma genel kuralından sonra burada da bu kuralın istisnalarına yer vereceğiz. Ancak bir noktaya işaret etmekte fayda var. Buradaki istisnalar aşağıdaki gruplara giren andlaşmaların onaylanması için bir yasayla uygun bulunmalarına gerek olmadığıdır. Fakat bu gruplara giren andlaşmaların da yürürlüğe girebilmeleri için Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaları ve yayımlanmaları gerekir.

Onaylanması için yasayla uygun bulunması gerekmeyen andlaşmalar da iki gruba ayrılmaktadır.

Birinci Grup Andlaşmalar: Türk yasalarında değişiklik getirmemek şartıyla (md.90/4), iktisadi, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek ve kişi haklarına ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu andlaşmaların yayımlanmalarından başlayarak iki ay içinde TBMM'nin bilgisine sunulması gerekir.

İkinci Grup Andlaşmalar: Türk yasalarında değişiklik getirmemek şartıyla (md.90/4), daha önceden yapılmış bir milletlerarası andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile yasaların verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların TBMM'ce uygun bulunması zorunluluğu yoktur. Ancak bu gruba giren ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar yayımlanmadan yürürlüğe giremez.

Bir milletlerarası andlaşmanın yukarıda sayılan iki gruba girip girmediği konusundaki ilk değerlendirmeyi Dışişleri Bakanlığı yapar. Dışişleri Bakanlığı bir andlaşmanın bu gruplara girmediği kanısına varırsa, andlaşmanın onaylanması için bir uygun bulma yasa tasarısı hazırlar. Bu gruplara girdiği

kanaatine varırsa, uygun bulma yasa tasarısı yerine bir kararname tasarısı hazırlayarak Bakanlar Kuruluna sunar⁷⁷.

Bakanlar Kurulu kararnamesi ile onaylanması kabul edilen bir andlaşmanın, daha sonra, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulması gerekir⁷⁸. Zira, Anayasanın 104 üncü maddesine göre, milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisi her halükârda Cumhurbaşkanına aittir. Doktrinde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalaması, bu onaylama yetkisini kullanması olarak kabul edilmektedir⁷⁹.

Yukarıdaki gruplara giren, yani onaylanması için onay yasasına ihtiyaç olmayan milletlerarası andlaşmaların onaylanması için de, Bakanlar Kurulu isterse, uygun bulma yasa tasarısı hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edebilir. Buna Anayasada engel bir hüküm yoktur. Çünkü, bu iki gruba giren milletlerarası andlaşmaları uygun bulma yasasına gerek olmadan onaylama yetkisi takdirî bir yetkidir. Bakanlar Kurulu bu yetkiyi sorumluluk alıp tek başına kullanmak istemeyebilir. Dış politika konusunda, devreye Türkiye Büyük Millet Meclisini katarak sorumluluğu paylaşma isteği makul bir istektir⁸⁰.

c. Andlaşmaların Yayımlanması ve Yürürlüğe Girmesi

31 Mayıs 1963 tarihli ve 244 sayılı Yasanın 3 üncü maddesinin birinci fıkrası, "milletlerarası andlaşmaların onaylanması... Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur" demektedir. Gerçekten de uygulamada, bir milletlerarası andlaşmanın onaylanması veya bunlara katılma Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun imzalarıyla teşekkül eden bir "Bakanlar Kurulu kararnamesi" ile yapılır ve söz konusu andlaşmanın Türkçe metni ile andlaşmada muteber olduğu belirtilen bir dil ile yazılmış metni yukarıda belirtilen kararnameye ekli

⁷⁷ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.153

⁷⁸ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.154

⁷⁹ Sedat KILIÇCI, Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanması, Ankara, AÜHF Yayınları, 1968, s.95;

Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.155.

⁸⁰ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.154

olarak Resmi Gazetede yayımlanır. Ancak Anayasamızın 90 ıncı maddesinin üçüncü fıkrasından, milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların özel kişilerin haklarını ilgilendirmemek şartıyla Resmî Gazetede yayımlanmadan yürürlüğe konabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu gruba giren ve özel kişilerin haklarını ilgilendirmeyen andlaşmaları, Hükümet isterse, yayımlar, isterse yayımlamayabilir⁸¹. Bu istisna dışında bütün andlaşmaların, ülkemizde hüküm doğurabilmesi için yayımlanması gerekir.

Uluslararası andlaşmalarda andlaşmanın ne zaman yürürlüğe gireceğini belirten maddeler bulunmaktadır. Bu maddelerde, genellikle andlaşmanın her akit tarafın Anayasal hükümlerinin ifasından sonra bu anlamdaki diplomatik notaların teati edildikleri tarihte yürürlüğe gireceği belirtilmekte veya benzer ifadeler kullanılmaktadır. Bu maddeler ile Anayasa ve 244 sayılı Yasa çerçevesinde ve uygulamada andlaşmalar, andlaşmanın onaylanmasına dair Bakanlar Kurulu kararnamesinin Resmi Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girmektedir.

3. PARLAMENTO KARARLARI

Yasama meclislerinin hukuki işlemleri, yasalar ve parlamento kararları olmak üzere ikiye ayrılır. Bu iki tür işlemi birbirinden ayırmak her zaman için sorun olmuştur ve halen de sorun olmaya devam etmektedir. Esasında pratikte bakıldığı zaman sorun görülmüyor. Çünkü yasalar Resmî Gazetede "kanun", parlamento kararları ise "TBMM Kararı" başlığı altında yayımlanırlar⁸². Bundan dolayı bu işlemleri yayımlanmalarından sonra, Resmî Gazetede isimlerine bakarak ayırabiliriz..

⁸¹ Hüseyin PAZARCI, a.g.e., s.156

⁸² Örnek olarak "Seçimin Yenilenmesi Kararı", "İstifa Nedeniyle Düşme Kararı", "Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararı", "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Seçme Kararı" verilebilir.

Fakat, uygulamada bu durum sadece kabul edilmiş ve yayımlanmış yasalar ve parlamento kararları için geçerlidir. Ancak asıl sorun olan, Türkiye Büyük Millet Meclisinin herhangi bir meseleyi çözüm yolunda adım atacağı zaman bunu “yasa” şeklinde mi, yoksa “parlamento kararı” şeklinde mi yapacağıdır. Diğer bir ifadeyle hangi işlemleri “yasa”, hangi işlemleri ise “parlamento kararı” şeklinde yapacağıdır.

Bu iki tür işlemi birbirinden ayırdetmek için değişik kıstaslar getirilmiş, ancak getirilen bu kıstaslar tam anlamıyla iki işlemi birbirinden ayırdetmeye yetmemiştir. Mesela iki meclisli sistemlerde, iki meclisin iradesini de gerektiren işlemler “yasa”; tek meclisin iradesini gerektiren işlemlerin ise “parlamento kararı” şeklinde yapılması kabul edilmektedir. Ancak bu kriter de tek meclisli bir sistemde yeterli bir kıstas olmayacaktır. Yani ülkemiz gibi tek meclisli ülkelerde yasalar da, parlamento kararları da, TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edildikleri için, bunları birbirinden organik kritere göre ayıramayız. Dolayısıyla bu işlemleri maddî mahiyetlerine göre, yani içeriklerinden hareket ederek birbirlerinden ayırdetmek zorundayız.

Bir kısım yazarlar ise “yasa” ve “parlamento kararı” ayrımını, kararların yasalar gibi yürütme organı tarafından “ısdar” edilmemesi noktasından yapmaktadırlar. Ancak bu görüş de Türk hukukunda ısdarın Fransa’daki ısdar işleminden farklı olmasından dolayı kabul görmemiştir. Fransa’da ısdar işlemi; bir yönüyle parlamentonun iradesinin ve yasanın varlığının resmen saptanmasını, diğer yönüyle de bu yasanın uygulanması için idari makamlara verilen emri ifade eder. Türk hukukunda ise, ısdarın birinci yönünün kabul edilmemiş olduğu, sadece uygulama emri ve duyurulmayı kapsayan tek bir yayın işleminin varlığı ifade edilmektedir⁸³.

Bu durumda parlamento kararlarını Teziç’in yaptığı gibi ancak olumsuz şekilde tanımlamak uygun olacaktır. Buna göre parlamento kararları, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasa dışındaki bütün işlemleridir⁸⁴. Parlamentonun yasa dışında yapmış olduğu işlemlerin hem konu hem de nitelik bakımından

⁸³ Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İÜHF Yayınları, İstanbul 1972, s.139

⁸⁴ Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s.11

çeşitliliğinin fazla olması bunlar arasında tam bir tasnifin yapılmasını zorlaştırmaktadır. Teziç yine de bir ayrıma gitmiştir. Parlamento kararlarının, meclisin içe dönük (kendi bünyesi ile ilgili) ve dışa dönük (kendi dışındaki bir organın ya da kuruluşun faaliyetleri üzerinde etkili olmasını sağlayan) kararları diye ikiye ayırmaktadır⁸⁵. Gözler ise "yasa" ile "parlamento kararı" arasındaki temel farkın, yasanın yasama organının "düzenleyici işlemi", parlamento kararının ise "bireysel işlemi" olduğunu kabul etmektedir. Yani yasama organı, belli kişi veya somut durumlara ilişkin iradesini "parlamento kararı" biçiminde, buna karşılık norm koyma iradesini ise "yasa" biçiminde açıkladığı söylenebilir. Ancak Gözler, bu kuralın da istisnaları olduğunu kabul etmektedir. Mesela İçtüzük bir düzenleyici işlemdir; ama bir yasa değil, "parlamento kararı" niteliğindedir. İdam cezalarının yerine getirilmesine, Türkiye Büyük Millet Meclisi bir "parlamento kararı" ile değil "yasa" ile karar vermektedir. İçtüzüğün bir parlamento kararı olması, onun münhasıran Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olmasından ve bu alanlarda Meclisin yönetsel bağımsızlığından kaynaklanmaktadır. Ayrıca bütün bu açıklamalardan sonra Gözler parlamento kararları için bir tanım yapmaktadır. : *"Parlamento kararları, Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olarak veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlardır"*⁸⁶.

Yasama meclislerinin iç örgütlenişlerine ve çalışmalarına ilişkin kararlar parlamento kararlarının önemli bir bölümünü oluşturur. Bu parlamento kararlarının bir kısmı Anayasa, bir kısmı ise İçtüzük'te düzenlenmiştir. Anayasa'da yer alan parlamento kararları şunlardır: Türkiye Büyük Millet Meclisinin İçtüzüğünü yapması ve değiştirmesi (md.95), yasama dokunulmazlığının kaldırılması (md. 83), milletvekilliğinin düşmesi kararı (md.84), Meclisin kendi seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi (md.77/2), Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Başkanlık Divanının seçilmesi kararı (md.95), Meclisin tatile girmesi karar (md.93/2), kapalı oturum yapılmasına ve bu

⁸⁵ Erdoğan TEZİÇ, "Parlamento Kararı ve Kanun", Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1989, c. 5, s.123-129

⁸⁶ Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 376-377

oturumlardaki görüşmelerin yapılmasına ilişkin kararlar (md.97/2), bir milletvekilinin altı ayı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca verilecek görevi kabul etmesine ilişkin kararlardır. (md.82/2) Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde yer alan parlamento kararı ile yapılması gereken işlemler de şunlardır. Açık oylama kararı (İçtüzük, md. 143) gizli oylama kararı (İçtüzük, md. 147), komisyonların seçilmesi kararı (İçtüzük, md.20).

Parlamento kararlarının ikinci bir bölümünü ise yasama organın yürütme organı ile olan ilişkileri çerçevesinde almış olduğu kararlar oluşturur. Bu tür işlemlerin yapılması da parlamenter sistem içinde doğal ve zorunlu bulunmaktadır⁸⁷. Teziç de bu kararlardan "Yasama Meclisinin Dışa Dönük kararları" olarak bahsetmektedir⁸⁸. Bu tür kararlara örnek olarak ; Bakanlar Kurulunun göreve başlaması sırasında güven oyu verilmesi kararı (md.110), gensoru veya güven istemi sonucunda Bakanlar Kurulu veya bir bakan hakkında güven veya güvensizlik kararı (md.99,111), Cumhurbaşkanı'nın seçimi kararı (md. 102), Başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması ve Yüce Divana sevk kararı (md. 100), Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanetten dolayı suçlandırılması kararı (md. 105), gensorunun gündeme alınıp alınmaması kararı (md.99), genel görüşme açılması kararı (md.98) ve meclis araştırması açılması kararı (md.98) verilebilir.

Yürütmenin bazı işlemleri yapabilmesi için Meclisin onayı aranmaktadır. Bu tür onaylama işlemlerini de Türkiye Büyük Millet Meclisi bir "yasa" şeklinde değil, bir "parlamento kararı" şeklinde yapar. Mesela, olağanüstü hal ilânı kararının onaylanması kararı (md.121/1), olağanüstü hal süresinin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması kararı (md. 122/1), sıkıyönetim ilânı kararının onaylanması kararı (md. 122/1), sıkıyönetim süresinin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması kararı (md. 122/4), kalkınma plânlarının onaylanması kararı (md. 166).

Ayrıca bazı ülkelerde yasama organı yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde de bir kısım parlamento kararları almak durumunda

⁸⁷ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.216

⁸⁸ Erdoğan TEZİÇ, "Parlamento Kararı ve Kanun", s. 127

kalmaktadır. Birçok Avrupa ülkesinde yasama meclisleri, Anayasa mahkemelerine, Yüksek Hakimler Kuruluna üye seçmektedir. 1961 Anayasası döneminde ülkemizde de örnekleri yaşanmıştır. Meclisler bu seçimleri de parlamento kararı olarak yapmaktadır.

Meclis'in ayrıca savaş ilânı kararı (md.92) ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verilmesi kararları (md.92), bağımsız idari otoritelere üye seçilmesi gibi kendine özgü parlamento kararları da vardır.

Bunların dışında 1961 Anayasası döneminde ortaya çıkmış bulunan ilginç bir parlamento kararı türü, oluşumunda Cumhuriyet Senatosunun da katkısı olmakla beraber, sonuçta Millet Meclisi kararı olarak kesinleşen parlamento kararlarıdır. Bunlar, 77 sayılı Yasa gereğince uzun vadeli planın kabulü hakkındaki Millet Meclisi Kararı, 140 sayılı Yasa gereğince Dilekçe Karma Komisyonunun raporu üzerinde önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp Millet Meclisince kesinleştirilen karar ve 468 sayılı Yasa gereğince kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesine ilişkin Millet Meclisi kararıdır. Bu kararların oluşumunda izlenen yöntem, 1961 Anayasasının bütçenin görüşülmesi konusunda kabul ettiği "tersine işleyen mekik" sistemine benzemektedir. Kararlar, öncelikle ilgilili yasaların öngördüğü Türkiye Büyük Millet Meclisi karma komisyonlarında, daha sonra Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülmekte, sonunda da Millet Meclisinde görüşülerek kesinleştirilmektedir. Turgut Tan, söz konusu kararları "Türk Anayasa sistemine yabancı, hatta ona ters düşen bir yasama işlemi türü" olarak görmektedir⁸⁹. Çünkü parlamento kararını tek meclis alır, her iki meclisin birlikte yaptığı yasama işlemi "yasa"dır. Ancak bu kararlarda her iki meclisin de etkisi vardır. 1982 Anayasası ile tek meclisli sisteme geçilmiş olması nedeniyle, artık böyle bir uygulama söz konusu değildir⁹⁰.

⁸⁹ Turgut TAN, Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara, TODAİE Yayını, 1976, s.88

⁹⁰ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 216

A. Parlamento Kararlarının Kabulü ve Yayımlanması Usulü

Parlamento kararlarının her şeyden önce bir Genel Kurul kararı olduğunu unutmamak gerekir. TBMM Başkanlığı kararları veya Başkanlık Divanı kararları bir "parlamento kararı" değildir. Aynı şekilde herhangi bir komisyonunun bir kararını da "parlamento kararı" olarak anlamak mümkün değildir. Muhakkak, hangi parlamento kararının ne şekilde görüşülüp oylanacağını İçtüzük karara bağlamıştır. Parlamento kararlarının bir çoğu da komisyonlar aşamasından geçer. Ancak bunların Genel Kurul tarafından kabul edilmesi gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi konu ile ilgili bir kararında şöyle demiştir:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları... yasama meclislerine bağlı olup aslî yetkileri yoktur. Bunların temel görevi meclislere yardımcı olmaktır... Kısacası komisyonlar, yasama meclislerinin genel kurullarında görüşülecek metinleri hazırlamak ve bunlarla ilgili çalışmaları yapmakla görevli kuruluşlardır... TBMM Komisyonlarının çalışmaları yasa tasarısı ve tekliflerini Meclis Genel Kurulu adına inceleyerek bu konudaki düşüncelerini belirtmekten ibarettir... Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM'nin istisnaî olarak kullandığı ve maddî anlamda, idarî nitelikte olan bir yetkidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait bir yetki Bütçe Komisyonu dahil hiçbir Meclis Komisyonunca kullanılamaz"⁹¹.

Genel Kurul tarafından onaylanan parlamento kararının yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın bu kararları bir daha görüşülmek üzere geri göndermek gibi bir yetkisi de bulunmamaktadır. Parlamento kararları doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından yayımlanırlar. Bu durumu da "yöntemsel bağımsızlığın" bir gereği olarak kabul etmek gerekir. TBMM İçtüzüğü'nün 182 nci maddesi, Meclis kararlarından hangilerinin Resmi Gazetede yayımlanacağını Başkanlık Divanı'nın hazırlayacağı bir yönetmelikle

⁹¹ E.1990/39, K.1991/21, K.T. 11.11. 1991, AMKD, Sayı 27, Cilt I, s.455.

belirtileceğini öngörmüştür. Bu kararlar, Resmi Gazete’de yayımlanmakla yürürlüğe girerler. Ayrıca farklı bir yürürlük tarihi de gösterilebilir.

B. Parlamento Kararlarının Yargısal Denetimi

Parlamento kararları genel olarak yargı denetimi dışında tutulmuştur. Sadece, üç tür kararın Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği, Anayasa’da açıkça belirtilmiştir. Bunlar, yasama meclisi İçtüzükleri ile, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve üyeliğin düşmesine ilişkin kararlardır.

Parlamento kararlarının bu istisnalar dışında yargı denetimi dışında kalmasını hukuk devleti açısından sakıncalı olarak görenler olmuştur. Ancak, Ergun Özbudun’un belirttiği gibi, parlamento kararlarının istisnalar haricinde yargı denetimi haricinde tutulmuş olmasını, “hukuk devleti açısından önemli bir sakınca olarak görmek abartılıdır. Bir kere, parlamento kararları ile, vatandaşlar için uyulması zorunlu, bağlayıcı, genel hukuk kuralı konulamayacağı unutulmamalıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu nitelikteki bir işlemi, Anayasa Mahkemesinin denetiminden kaçırmak amacıyla, “yasa” değil de, “parlamento kararı” adı altında yapmış olsa da, istediği sonucu elde edemeyecektir. Çünkü Anayasa Mahkemesi, Türkiye Büyük Millet Meclisince bir işlemin şu ya da bu şekilde nitelendirilmiş olmasıyla kendisini bağlı görmemektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin vatandaşlar için bağlayıcı kural getiren “karar” başlığı altında yaptığı işlemi, Anayasa Mahkemesi “yasa” niteliğinde sayarak denetleyebilecektir⁹².

Millet Meclisi milletvekillerinin ödenek ve yolluklarını bir “Genel Kurul kararı” ile belirlenmiştir. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi şu gerekçelerle “Genel kurul kararı”nı iptal etmiştir.

⁹² Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 217

"Yasama Meclislerinin Anayasada öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanmak suretiyle oluşturulan (işlemlerin)... Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmediğinin tayininde, meydana getirilen metin veya belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin belirlenmesi ve bu açıdan Anayasaca denetime tâbi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkide ise denetime bağlı olacağının kabul edilmesi zorunludur... Yasama Meclislerince kabul edilen bu metnin adı (Kanun) olmasa ve metnin oluşturulmasında uygulanan yöntem, kanunlar için Anayasada öngörülmüş bulunan yöntemle uymasa bile, eğer içeriğinde kanun hükmü ve değer ve etkisinde kimi kurallar konulmakta ise, bu metnin adı (Kanun) olmamasına rağmen kanun niteliğinde düzenleme sayılarak Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı tutulması zorunludur". Anayasa Mahkemesi yaptığı bu ilk incelemeden sonra söz konusu kararın "kanun değer ve etkisinde kimi kurallar meydana getirdiği" kanaatine varmış ve neticede de şu sebeple iptal etmiştir: "Karar içeriğindeki kurallar, Yasama Meclisince kabul edildiği ve uygulamaları zorunlu bulunduğu için yasa kurallarına eş değer ve etkidedir. Şu halde bu karar, adı kanun olmamakla beraber, yasama meclisince yapılmış kanun niteliğinde bir düzenlemedir... Böyle bir düzenleme ancak yasa ile ve yasalar için Anayasada konulmuş bulunan yöntemlere uyularak yapılabilir." İçeriği yönünden "yasa ile yapılaması gereken bir düzenleme" getirmiş olduğu için, söz konusu kararın iptali gerekir⁹³.

Meclisin kendi iç örgütlenişi ve çalışmaları ile ilgili kararlar, Anayasa Mahkemesince "İçtüzük düzenlemesi" niteliğinde görüldüğü takdirde denetlenebilmektedir. Meclisinin yürütme organı ile ilişkilerine yönelik kararları ise, mahiyetleri gereği siyasal tercih ve takdirlere dayandığından, bunların yargı denetimine tabi olmamaları doğaldır. Aynı durum, savaş ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verilmesi kararları bakımından da söylenebilir. Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde Millet Meclisinin "Millet Meclisi Genel Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Kararı"nı denetlemeye yetkili olmadığına karar vermiştir. Kararında "Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri arasında, belirlenen işlemler olarak görmeye, şeklî veya maddî bakımdan

⁹³ E.1977/6, K.1977/14, K.T. 22.2.1977, AMKD, Sayı 15, s.186-187

yasada da bu nitelikte bir yasama tasarrufu saymaya yahut bir içtüzük hükmü olarak nitelendirmeye olanak yoktur... Eğer Anayasa bu kararı anayasaya uygunluk denetimine tâbi tutmamışsa, oluşması sırasındaki Anayasa ve içtüzük kurallarına uyulup uyulmadığının da denetlenmesine olanak yoktur"⁹⁴.

Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığı zaman bir işlemin içerik yönünden yasa veya içtüzük düzenlemesi niteliği taşıyan bir parlamento kararı denetim yetkisi içinde görmüştür. Ancak, Anayasa Mahkemesi parlamento kararı şeklinde yapılması gereken bir işlemin yasa şeklinde yapılmış olmasını Anayasaya aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi, parlamento kararı ile yenilenmesi gereken seçimlerin yasa ile yenilenmesini Anayasaya aykırı bulmamış, bunun nedenini de yasama yetkisinin genelliği ile açıklamaya çalışmıştır. Mahkemenin gerekçesine göre "kanun koyucu, Anayasa'ya uygun olmak şartı ile kanunla, her alanda her çeşit düzenlemeyi yapabilir. Yasamanın düzenleme alanı sınırsızdır. Yasama organı, Anayasa'nın kararla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi yasayla düzenlemeler yapabilir. Buna Anayasa açısından bir engel yoktur. Karar konusunun yasayla düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık veya yasamanın o konuda yetkisizliği sonucunu doğurmaz"⁹⁵.

Ancak bu karar eleştirilere neden olmuştur. Bizim de katıldığımız görüşe göre Teziç'in de belirttiği gibi "yasama organının özerk varlığı" yani kendi iç çalışmalarıyla ilgili bir alanda yasayla düzenleme söz konusu olmamalıdır. Yasayla bir düzenleme yapıldığı takdirde, Cumhurbaşkanının yasayı bir kere daha görüşmek üzere geri gönderme yetkisi dolayısıyla, münhasıran TBMM'ne ait olması gereken bir yetkinin başka bir makamla paylaşılması ya da o makama devredilmesi sonucu doğar ki, bu da Anayasanın 7 nci maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. Dolayısıyla, TBMM'nin kendi çalışmalarını ilgilendiren tüm işlemlerin, yasayla değil, ancak kararla yapılabilmesi gerekir"⁹⁶.

Ayrıca, özellikle TBMM'nin iç yapısını ilgilendiren hususların yasayla düzenlenmesi başka sorunlara da neden olabilecektir. Bilindiği üzere bir yasa ancak başka bir yasa ile değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Bir parlamento kararının bir yasayı

⁹⁴ E.1977/61, K.1977/47, K.T. 21.4.1977, AMKD, Sayı 15, s.300-314.

⁹⁵ E. 1987/23, K. 1987/27, K.T. 9.10.1987, AMKD, Sayı 23, s.387.

⁹⁶ Erdoğan TEZİÇ, "Parlamento Kararı ve Kanun", s. 121-130

değiştirmesi düşünülemez. Ancak parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken bir alanın yasa ile düzenlendiğini düşünürsek, bu defa bu alanda değişiklik yapmak istediğimiz takdirde ikinci bir yasa çıkarmamız gerekecektir. Halbuki biz biliyoruz ki bu alan parlamento kararı ile düzenlenebilir. Ancak önceden çıkan yasa nedeniyle bu alanda artık parlamento kararı ile değişiklik yapamayacağız. Bundan dolayı münhasıran parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken alanların bu şekilde düzenlenmesi yerinde olacaktır. Örneğin seçim kararının yasayla alındığını düşünürsek, seçim kararını değiştirmek istersek acaba nasıl yapacağız? Tekrar yasayla mı seçim kararı alacağız, yoksa parlamento kararı yeterli olacak mıdır? Bu durumda iki ihtimal söz konusu olabilir. Ya ikinci bir yasayla ilk yasaı değiştirmek (bu durumda daha doğru olacaktır) ya da Anayasa'nın Meclis'e vermiş olduğu yetki kullanılacak ve bir parlamento kararı ile yeni bir seçim tarihi daha belirlenecektir. Ancak, yukarıda belirttiğimiz gibi bu parlamento kararı ile önceki seçim yasasında öngörülen seçim tarihini değiştiremeyeceğiz. Bu durumda bir tarafta yasa ile belirlenmiş bir seçim tarihi, diğer tarafta da parlamento kararı ile belirlenmiş bir seçim tarihi olacaktır. Bu durumda tabi ki hangisinin uygulanacağı tartışma yaratacaktır.⁹⁷ Böyle bir tartışmaya neden olmamak için özellikle bu seçim tarihi belirlenirken, vatandaşların oy verme ile ilgili hak ve yükümlülükleri de belirlendiği için seçimin tarihi de o yasada yer almaktadır. Burada yapılması gereken seçim tarihini ayrı bir parlamento kararı ile almak, seçimle ilgili vatandaşları ilgilendiren hususları ise yasayla çıkarmak olacaktır.

Parlamento kararlarının hangilerinin Anayasa Mahkemesi denetimine tâbi olduğu belirtilmesi nedeniyle Anayasa Mahkemesinin Silahlı Kuvvetlerin Yabancı Ükelere Gönderilmesine İzin Verilmesi Hakkındaki Parlamento Kararlarının iptali istemi ile açılan davalarda kendisini görevsiz olarak gördüğü kararları mevcuttur⁹⁸. Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanını onaylayan parlamento kararlarına karşı iptal davalarında da kendini görevsiz görmüştür⁹⁹.

⁹⁷ Aynı yönde görüşler için bkz. Volkan HAS, Türkiye Büyük Millet Meclisinde Komisyonlar, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) s. 20, Ankara, 2003

⁹⁸ E.1990/31, K. 1990/24 K.T. 24.09.1990, AMKD, Sayı 26, s.391-407

⁹⁹ E: 1970/44, K. 1970/42, K. T. 17.11.1970, AMKD Sayı 8, s. 443

4. İÇTÜZÜK

Yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla koydukları kurallara İçtüzük denir. İçtüzük, her meclisin bir nevi "iç kanunu" olarak kabul edilebilir¹⁰⁰. Anayasamıza göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür."(md.95/1) Yasama meclislerinin kendi içtüzüklerini bizzat yapmaları, onların diğer devlet organları özellikle yürütme organı karşısındaki bağımsızlıklarının bir belirtisi ve sembolüdür. Buna yasama meclislerinin "yöntemsel bağımsızlığı" denir. Anayasa'da açık bir hüküm olmasa bile meclislerin kendi içtüzüklerin yapma yetkisine sahip oldukları kabul edilmektedir¹⁰¹.

Bağımsızlığa sahip kurumların kendi iç çalışmalarını düzenlemeleri amacıyla kendi koydukları kurallara "İçtüzük" ismi verilmektedir¹⁰². Bakanlar Kurulunun Anayasamızın 115 inci maddesi uyarınca çıkardığı "tüzükler" bu anlamda bir "İçtüzük" değildir. İsimleri benzese de "İçtüzük" ile "tüzük" karıştırılmamadır. Armağan ise bunların "nevi şahsına münhasır bir түзük" olduğunu kabul etmektedir¹⁰³.

A. İçtüzüğün Hukukî Niteliği

İçtüzük, biçimsel bakımdan, yukarıda gördüğümüz "parlamento kararı" şeklindedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından kabul edilirler. Bunlar Cumhurbaşkanı tarafından "yayımlanmaya" tâbi olmadan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından "karar" başlığı altında Resmî Gazetede

¹⁰⁰ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.220; Ergun ÖZBUDUN, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri". *AÜHF Dergisi*, 1979 Cilt 36, Sayı 1-4, s.16.

¹⁰¹ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.194; Ergun ÖZBUDUN, a.g.m., s. 16; Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 57

¹⁰² Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü, Askeri Yüksek idare Mahkemesi İçtüzüğü gibi.

¹⁰³ Servet ARMAĞAN, *Memleketimizde İçtüzükler*, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1972, s. 7

yayımlanırlar. Dolayısıyla hukuki niteliği bakımından bir “yasa” değildirler. Çünkü yasalar iki meclisli bir sistemde iki meclisin ortak iradesinin ürünü iken, her meclis kendi İçtüzüğünü kendi yapar. 1961 Anayasası döneminde Millet Meclisi İçtüzüğü, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü olmak üzere üç yasama İçtüzüğü aynı anda mevcut olmuştur. Yasalarla İçtüzük arasındaki en önemli fark ise konu bakımından olan farktır. Yasanın vatandaşlar için hak ve yükümlülükler yaratabilmesine karşılık, İçtüzükler kural olarak sadece yasama meclisi üyelerini bağlar ve meclis dışında uygulama alanları yoktur. Meclis çalışmalarıyla ilgili olmayan bir konu İçtüzükle düzenlenemez. İçtüzüğün düzenleme konusu Anayasa Mahkemesinin bir kararında şöyle ifade edilmiştir: “... konunun İçtüzükle düzenlenebilmesi için onun Meclisin çalışma alanı içinde olması gereklidir. Meclislerin Anayasa gereği olarak görev ve yetkileri içinde olmayan konulara ilişkin çalışmaların İçtüzük hükümleriyle düzenlenmesi ve o yoldan Meclislerin görev alanı içine sokulması olanaksızdır”¹⁰⁴.

Ancak İçtüzükleri, norm yaratıcı nitelikleri dolayısıyla, çoğunlukla bireysel ve subjektif nitelik taşıyan parlamento kararlarından da ayırmak gerekir¹⁰⁵.

Yasama meclislerinin kendi içtüzüklerini yapma yetkilerinin bir sonucu da, meclislerin bu içtüzükleri diledikleri zaman değiştirebilmeleridir. Hatta içtüzüklerin, ancak onu kabul eden parlamentonun seçim dönemi süresince geçerli olduğunu ileri süren yazarlar ve bu hususu bir hukuk kuralı haline getiren ülkeler vardır. Fakat daha çok rastlanılan uygulama, önceki parlamentoca yapılan İçtüzüğün değiştirilmediği sürece sonradan seçilen parlamentoyu da bağlamasıdır. Meclisin varlığının dayandığı anayasal temeller devam ettiği sürece ve her meclisin kendi İçtüzüğünü değiştirme hakkı da saklı kalmak şartıyla, bir İçtüzük, onu kabul eden meclisin görev süresinin bitiminden sonra da geçerliğini sürdürür¹⁰⁶.

¹⁰⁴ E.1977/6, K.1977/14, K.T. 22.2.1977, AMKD, Sayı 15, s.202

¹⁰⁵ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.221

¹⁰⁶ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s.222

Halen ülkemizde yürürlükte olan İçtüzük de 1973 tarihli İçtüzüktür. 1982 Anayasası'nın geçici 6 ncı maddesi, yeni İçtüzük yapılincaya kadar 1961 Anayasası döneminde kabul edilen 1973 tarihli ve 584 sayılı Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 1982 Anayasası'na aykırı olmayan kurallarının uygulanacağını öngörmektedir. Ancak o tarihten günümüze kadar yeni bir İçtüzük yapılmamıştır. 1973 tarihli İçtüzük üzerinde değişiklikler yapılmıştır. 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı ile kapsamlı bir değişiklik yapılmış, İçtüzüğü'nün ismi de "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü" olarak değiştirilmiştir. Ancak bu değişikliği de Anayasa'nın öngördüğü yeni İçtüzük olarak anlamamak gerekir. Bundan dolayı da bizce günümüzde bile İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı hükümlerinin ihmal edilerek uygulanması gerekir. Nitekim İçtüzük ile Anayasanın çeliştiği noktalar bir hayli fazladır. Bu durumlara konumuzla ilgili olarak yeri geldikçe yer verilecektir.

İçtüzüğü'nün değiştirilmesi usûlü Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 181 inci maddesinde hükme bağlanmıştır. Buna göre "İçtüzükte değişiklik yapılmasını öngören teklifler, milletvekillerce yapılabilir". Bundan dolayı, Bakanlar Kurulu İçtüzük değişiklik tasarısı sunamaz. Bu hükmü de meclisin yönetsel bağımsızlığının bir göstergesi olarak anlamak gerekir. İçtüzük değişiklik teklifleri hakkında, yasa teklifleri hakkındaki hükümlerin uygulanacağını öngörülmüştür. İçtüzük değişiklik teklifleri Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu Komisyon raporu esas olmak üzere Genel Kurulda görüşülür ve sonuçlandırılır (İçt.md.181/2). Aynı maddenin son fıkrasına göre de, İçtüzük değişiklikleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı olarak Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe girer; kararda, ileriye ait başkaca bîr yürürlük tarihi de gösterilebilir

B. İçtüzüğü'nün Yargısal Denetimi

İçtüzükler hukuki niteliği itibarıyla bir parlamento kararı olmalarına rağmen taşıdıkları önem itibarıyla Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olan

istisnai bir parlamento kararıdır. Anayasanın 148 inci maddesi ile içtüzüklerin de yargı denetimine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir. Ülkemizde şu ana kadar yürürlüğe girmiş olan Anayasalar genelde bir 'Tepki Anayasası' olma özelliği gösterirler. 1961 Anayasası da hazırlanırken 1960 öncesi yaşanan bir kısım sorunlar dikkate alınmıştır. Örneğin 1957 yılında o zaman yürürlükte olan Dahili Nizamnamede değişiklik yapılarak muhalefetin parlamentodaki denetim imkanları kısıtlanmıştır. Bu değişiklik iktidar-muhalefet ilişkilerinin hızla bozulmasına yol açmıştır. Bu değişikliğinin neden olduğu gerginliğin tekrar yaşanmasını istemeyen Anayasa koyucu içtüzüklerin de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği kuralını getirmiştir. Taşıdıkları siyasal önem nedeniyle içtüzükleri "sessiz anayasa" olarak gören yazarlar da vardır¹⁰⁷.

Anayasa Mahkemesi, içtüzük üzerinde sadece iptal davası yoluyla denetim yapabilir. İtiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin bir içtüzük hükmünü denetlemesi mümkün değildir. Çünkü, içtüzükte milletvekilleri dışındaki kişiler için uyulması zorunlu kurallar olmadığından genel mahkemelerin görev alanına girebilecek bir uyuşmazlığın ortaya çıkması ihtimal dışıdır. Zaten itiraz yolunu düzenleyen Anayasanın 152 nci maddesinde de içtüzükten bahsedilmemiştir.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda parlamento kararları bölümünde değinildiği gibi bir yasanın isminin yasa olup olmadığına bakmamakta, bir parlamento kararının niteliğine bakmakta, nitelendirmeyi mahkeme kendisi yapmakta ve buna göre de Meclisin parlamento kararı adı altında almış olduğu işlemleri gerektiğinde yasa olarak kabul ederek denetlemektedir.

Aynı şekilde içtüzük değişikliklerinde de Anayasa Mahkemesi denetimi sadece içtüzük veya içtüzük değişikliği adını taşıyan işlemleri değil, fakat Mahkemenin "İçtüzük düzenlemesi" niteliğinde gördüğü diğer Meclis kararlarını da denetlemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında parlamento kararını "İçtüzük hükmü niteliğinde" görerek denetlemiştir. Kararında şöyle demektedir: "Başkanlık Divanının kuruluşu ve işleyişi, Divanın meclisin çalışmalarını yönetmesi dolayısıyla, meclis faaliyetlerinin en başında gelir. Böyle olduğu için de

¹⁰⁷ Tank Zafer TUNAYA, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, Beşinci Baskı, 1982, s.122

Başkanlık Divanına ilişkin sorunların çözümlenme yeri İçtüzük ve Divanın bağlı olacağı düzenin tespiti de İçtüzük konusudur... Kararın dayanaklık ettiği uygulama ile İçtüzüğün Başkanlık divanına ilişkin hükümlerini değiştirdiğinde şüphe yoktur ve bu durum dahi ona İçtüzük hükmü niteliğini kazandırmaya yeterlidir. Kaldı ki aksine bir görüşün, çeşitli İçtüzük konularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa denetiminden kaçırılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesi her zaman için ihtimal içindedir"¹⁰⁸.

Anayasa Mahkemesinin bu "eylemli İçtüzük değişikliği"ne ilişkin kararı sürekli tekrarlanan bir karardır"¹⁰⁹.

Ancak bir hususa dikkat etmek gerekir. Anayasa Mahkemesi sadece parlamento kararını değil aynı zamanda yasayı incelerken de ileri sürülen İçtüzüğe aykırılık iddialarını dikkate alır. Şayet, Anayasa Mahkemesi yürürlükte olan İçtüzükten farklı bir şekilde alınmış bir karar var ise bunu bir "eylemli İçtüzük değişikliği" olarak kabul etmektedir. Ancak bu noktada her şey bitmiş değildir. Bu noktadan sonra Anayasa Mahkemesi yapılan bu "eylemli İçtüzük değişikliği"nin Anayasaya uygun olup olmadığını denetleyecektir. Şayet bu değişiklik Anayasaya aykırılık teşkil etmiyor ise ilgili karar iptal edilmeyecektir. Bu değişiklik Anayasaya aykırılık teşkil ediyor ise ilgili karar veya yasa içerik olarak Anayasaya aykırı bir hüküm ihtiva etmese bile iptal edilecektir. Dolayısıyla burada vurgulamak istediğimiz nokta şudur: Meclis Anayasaya uygun olmak kaydıyla istediği gibi İçtüzüğü eylemli olarak değiştirebilecektir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı da eleştirilmiştir. Özellikle Kemal Gözler Anayasa Mahkemesinin parlamento kararlarını "eylemli İçtüzük düzenlemesi" niteliğinde sayıp bunları denetleme yetkisini kendisinde görmesini

¹⁰⁸ 1967/6, K.1968/9, K.T. 27.2.1968, Sayı 8, s.356.

¹⁰⁹ Eski ve yeni örnekler

E.1970/25-26, K.1970/32, K.T. 18.06.1970, AMKD, Sayı 8, s. 356

E.1970/57, K.1971/3, K.T. 23.03.1971, AMKD, Sayı 9, s.396.

E.1973/43, K.1973/39, K.T. 25.12.1973, AMKD, Sayı 11, s.380.

E. 1991/27, K. 1991/50, AMKD, Sayı 27, Cilt 2, s. 679-719

E. 1992/26, K.1992/48, K.T. 17.9.1992, Sayı 28, Cilt 2, s. 525

E.1996/19, K.1996/13, K.T. 14.05.1996, AMKD, Sayı 32, Cilt 2, s.686-695.

E.1996/20, K.1996/14, K.T. 14.05.1996, AMKD, Sayı 32, Cilt 2, s.704-712.

E.1996/21, K.1996/15, K.T. 14.05.1996, AMKD, Sayı 32, Cilt 2, s.715-724.

E.1999/14, K.1999/6, K.T. 26.03. 1999, AMKD, Sayı 35, Cilt 2, s.397407,406.

yanlış bulmaktadır¹¹⁰. Gözler, birinci olarak, TBMM'nin kararlarının mevcut İçtüzüğe aykırı olabileceğini ancak parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesinin denetimi (istisnalar hariç) dışında olduğunu bu nedenle hiçbir şekilde bu kararları denetleyemeyeceğini savunur. Gözler, burada olaya sadece Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemeyecek parlamento kararları açısından bakmıştır. Fakat eylemli İçtüzük değişikliği Anayasa Mahkemesinin denetleyebileceği yasalarda veya parlamento kararlarında da söz konusu olabilir.

Gözler, ikinci olarak Anayasa Mahkemesinin İçtüzüğe aykırı bir TBMM kararını "yeni bir İçtüzük hükmü niteliğinde" görmesini mantık bakımından da tutarsız bulmaktadır. Bizce de Gözler'in bu gerekçesi kendisinin de belirttiği gibi şu nedenle haklıdır: Hukuk teorisinde bir düzenleyici işleme (norma) aykırı bir bireysel işlem (karar) yapılması, o düzenleyici işlemin (normun) değiştirildiği anlamına değil, o bireysel işlemin (kararın) o düzenleyici işleme (norma) aykırı olduğu anlamına gelir. Bunun aksinin düşünülmesi tüm hukuk mantığının aksinin savunulması demektir. Nasıl fail suç teşkil eden bir fiiliyle ceza yasasının bir maddesini ihlâl ederek, ceza yasasının o maddesini değiştirmiş olmuyorsa, Türkiye Büyük Millet Meclisi de İçtüzüğün bir maddesini ihlâl ederek o maddeyi değiştirmiş olamaz.

Gözler, nihayet Anayasa Mahkemesinin kararının yerinde olduğu bir an kabul edilirse, pratikte bütün TBMM kararlarını Anayasa Mahkemesi denetleyebilir hale gelecektir. Zira, bir parlamento kararının "İçtüzük düzenlemesi niteliği"nde olup olmadığına Anayasa Mahkemesi serbestçe karar vermektedir. Anayasa Mahkemesi günün birinde pekâlâ, Cumhurbaşkanı'nın seçimi kararı, erken seçim kararı, güven veya güvensizlik kararı, savaş hali ilânı kararı gibi tamamıyla siyasal takdire ilişkin kararları dahi denetleyebileceğini iddia etmektedir. Gözler'in söylemiş olduklarına katılmakla birlikte bir noktada çekincemiz vardır. Gerçekten, bu durumda Anayasa Mahkemesi bütün parlamento kararlarını inceleyebilecektir. Ancak biz Gözler'in

¹¹⁰ Benzer gerekçeler E. 1991/27, K. 1991/50 (AMKD, C.27/2, s. 679-719) sayılı kararın karşı oy gerekçelerinde de mevcuttur.

söylediği kadar Meclisin siyasal takdirini elinden alacak bir uygulamanın olamayacağını düşünöyoruz. Çünkü Anayasa Mahkemesi eylemli İçtüzük değişikliği olup olmadığını incelerken tamamen usul açısından yani alınan kararların İçtüzükteki şekil kurallarına uyup uymadığına bakacaktır. Dolayısıyla böyle sınırlı bir incelemeyle meclisin siyasal takdirine müdahalenin olamayacağını düşünmekteyiz.



İKİNCİ BÖLÜM YASALAŞMA SÜRECİ

I. GENEL OLARAK TASARI VE TEKLİF

1. YASA TASARISI VE TEKLİFİ ÖNERME YETKİSİ

Parlamentoların yasa koyma işleriyle uğraşan yasama komisyonlarının çalışma konusunu, yasa tasarısı ya da teklifi adı verilen metinlerin incelenmesi teşkil eder. Yasa metinlerinin tasarı ya da teklif diye ikiye ayrımı, ilk önce 1830 tarihli Fransız Anayasası ile ortaya çıkmıştır. Her ne kadar, bu ayrım söz konusu Fransız Anayasasında olumlu bir biçime bürünmüşse de, ayrımın 1814 Şartından beri yapıldığı ileri sürülmüştür. Zira 1814 Şartının kurallarına göre, parlamento ya yasa teklifinde bulunma hakkı, yalnız krala tanınmıştır. Meclislerin üyeleri, ancak yasa teklifi için krala bir dilekçe sunabilirler ve bu dilekçede teklifin konusunu belirtebilirlerdi. Ama, 1830 Anayasasında meclislerin üyelerine de yasa teklif etmek hakkı verilince, hükümetin teşebbüsleri ile parlamento üyelerinin teşebbüsleri arasında ayrım zorunluluğu kendisini göstermiştir. İşte o zamandan beri hükümetin sunduğu yasa metinlerine yasa proje-tasarısı; parlamento üyelerininkine de yasa teklifi denilmiştir. Bugün, anayasaların ve içtüzüklerin çoğunda bu ikili ayrımı görmek mümkündür¹¹¹.

Aynı ayrım bizim hukuk sistemimiz için de geçerliliğini korumaktadır. Öncelikle yasa tasarısı ve teklif önerisinde bulunabileceklere baktığımızda Anayasa'nın 88 inci maddesinin birinci fıkrası gereğince Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğunu görmekteyiz. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan yasa önerisine "tasarı", milletvekilleri tarafından yapılanı da "teklif" denir. Ancak bu ayrımı sadece tarihi temellere dayalı olarak yapmak veya parlamenter sistemin bir gereği olarak yapmak en azından Türk hukuk sistemi

¹¹¹ M. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965, s. 47, İlhan ARSEL, a.g.e., s. 285-287

içinde doğru olmayacaktır. Çünkü yasa önerilerinin tasarı veya teklif şeklinde bir ayrıma tutulması aynı zamanda pozitif hukuk tarafından da desteklenmektedir. Anayasanın 88 inci maddesinin ikinci fıkrası yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülme usulünün İçtüzük tarafından belirleneceğini öngörmekte ve TBMM’de görüşülecek olan önerileri tasarı ve teklif olarak ikiye ayırmaktadır. Yine Anayasanın 155 inci maddesinde geçen “Danıştay... Bakanlar kurulunca gönderilen yasa tasarıları hakkında iki ay içerisinde düşüncesini bildirmekle görevlidir.” hükmü de Danıştay’ın sadece tasarılarla ilgili düşüncesini bildirmekle görevli olduğunu göstermekte, teklif ile ilgili Danıştay’a böyle bir görev yüklememektedir.

Anayasal olarak yapılan bu ayrımdan sonra, İçtüzükte de tasarı ve teklif ayrımını görmek zorunluluk olmaktadır. Halen yürürlükte olan 5.3.1973 tarihli İçtüzükte de bu ayrımın yapıldığını görmekteyiz. İçtüzüğün 23 üncü maddesi Meclis Başkanının Komisyona havalesi yapılan yasa tasarı ve tekliflerinden, 35 inci maddesi Komisyonların yetkisini belirlerken tasarı ve tekliflerden ayrı ayrı, yine 39 uncu madde komisyon toplantılarının erteleme sebeplerini sayarken tasarı ve tekliflere, 73 üncü madde yasa tasarılarına 40 ncı, 74 üncü ve 181 inci madde ise yasa tekliflerine yer vermektedir. Anayasa ve İçtüzükteki bu hükümler dolayısıyla Bakanlar Kurulunun meclise sunduğu yasa önerisine “yasa tasarısı”; sadece bir milletvekili veya birden fazla milletvekilinin önerisine ise “yasa teklifi” denmesi doğru bir tanımlama olmuştur.

Hemen belirtmek gerekir ki, adı geçen iki kavram arasında hukuki nitelik ya da usul yönünden herhangi bir farklılık yoktur. Sadece taşıdıkları adlar, deyimler değişiktir. Gerçekte, tasarı ya da teklif yasalaştıktan sonra, bu ayrım ortadan kalkmaktadır. Çünkü yasalaşma işleminden sonra, artık bunların hükümet tasarısı mı, yoksa milletvekili teklifi mi oldukları araştırılmaksızın, hepsine yasa (Loi) adı verilir¹¹². Yasa tasarısı ve teklifi arasında hukuksal ve yöntemsel olarak bir fark bulunmamasına rağmen bunların yasalaşma oranlarına bakıldığında esasında bir fark bulunduğunu bunun da siyasal nedenlere bağlanabileceğini söyleyebiliriz. Hükümetin seçmene vaad ettiği

¹¹² M. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, a.g.e., s. 48

programını yerine getirebilmesi amacıyla kendisinin hazırlayacağı tasarılarla öncelik vermesi veya aynı konuda teklif var ise de bununla ilgili bir tasarı hazırlamak suretiyle kendi tasarısını yasalaştırmak istediği görülmektedir.

Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri haricinde hiçbir organ ve kişinin yasa önerme yetkisi yoktur. Teklif veremeyecek bu kurumların içerisinde milletvekillerinden oluşan yasama komisyonları da vardır. Her ne kadar bir milletvekilinin yasa teklif etme yetkisi var ise de, belirli sayıda milletvekilinden oluşan Meclis komisyonlarının komisyon olarak yasa teklif etme yetkisi yoktur. Bu kuralın tek istisnası İçtüzüğü'nün 92 nci maddesinde sayılmıştır. Bu madde de sadece ölüm cezalarının yerine getirilmesi ile¹¹³ ilgili olarak Adalet Komisyonuna yasa teklif etme¹¹⁴ hakkını vermiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta bütün komisyonların bu yetkiye sahip olmadığı ve Adalet Komisyonunun da sadece ölüm cezası ile ilgili olarak bu yetkiye sahip olmasıdır. Anayasanın 88 inci maddesi karşısında (Yasa teklif etmeye milletvekilleri ve Bakanlar Kurulu yetkilidir.) nasıl oluyor da Adalet Komisyonuna İçtüzükle yasa teklif etme yetkisi verilebiliyor. Tartışılması gereken bir noktadır. Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri sayılırken “mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek” hükmüne de yer verilmiştir. Görüldüğü üzere ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar verecek organ TBMM'dir. Ancak Anayasa'da açıkça belirtilmeyen bir nokta vardır. O da şudur ki TBMM'nin bu kararını ne şekilde yerine getireceğidir. Acaba şimdiki gibi bir yasa ile mi, yoksa bir parlamento kararı ile mi yerine getirecektir. Kemal Gözler ve Zafer Gören bu konuda TBMM'nin iradesini bir parlamento kararı ile ifade

¹¹³ İçtüzüğü'nün bu hükmünün uygulama alanı Anayasa değişiklikleri ve son kabul edilen 6 ncı ve 7 nci uyum paketleri neticesinde oldukça sınırlanmıştır. Çünkü, Anayasa ölüm cezalarını savaş, çok yakın savaş tehdidi ve terör suçları ile sınırlandırmıştır. Uyum paketleri ile de mevzuatımızdaki bütün ölüm cezaları savaş ve çok yakın savaş tehdidi ile sınırlı olmak kaydıyla kaldırılmıştır. Terör suçlarında da ölüm cezası verilemeyecektir. Bu sınırlamalara rağmen Anayasa ve sınırlı da olsa mevzuatımızda ölüm cezaları yer aldığı için bu içtüzük hükmü halen uygulanabilirliğini korumaktadır.

¹¹⁴ İçtüzüğü'nün 92 nci maddesinin başlığı “ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair yasa tasarıları” şeklindedir. Ancak Adalet Komisyonunun hazırlamış olduğu bu metni tasarı olarak kabul edemeyiz. Çünkü yukarıda belirtildiği üzere tasarı ancak Bakanlar Kurulu tarafından verilebilir. Dolayısıyla Adalet Komisyonunun teklif etmiş olduğu bu metni tasarı olarak görmeye imkan yoktur.

etmesi gerektiğini belirtirler. Çünkü, Gözler'e göre burada maddi anlamda bir yasa konusu yani bir kural-işlem veya genel, soyut, kişilik-dışı bir işlem yoktur. Hukukumuzda her ne kadar şekli anlamda yasa tanımı geçerliyse de, maddi anlamda yasa niteliği taşımayan sırf şekli anlamda yasa özelliğine sahip işlemlerin sayısını yok yere artırmamak gerekir. Anayasanın istediği durumun parlamento kararı ile de yerine getirilebileceğini savunmaktadır¹¹⁵.

Gerçekten ölüm cezalarının yerine getirilmesinin tarihi sürecine baktığımızda, yukarıdaki açıklamalara hak verilecektir. 1924 Anayasası döneminde TBMM bu konudaki yetkisini "yasa" ile değil, "parlamento kararı" ile kullanıyordu.¹¹⁶ Ancak 1961 Anayasasının çift meclis sistemi kurmuş olması bu kararın "parlamento kararı" şeklinde alınmasını engellemiştir. Çünkü ancak yasa ile karar verilmesi halinde her iki meclis de ölüm cezalarının yerine getirilmesine iştirak etmiş olacaktır. Dolayısıyla 1961 Anayasası döneminde idam cezalarının yerine getirilmesine mecburen "yasa" şeklinde karar verilmek zorundaydı. 5 Mart 1973 tarihli İltüzüğün 92 nci maddesi de bunu göze alarak düzenlenmiştir. Ancak aynı madde 1982 Anayasası ile tek meclisli bir sisteme geçmemize rağmen varlığını korumaktadır. Gözler ve Gören, bu nedenle İltüzüğün 92 nci maddesinin Anayasaya aykırı olduğunu düşünmektedir.¹¹⁷ Gözler'in ve Gören'in görüşlerine katılmakla beraber bir noktaya da işaret etmek gerekecektir. İltüzüğün 92 nci maddesi Adalet Komisyonuna yasa teklif etme yetkisi vermişti. Dolayısıyla sadece yukarıda açıklanan nedenle bir Anayasaya aykırılık değil aynı zamanda Anayasanın 88 inci maddesinde belirtilen "Yasa teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir" hükmüne de bir aykırılık söz konusudur. Anayasanın bu maddesi karşısında herhangi bir kişi, organ veya komisyona yasa teklif etme yetkisinin verilmesi¹¹⁸ Anayasaya aykırılık oluşturacaktır. Bundan dolayı TBMM'nin ölüm cezalarının yerine getirilmesine bir parlamento kararı ile karar vermesi gerekir. Aynı

¹¹⁵ Kemal GÖZLER, a.g.e., s.467, İZGİ, Ömer; GÖREN, Zafer, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Cilt: 2, TBMM Basımevi, Ankara, 2002, s. 828

¹¹⁶ Sulhi DÖNMEZER; Sahir ERMAN, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, İstanbul, 1985, Cilt: 2, s. 545

¹¹⁷ Kemal GÖZLER, a.g.e., s. 468

¹¹⁸ Tahsin Bekir BALTA, "... meclisin Yasa olarak kabul ettiği bir metin yetkililerce yapılmış bir teklife dayanmasa bile muteberdir" demektedir. Kısa İdare Hukuku, Ankara-1964, s. 67.

zamanda Anayasanın 6 ncı maddesinin son cümlesi, “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” hükmüne yer vermiştir. Yetkiler, Anayasada açıkça belirtilen organlar tarafından kullanılacaktır. Aksi halde, Cumhurbaşkanının yapacağı bir yasa teklifinin yasalaşması halinde bunu diğer görüşme usulleri geçerli olsa bile Anayasaya uygun saymak gerekecektir ki, bu takdirde “yetki gaspının” Anayasayla bağdaştırılmasına imkan yoktur. Böyle bir durumda, usuldeki sakatlıktan çok, “yetki gaspı dolayısıyla” konu açısından anayasaya aykırılıktan söz etmek gerekecektir¹¹⁹.

Aynı durum İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Yasasının 4 üncü maddesinin b bendinde yer alan “Türkiye’nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası andlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek” hükmünde de yer almaktadır. Acaba bu madde ile gerçekten İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna yasa teklif etme yetkisi verilmekte midir? Yukarıda açıklandığı üzere böyle bir yetki açıkça verilmiş dahi olsa bunun Anayasaya aykırı olduğu kesindir. Zaten bugüne kadar İnsan Hakları Komisyonu komisyon olarak “yasa teklifi”nde bulunmamıştır. Dolayısıyla maddede geçen “yasal düzenlemeler önermek” hükmünü bir komisyonun yasa teklif etme yetkisi vardır şeklinde anlamamak gerekir. Bu hükmü Anayasaya uygun olarak yorumlamak gerekecektir. Komisyonun bir tespit hükmü olarak anlayıp, kamuoyuna ve TBMM Genel Kuruluna bu görüşlerini bildirdikten sonra artık komisyonun yapacağı iş, ya milletvekillerinin bu eksik düzenlemeleri yasa teklifi olarak sunmasını veya Bakanlar Kurulunun bu görüşleri dikkate alarak bir tasarı şeklinde Meclise sunmasını beklemesi gerekecektir.

Yasa tasarısı ile amaçlanan gayeye yasa teklifi ile de ulaşılması gerekir. Yani sonuç olarak her ikisinin de aynı maksadı yerine getirmesi gerekir. Ancak istisnai olarak bir durumda yasalaşma evresinin başlayabilmesi için hükümet için tasarı verme hakkı elden alınmış, diğer bir durumda da

¹¹⁹ Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s.57

milletvekilleri için teklif verme hakkı elden alınmıştır. Bu durumlar şunlardır: Anayasanın 175 inci maddesi gereğince Anayasa değişikliklerinin en az üye tamsayısının üçte biri ile teklif edilmesi gerekir. Dolayısıyla Anayasa değişikliklerinin tasarı olarak önerilmesi mümkün değildir. Diğer bir istisnayı da 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Yasa"da uluslararası andlaşmalara ilişkin olarak sadece yasa tasarısı ve Bakanlar Kurulu kararnamelerinden söz edilmekte ve bunların Dışışleri Bakanlığı tarafından hazırlanacağı öngörülmektedir(md.4). Dışışleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak tasarının da hükümet tarafından Meclise sunulması gerekecektir. Dolayısıyla milletvekillerinin uluslararası andlaşmaların onaylanması ile ilgili hukuki olarak yasa teklif etme yetkisi ellerinden alınmamış olsa bile fiilen teklif yetkilerinin olmadığını kabul etmek gerekecektir.

İngiltere'de Lordlar Kamarası ya da Avam Kamarası üyelerinden herhangi biri yasa teklifinde bulunabilmektedir. Aynı zamanda, yerel kuruluşlar, özel şirketler ya da vatandaşlar da bir dilekçe ile yasama işlemini başlatabilmektedirler.

Milletvekili haricinde hükümete dışarıdan atanan bakanların teklif verip veremeyeceği ise tartışmalıdır. Anayasanın 112 nci maddesinde "Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81 inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde and içerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar."hükmü getirilmiştir. Dışarıdan atanan bakanın bakanlar kurulunun hazırladığı tasarılar da muhakkak imzası bulunacaktır. Ancak bu bakana ayrıca bir de yasa teklif etme yetkisini vermek bizce uygun olmayacaktır. Çünkü yasa teklif etmeye ancak milletvekilleri yetkilidir.

2. TASARI VE TEKLİFLERİN HAZIRLANMASI

Son yüzyıllarda ihtiyaçların çoğalması, tekniğin alabildiğine ilerlemesi, toplumların gittikçe karmaşık bir biçime bürünmelerine yol açmıştır. Beliren sosyal ihtiyaç ve meselelerin teknik, karmaşık bir özellik taşımaları, hem yasama meclislerinin işini hem de yasaların sayısını artırmıştır. Yasaların yapımında, parlamento üyesi dışında konunun tekniğine sahip uzman kişilerin katkısı önemli yer tutar. Parlamento üyesi çoğunlukla uzman olmayabilir. Demokratik düzende bunu beklemeye de yer yoktur. Üyenin uzman olması halinde bile konuya kendisini teksif etmeye fırsatı olmayacaktır. Bunun içindir ki bazı ülkelerde yasama meclisleri üyelerine ve özellikle hükümetlere yasa metinlerinin hazırlanmasında yardımcı olacak bir takım teknik ve uzman kurumlar kurulmuştur. Yasa tasarılarının modern yasama teknik ve usulüne göre hazırlanması¹²⁰, yazım ve dil bütünlüğünün sağlanması özellikle Anglo-Amerikan dünyasında önemle üzerinde durulan bir konu olmuştur. Bu iş için Anglo-Amerikan ülkelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin modern yasama teknik ve usullerine göre hazırlanması için Danışma Büroları kurulmuştur. Özellikle Amerika'da çeşitli federe devletlerdeki Yasama Danışma Büroları (Legislative Referances Bureaus) bu kuruluşların en tanınmışlarındandır. Bu büroların amaçları, yasama meclislerindeki üyelere yasa konusu yapmak istedikleri konular hakkında toplu bilgi vermek ve onlara yasa tekliflerinin hazırlanmasında teknik, bilimsel yardımlarda bulunmaktır. Amaç tamamen tekniktir¹²¹.

Bakanlar Kurulu veya milletvekilleri tarafından bir yasa tasarısı veya teklifinin hazırlanması için bir kısım süreçlerden geçmesi gerekecektir. Biz bunlara yasa önerisinin somut bir hale gelmesinden önce yapılması gereken ön hazırlıklar demekmeyiz. Bu ön hazırlık aşamasında aşağıda açıklayacağımız üzere tasarılar için ilgili teknokratların, milletvekilleri için ise danışmanları veya

¹²⁰ Yazım ve dil bütünlüğünün sağlanması da modern yasama usul ve tekniğine dahildir.

¹²¹ Yasaların Ayıklanması Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tesbiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, Mart 1983, DPT, s. 52

bu konu ile ilgili yardım talebini karşılayan yasama uzmanlarının aşağıdaki hususlara dikkat etmesi gerekecektir.

- Öncelikle yasal düzenlemeye konu olacak sorunun belirlenmesi,
- Yasayla ulaşılmak istenen amacın belirlenmesi,
- Aynı konuda daha önce düzenleme olup olmadığının araştırılması,
- Yapılması düşünülen yasal düzenlemenin karşılaştırmalı hukuk açısından incelenmesi,
- Belirlenen sorunun çözümünde yasa yapma konusunda seçenekler var ise onların değerlendirilmesi,
- Bu değerlendirmelerden sonra ön tasarinin hazırlanması ve tartışılması,
- Tartışmalardan sonra tasarıya son biçimini verme,
- Tasarıya son biçimini verdikten sonra yasa önerisinin gerekçesini oluşturma,¹²²

Tasarı ve tekliflerin hazırlanmasında uyulması gereken ilkelerin belirlenmesi yasaların biçim bakımından, yukarıda belirtilen modern yasama tekniğine uygun olarak yerine getirilmesi için önemlidir. Bu maksatla, Başbakanlık tarafından 8 Eylül 1992 tarih ve 21339 Sayılı R.G.'de yayımlanmış bulunan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" yürürlüğe konmuştur¹²³.

¹²² Kanun Hazırlama ve Mevzuat Konuları ilgili fakültelerde ayrı bir ders olarak okutulup okutulmayacağı ile ilgili Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kurulunca oluşturulan komisyonca hazırlanan rapor. Bkz. Ali Em, Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, s. 43-45, Ankara, 1998

¹²³ Ayrıca Bkz. 16 Ekim 1991 tarih ve 21023 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış bulunan "Yasa, Yasa Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uygulanacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik" hükümleri (md.1-27 arası) Bu yönetmelik, 8 Eylül 1992 tarih ve 21339 Sayılı R.G.'de Başbakanlıkça yayınlanmış bulunan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" başlıklı (30) maddelik bir metinle, yürürlükten kaldırılmıştır. Halen sözü geçen bu "Esaslar" yürürlüktedir.

Bu esaslara göre yasa tasarılarının ilgili kuruluşların bu işle görevlendirilmiş birimleri tarafından ya da böyle bir birimi yoksa hukuk müşavirliklerince hazırlanmasını öngörülmektedir. Ayrıca, ilgili kuruluşların hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerince hazırlanan tasarılar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüş alınması zorunlu hale getirilmiştir.

Ayrıca yukarıda belirtilen organlar tarafından hazırlanan tasarıların Başbakanlığa sunulmadan, Bakanlar Kurulunun gündemine gelmeden önce genellikle bakanlık veya bakanlıklarda teknik ve hukuki yönden üzerinde çalışmalar yapılarak hazırlanır. Bu çalışmalarda;

Yıllık programlarla ilgisi bulunan ekonomik, sosyal ve kültürel politika ve önlemlerle ilgili yasa tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören tasarılar hem ilgili bakanlıkların hem de yıllık program ve kararlar yönünden incelenmek üzere DPT'nin,

Kamu personeli ve teşkilatlanmasıyla ilgili olarak hazırlanan düzenlemeler hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

Mali konularda yapılacak düzenlemeler hakkında Maliye Bakanlığı'nın,

Bakanlıklarca hazırlanan yasa ve KHK tasarıların, Türk hukuk düzenine ve yasa tekniğine uygunluğunu incelemek üzere Adalet Bakanlığı'nın görüşünün alınması zorunludur. Söz konusu esasların, 4 üncü maddesi uyarınca, görüş bildirilmesi için bakanlık ve kuruluşlara belirli bir süre verilmesi yoluna da gidilemez. Ancak Bakanlar Kurulunca ivedi görülen tasarılar da bir aydan az olmamak üzere belli bir süre verilmesi olanaklıdır¹²⁴.

İlgili kurumlardan alınması gereken görüşler tamamlandıktan ve bu görüşlerde yasalara ve Anayasaya aykırı olduğu belirtilen hükümlerde bu aykırılıklar giderildikten sonra; kuruluşlara gönderilen taslak ile kuruluşların

¹²⁴ Bilindiği üzere Bakanlar Kurulu'nun çalışma usul ve esasları herhangi bir mevzuat ile düzenlenmemiştir, Kurulun çalışması teamüllere dayanmaktadır. Ancak 18.6.2003 tarihli ve P.200376 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile "Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar" belirlenmiştir. Bu esaslarda da ağırlıklı olarak Bakanlar Kurulu gündeminin nasıl belirleneceği, yasa tasarılarının hazırlanması, incelenmesi, gündeme alınması ve görüşülmesi hususları düzenlenmiştir.

görüşleri, bu görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihai taslak, görüşlere uyulmamış ise nedenleri ile birlikte Başbakanlığa gönderilir.

2992 sayılı Adalet Bakanlığı Kuruluş Yasasının 34 üncü maddesine göre, temel yasaların hazırlanmasına yönelik çalışmalar yapmak üzere komisyonlar kurulabilecektir. Genelde üniversitelerin, ilgisi itibarıyla yüksek yargı organlarının, meslek kuruluşlarının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan bu komisyonda tasarinın düzenlediği konularla ilgili öneri ve düşünceler alınır, değerlendirilir ve uygun görülenler öneri doğrultusunda tasarı üzerinde düzeltilir.

Temel yasalarla ilgili olarak geniş katılımlı komisyonların çalışması yasaların hazırlanmasında daha sağlıklı sonuçlar vermektedir. Toplumun bilgilendirilmesi açısından bu yasaların tartışmaya açılması henüz Meclise sevk edilmeden bir kısım yanlışlardan dönülmesi ve toplumsal uzlaşmayı sağlama adına iyi bir çalışmadır.

Bakanlıklar tarafından hazırlanıp eksiklikleri tamamlandıktan sonra Başbakanlığa gönderilen yasa tasarı projeleri Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından özellikle yasa tekniği açısından incelenerek, gerekli düzeltmelerden sonra Bakanlar Kuruluna sunulur. Tasarı projesi, Bakanlar Kurulunda görüşülüp değerlendirilir ve metne son şekli verilerek, tüm bakanların imzası alındıktan sonra gerekçesi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına "yasa tasarısı" olarak sunulur. Yasa tasarıları Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaz. Çünkü yasa tasarıları hükümetin programında yer alan vaatlerini yerine getirebilmesini sağlayacak tercihlerdir. Bu tercihlerin sonucunda da zaten siyasi sorumluluk Bakanlar Kurulundadır.

Anayasa'nın 155 inci maddesine göre Danıştay, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen yasa tasarıları hakkında iki ay içerisinde düşüncesini bildirmekle görevlidir. Hazırlanan yasa tasarıları, Danıştay'ın düşüncesi alındıktan sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmalıdır. Ancak, uygulamada bu kurala uyulduğu söylenemez. Danıştay'ın yasa tasarısı hakkında düşüncesini bildirmesi ancak Bakanlar Kurulunun veya Başbakanın tasarıyı Danıştay'a göndermesi üzerine mümkündür. Yoksa

Danıştay'a gönderilip görüş alınmayan veya olumsuz görüş alınan bir yasa tasarısının Meclise sevk edilmesinde bir engel yoktur. Tasarıların Meclise sevk edilebilmesi için Danıştay'ca inceleme yapılması bir zorunluluk değil, ihtiyari bir yetkidir.

Yasa tasarılarının nasıl hazırlandığını gördükten sonra, yasa tekliflerinin nasıl hazırlandığına yer verilecektir. Yukarıda görüldüğü üzere tasarıların hazırlanması ile ilgili olarak uyulması gereken esasları belirleyen hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerin hazırlanması bir gereksinim sonucunda doğmuştur. Yasa tasarılarında görüldüğü üzere tasarılar ilk halini veren ilgili Bakanlıklardır. Şayet böyle uyulması gereken bir kurallar bütünü olmasaydı, her Bakanlığın kendine göre bir tasarı hazırlama şekli olacaktı. Dolayısıyla hükümetin hazırlamış olduğu yasa tasarılarında bir bütünlük görmek mümkün olmayacaktı. Böyle bir düzenleme yerinde olmuştur. Ancak bu esaslar sadece ilgili bakanlıkları bağlar, yoksa yasa teklifinde bulunacak milletvekillerine de bu esasları uygulamak, kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşer. Çünkü tasarılar hükümet kaynaklı, teklifler ise parlamento kaynaklıdır. Dolayısıyla milletvekillerinin hazırlayacağı yasa tekliflerinde Başbakanlığın aramış olduğu şartları aramak doğru olmayacaktır. Ancak milletvekillerinin hazırlayacağı yasa teklifleri için de bir kısım nitelikler aramak doğru olacaktır. (En azından şekil bakımından) Fakat milletvekillerinin hazırlayıp Meclis Başkanlığına sunacakları yasa tekliflerinde aranacak şekli şartları gösteren herhangi bir yazılı kaynak mevcut değildir. Tabi ki İçtüzükte yasa tasarı ve teklifleri için aranan kimi şartlar yer almıştır, ancak İçtüzüğün bizim anladığımız manada bütün ayrıntılarıyla yasa tasarı ve tekliflerinde aranacak şartları belirlemesi düşünülemez. Bundan dolayı TBMM Başkanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle yasa tekliflerinde bulunması gereken şartların belirlenmesi yerinde olacaktır.

Yasa teklifinde bulunacak milletvekili hükümetin sahip olduğu imkanlara sahip değildir. Çünkü tasarılar bir bakanlıkta konu ile ilgili hukuk müşavirleri bulunmakla birlikte, hükümetin başka kurumlardan görüş almak suretiyle tasarıyı olgunlaştırma durumu söz konusudur. Ancak bir milletvekili

için bu söz konusu değildir. Başka ülkelerde olduğu gibi milletvekillerinin teklifte bulunmasına yardımcı olabilecek yukarıda bahsedilen yasama referans büroları da ülkemizde mevcut değildir. İçtüzüğün 85 inci maddesinde tasarı ve tekliflerin Anayasa dili, yasa yazılış tekniğine uygunluğu bakımından incelemekle görevli bir Tetkik Kurulunun oluşturulacağı belirtilmektedir. Böyle bir kurulun da TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü bünyesinde “İnceleme ve Araştırma Bürosu” adı altında kurulduğunu ve içtüzükte verilen görevleri yerine getirdiğini görmekteyiz. Ancak içtüzükte bu kurula yasa teklifi hazırlamada milletvekillerine yardımcı olmak gibi bir görev yüklenmemiştir. Ancak uygulamada bu büroda çalışan uzmanlar gelen talep üzerine milletvekillerine teklif hazırlamada yardımcı olmaktadır. Ancak büroda çalışan yasama uzmanlarının da bütün milletvekillerine yardımcı olabilecek sayıda olmadığını görmekteyiz. Dolayısıyla yasa tekliflerinin hazırlanması tasarılarla oranla daha gelişigüzel olabilmektedir. Bu nedenle yasa teklifinin komisyonlarda görüşülme aşamasında daha fazla olgunlaştırılmaya ihtiyacı bulunmaktadır. Çözüm olarak, Yasama organı içerisinde Meclis Başkanına, Başkanlık Divanına, komisyonlara, siyasi parti gruplarına, Danışma Kuruluna ve özellikle milletvekillerine yasama konularında yardımcı olma, milletvekillerince belirtilecek bir öz çerçevesinde yasa teklifi hazırlanmasına yardımcı olacak, ayrıca da şu anki mevcut içtüzükteki Tetkik Kurulunun görevlerini (tasarı ve tekliflerin Anayasa, yasa, içtüzük ve genel hukuk kuralları açısından ve dil, terimi, kavram, biçim, yasa tekniği ve sistematiki yönünden incelemek, görüş ve önerilerini istendiği takdirde komisyonlara sunmak) yerine getirecek yeterli sayıda uzmandan oluşacak bir Yasama Danışma Kurulu’nun¹²⁵ faaliyete geçmesi önerilebilir.

¹²⁵ İçtüzükte böyle bir kurulun kurulması için 1985 yılında yapılmış bir değişiklik teklifi hükümsüz kalmıştır. Ancak bazı milletvekilleri bu kurulu milletvekillerine yardımcı olmaktan çok, onu denetlemeye yönelik bir kurum olarak görmüşlerdir. Bu kurulun, Egemenliği kayıtsız, koşulsuz kullanmak hakkına sahip milletvekillerinin, bürokratlar eliyle denetlenmesi sonucu doğuracağını, bürokratların gücünün milletvekillerinin gücü üzerinde olacağını, Anayasada ve hukukta bulunmayan bir denetleme kurulu oluşturulacağını, milletvekillerinin temel hak ve görevi olan yasama çalışmalarını, hukuk dışı olarak sınırlandıracağını belirtmişlerdir. (TBMMTD, D. 17, C. 35, b. 54, s. 666) Ancak bu düşüncelere katılmak mümkün değildir. Çünkü böyle bir Kurulun oluşturulması halinde dahi tekliflerin hazırlanmasında son söz yine milletvekilinin olacaktır.

3. TASARI VE TEKLİFLERDE ARANACAK ŞARTLAR

Yukarıda tasarı ve tekliflerin hazırlanması anlatılırken zorunlu olarak tasarı ve tekliflerde bulunması gereken hususlardan da bahsedildi. Ancak aşağıda özellikle tasarı ve tekliflerde aranacak üç şartı inceleyeceğiz.

A. Gerekçeli Olma Şartı

Gerekçesiz olarak sunulan bir tasarı ya da teklif söz konusu olduğunda, Meclis Başkanlığının bunu derhal Bakanlar Kuruluna veya teklif sahibine iade etmesi gerekir. Ayrıca, Meclis İçtüzüğü'nün 74 üncü maddesinde "Komisyonlar, şartlarına uymayan yasa tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidir" hükmü yer almaktadır. Şayet böyle bir tasarı veya teklif komisyonlara havale edilmiş ise komisyonların bu eksiklikleri tamamlatması gerekir.

Yasa tasarılarının gerekçesinde tasarının tümü ve maddeleri hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması veya eklenmesi gerekli görüldüğü açıkça gösterilir. Ancak İçtüzük, yasa teklifleri için gerekçenin nelerden oluşacağını ayrıntılı bir şekilde belirtmemiştir. Bu durumda sadece genel gerekçe yeterli olabilecektir, ayrı ayrı madde gerekçesi aranmayacaktır. Ancak İçtüzükte böyle bir farklılığa gidilmesi bizce bir unutkanlıktan dolayıdır, yoksa İçtüzük koyucunun tasarı veya teklif arasında aranacak gerekçe bakımından farklılık olması istediğini zannetmiyoruz.¹²⁶ Nitekim 1973 İçtüzüğü'nün 73. maddesi de tasarı veya teklifin tümü ve her maddesi hakkında gereken açıklamaların yapılacağını ve bilgilerin verileceğini düzenlemektedir, tasarı veya teklif arasında bir ayırım

¹²⁶ Aynı yönde görüşler için bkz. Fahri BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.403

yapmamaktadır. Ancak uygulamada yasa teklifleri için madde gerekçesi şartı aranmamaktadır.

Yasa teklif ve tasarılarının gerekçeli olması ülkemizin mevzuatına ilk olarak 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi¹²⁷ ile girmiştir. Aynı hükme Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde ve 5 Mart 1973 tarihli mevcut İçtüzüğü'nün 73 üncü maddesinde de aynı hükme yer verilmiştir.

Acaba yasa tasarı veya tekliflerinin gerekçeli olmasının önemi nedir? Yasa tasarı ve tekliflerinin gerekçeli olmasının önemi, ileride gereken usullere uyularak kabul edilebilecek olan yasanın, amaç unsurunun tesbitinde ortaya çıkacaktır¹²⁸. Anayasa Mahkemesi bir kararında¹²⁹ "Yasaların maksat ve amaçları ise gerekçelerinde gösterilir ve Meclislerde geçen görüşmelerde belli olur." Başka bir kararında "yasaların ancak açıklıktan yoksun hükümleri, uygulamalar sırasında bir ışık tutulmasını gerektirir ve böyle bir durumda o ışık yasanın gerekçesinde aranır." demektedir¹³⁰. Fakat bir yasanın gerekçesinin bağlayıcı değil aydınlatıcı nitelikte olduğunu kabul etmek gerekir¹³¹.

Anayasa Mahkemesinin önüne gelen davalarda ilgili yasanın gerekçesine de atıfta bulunması "bugün artık terkedilmiş olan tarihi tefsir metoduna"¹³² bağlı olduğu şeklinde yorumlanamaz. Zaten başka bir kararında¹³³ Anayasa Mahkemesi kendini yasa gerekçesiyle bağlı saymamıştır.

Yasa tasarı ve tekliflerinin gerekçeli olması gerektiğini gördük. Yasa tasarı veya teklifi gerekçeli değilse veya gerekçede bulunması gereken şartları taşııyorsa ve bu teklif-tasarı yasalaşmış ise bu durumun Anayasaya aykırılık teşkil edip etmeyeceği de tartışılmalıdır. Öncelikle böyle bir oluşumun

¹²⁷ md.66/2 "Her kanun layihası kanunun icrasına memur olacak vekiller tarafından tanzim ettirilen bir veya müteaddit esbabı mucibe mazbatasıyla birlikte Meclis Riyasetine gönderilir veya verilir."

md. 67/2 "Kanun teklifleri dahi, yukarıdaki maddede tarif edildiği vecih üzere yazılmış bir esbabı mucibe mazbatasıyla birlikte Riyasete gönderilir veya verilir."

¹²⁸ Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s. 57

¹²⁹ E: 1963/170, K: 1963/173, k.t. 5.7.1963, AMKD, sayı 1, sf.305

¹³⁰ E: 1964/26, K: 1966/1, k.t. 13.01.1963, AMKD, sayı 4, sf.23

¹³¹ Tahsin Bekir BALTA, a.g.e., s. 69; Metin KIRATLI, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (itiraz yolu), AÜSBF Yayınları, Ankara 1966, s. 153

¹³² Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s. 58

¹³³ E: 1963/204, K: 1963/179, k.t. 8.7.1963, AMKD, sayı 1, sf.310

uygulamada yaşanması zor bir ihtimaldir. Çünkü, komisyonlar şartlarına uymayan yasa tekliflerini sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler (md.74).¹³⁴ Böyle bir durumda komisyonun eksiklikleri dikkate alması gerekir. Fakat komisyon da bu eksiklikleri tamamlatmamış, aynı haliyle Genel Kurul'dan yasa olarak çıkmış olsa dahi bunu yasanın iptal nedeni olacak bir usul eksikliği saymamak gerekir. Bu çeşit bir usulsüzlüğün Anayasa Mahkemesi yoluyla giderilmesinden ziyade siyasi denetim yoluna başvurarak önlenmesine çalışılmalıdır¹³⁴.

B. İmza Şartı

Hükümetçe hazırlanan yasa tasarılarının bütün bakanlarca imzalanmış olması gerekir. Yasa tekliflerinde ise en az bir milletvekilinin imzasının bulunması gerekir(md.73-74). Hükümet tasarıları için sadece Başbakanın imzası yeterli görülmemekte, ayrıca bütün bakanların imzasının da bulunması gerekmektedir. Tasarılarda herhangi bir bakanın imzasının eksikliğinde, tekliflerde ise imza bulunmaması durumunda Meclis Başkanlığının tasarı veya teklifi iade etmesi gerekecektir.

Yasa tasarıları Bakanları Kurulu tarafından Meclise sunulurken, bunların bütün bakanlarca imzalanması gerekir. Zira yasa tasarının meclisce geri çevrilmesi halinde siyasi sorumluluk söz konusu olabilir¹³⁵.

Milletvekilleri tarafından yapılan teklifte bir veya birden çok imza bulunabilir. Ancak Anayasanın 175 inci maddesine göre, Anayasanın değiştirilme teklifinin TBMM üye tam sayısının en az üçte biri tarafından imzalanmış olması gerekir.

¹³⁴ Erdoğan TEZİÇ, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s.58

¹³⁵ İlhan ARSEL, a.g.e., s. 296

C. Daha Önce Reddedilmemiş Olma Şartı

İçtüzüğün 76 ncı maddesine göre,“ Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmiş olan yasa tasarı veya teklifleri, ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez.”(İçt. Md.76) Komisyonlarda görüşülerek veya İçtüzüğün 37nci maddesine göre doğrudan Genel Kurul gündemine girmiş yasa teklif ve tasarıları Genel Kurul'da reddedilmiş ise bunlar bir yıl geçmeden yeniden verilemez. Komisyonlarda reddedilmiş tasarı veya teklifler için böyle bir sınırlama yoktur. Ancak uygulamada reddedilmiş yasa tasarı veya teklifinin bir yıl içerisinde reddedilip reddedilmediğinin anlamak için genelde tıpatıp benzerlik aranmaktadır. Böyle olunca daha önce reddedilmiş teklif veya tasarı ile ulaşılabilecek amaca tasarı veya teklifin kelimelerinde ufak değişikliklere gidilmek suretiyle tasarı veya teklif aynısı olmaktan çıkarılmakta ve bunlar yeniden verilebilmektedir. Ayrıca bir yasama dönemi tamamlandıktan sonra bir yıl şartı da aranmamaktadır. Yeni yasama dönemi ile birlikte bir yıllık şart ortadan kalkmış olmaktadır. Bu madde ile amaçlanan Genel Kurulun reddettiği bir tasarı veya teklifin tekrar önüne getirilmesi suretiyle Meclisin vakit kaybının önlenmek istenmesidir. Ancak yukarıda belirttiğimiz gerekçelerle bu maddenin amacına çok fazla hizmet ettiği söylenemez. Ayrıca bu madde de İçtüzüğün uygulanmayan maddelerinden birisidir.

4. SEÇİMLERİN YENİLENMESİ HALİNDE TASARI VE TEKLİFLERİNİN DURUMU

Bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış olan yasa tasarı ve teklifleri hükümsüz sayılır; buna “kadük olma” denilmektedir¹³⁶. Ancak hükümet veya milletvekilleri tasarı veya teklifleri yenileyebilirler (md.77/1). KHK'ler, ölüm cezası dosyaları ve Cumhurbaşkanınca iade edilmiş olan yasalar bu hükmün

¹³⁶ Ergun ÖZBUDUN, a.g.e., s. 268

dışındadır. Yani bunlar hükümsüz kalmazlar. Yeni dönemde Başkanlık tarafından komisyonlara tekrar havale edilirler.

Hükümsüz kalan yasa tasarı veya tekliflerinin içine komisyonlarda bulunan, genel kurul gündeminde bulunan ve henüz komisyonlara havalesi yapılmamış işlerin hepsi dahildir.

Kadük olan yasa tasarı ve tekliflerini yeni yasama döneminde hükümet veya milletvekilleri yenileyebilir. Uygulamada genelde eski hükümet döneminden kalma tasarılar yeni hükümet tarafından yenilenmektedir. Acaba hükümet eski bir yasa teklifini yenilerse bu teklif yeni dönemde artık tasarı olarak mı kabul edilecektir veya bir milletvekili eski bir tasarıyı yenilemek isterse bunu yapabilecek midir veya yapabilirse de bu eski tasarı artık teklif olarak görüşmelere esas olacaktır. Bu durumlarda hükümetin teklifleri yenileyebileceğini, milletvekillerinin de tasarıları yenileyebileceğini fakat bunların artık yenilenmiş haliyle teklif veya tasarı olarak adlandırılmaları gerektiğini kabul etmek gerekir. Çünkü yeni dönemde arkasında hükümetin desteğini görmeyen bir teklife bir milletvekili tarafından eski bir tasarının yenilenmiş hali diye tasarı denmesi mümkün değildir.

5. HÜKÜMETİN ÇEKİLMESİ HALİNDE TASARI VE TEKLİFLERİN DURUMU

İçtüzüğün 78 inci maddesine göre "Bakanlar Kurulunun herhangi bir sebeple çekilmesi halinde yeni Bakanlar Kurulu güvenoyu alıncaya kadar Anayasa ve İçtüzük değişiklikleri hariç, yasa tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülmesi ertelenir. Ancak, Bakanlar Kurulunun öncelikli olduğunu bir yazı ile Başkanlığa bildirdiği yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine devam olunur."

Buradaki tartışma konusu da şudur ki: Görevden ayrılan Bakanlar Kurulunun öncelikli olduğunu bildirdiği tasarı ve teklifler görüşülmeye devam edecek. Yeni Bakanlar Kurulu kuruluncaya kadar da hükümeti temsilen Genel Kurulda eski hükümet bulunacak. Yeni Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı

tarafından listenin onaylanması ile kurulmuş kabul ediliyor. Cumhurbaşkanının onayı ile güven oyu arasında zaman var. Bu dönemde Cumhurbaşkanının ataması ile güven oyu alma arasında yeni Bakanlar Kurulu da acaba öncelikli olarak tasarı ve tekliflerin görüşülmesini talep edebilecek midir?

Bakanlar Kurulunun görevden ayrılması genelde güvenoyunu kaybetmesi halinde olur. Bu durumda Meclis içerisinde Meclisin kendisine güvenini kaybettiği bir hükümet vardır. Güven oyunu kaybetmiş bu hükümetin öncelikli olduğunu bir yazı ile Başkanlığa bildirdiği yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine devam olunur. Ancak diğer durumda henüz güven oyu almamış, daha doğrusu böyle bir oylamaya dahi başvurulmamış bir Bakanlar Kurulu söz konusudur. Meclisin güvenini kaybettiği bir hükümetin öncelikli olarak tasarı ve teklifleri bildirmesine karşılık henüz güven oyu almamış (güven oyunu kaybetmiş değil), fakat güven oyu almaya namzet bir Bakanlar Kurulunun da öncelikli olarak tasarı ve tekliflerinin görüşülmesini Genel Kuruldan isteyebilme hakkının olması gerekir. Bunu kabul etmezsek bu durumda eski hükümetin öncelikli olduğunu bildirdiği yasa tasarı veya teklifleri görüşülecek ancak görüşmeler sırasında da hükümeti temsilen hükümet sıralarında yeni Bakanlar Kurulu bulunacaktır. Zaten eski hükümet bu talepte bulunsaydı Cumhurbaşkanının atamasıyla yeni Bakanlar Kurulu olduğu için Mecliste Hükümeti yeni Bakanlar Kurulu temsil etmektedir. Böyle bir karışıklığa neden olmamak için Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu listesini onaylamasıyla kurulan hükümetin, güven oyu alıncaya kadar da yasa tasarı ve tekliflerinin genel kurulda öncelikli olarak görüşülebilmesini isteyebilmesi uygun olacaktır. Nitekim uygulamada da yeni hükümetin böyle bir istemde bulunması halinde ilgili yasa önerileri Genel Kurulda görüşülebilmektedir.

6. PARLAMENTONUN SİYASAL ETKİNLİĞİ VE HÜKÜMET TASARILARININ ÖNEMİ

“Parlamentolar siyasal süreçle üç farklı analitik düzeyde ilgilenirler.

Birincisi, parlamentoların, çeşitli fikir ve görüşlerin yasa yapıcılarına ulaştırıldığı bir ‘input’ mekanizmasının bir parçası olmasıdır.

İkincisi, parlamentolar yasa-koyma sürecini denetler ve etkilerler. Bu denetleme eğer sistem liberalse parlamento genel kurulundaki tartışmalardan komisyon çalışmalarına kadar uzanan geniş ve etkili bir alanda yapılabilir. Eğer sistem otoriterse denetim ve siyasi pazarlıklar el altından, yönetim ve bürokrasi ile parlamenterlerin özel görüşmelerinde sağlanmaya çalışılır.

Üçüncüsü, parlamentoların yasaları yapış sürecinin bizatihi kendisi, yani yasaların geçiriliş biçimidir. Bu başka deyişle söz konusu olan parlamentoların yasama ile ilişkili rolleridir.

Parlamentonun hükümetin yasa tasarılarını önleme ve değiştirme gücü var mıdır? Yoksa hükümet hangi tasarıyı getirirse getsin yasayı istediği gibi çıkarabilmekte midir?

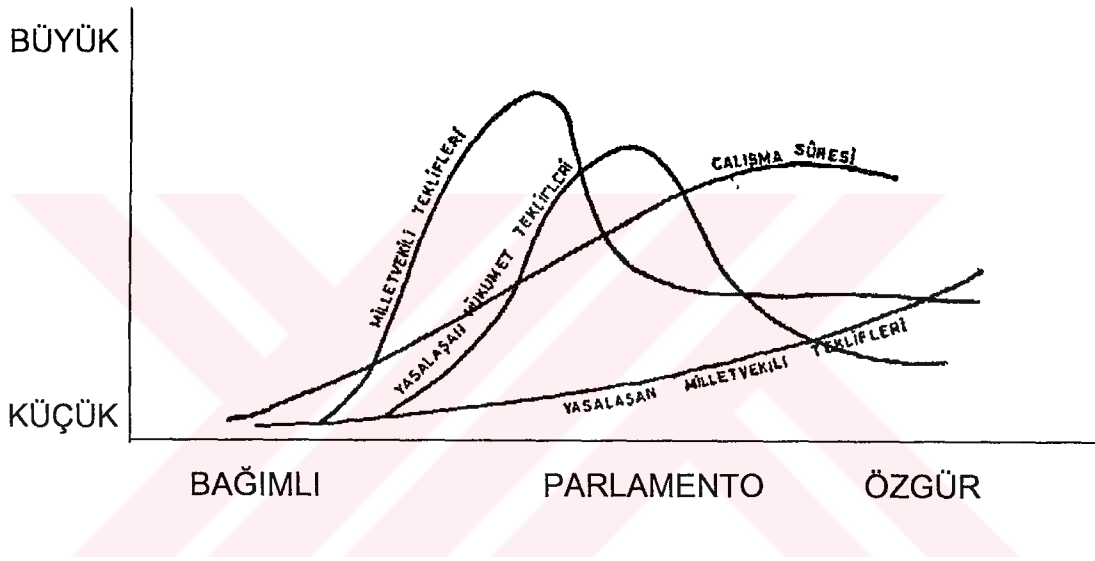
Parlamentonun bu ‘önleme’ gücü dışında bir de ‘başlatma’ gücü vardır. Bu açıdan milletvekillerinin yasa tekliflerinin sayısı ve bu tekliflerin yasalaşma oranı bize parlamentonun ‘başlatma’ gücü hakkında da bilgi sahibi edecektir.

Parlamentonun egemen bir yönetime karşı bağımlı ve tabi olduğu ortamlarda, yönetimin¹³⁷ yasa teklifleri hem sunuldukları gibi hem de kolayca geçerler. Milletvekilinin (özellikle muhalefet milletvekillerinin) yasa teklifinin yasalaştığı da nadir olaylardandır. Ama özgür, yönetime karşı güçlü ve o nedenle de bağımsız parlamentolarda yönetimin sunduğu yasalar kolayca değiştirilebilir ya da tamamen durdurulabilir, ‘Milletvekilinin’ teklifinin ise yasalaşma olasılığı oldukça ciddidir.

¹³⁷ Yönetim ile belirtilmek istenen Hükümet’tir.

‘Özgür’ parlamentolarda tartışma, ‘tabi’ parlamentolardan daha uzun zaman alır, yasa teklifleri parlamento tarafından bu süre içerisinde enine boyuna tartışılır ve gerekli bulunan değişiklikler yapılır”¹³⁸.

Parlamente Davranış¹³⁹



Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere Blondel'in çeşitli toplumların parlamente davranışlarının incelenmesi ve parlamentonun yasama ile ilişkili rolünün saptanması bize çeşitli ulusların "tabi" ya da "özgür" parlamento niteliklerini bulabileceğimiz bir tipoloji olanağı sunmaktadır. Bu tablodan da görüleceği üzere milletvekilinin özel yasama tekliflerinin yasalaşma oranı yükseldikçe, hükümet tekliflerinin yasalaşma oranı düştükçe ve tartışma süresi uzadıkça parlamento da "tabi" bir görünümünden "özgür" bir görünüme geçmektedir. "Tabi" parlamentoda ise yukarıda sayılanlar düşük düzeyde

¹³⁸ Ahmet YÜCEKÖK, Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamente Evrimi, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1983, s.50

¹³⁹ Ahmet YÜCEKÖK, a.g.e., s. 51'den naklen BLONDEL, Jean, "Legislative Behavior", Some Steps Towards a Cross-National Measurement", Government and Opposition, s. 81, Winter, 1969-70

kalmakta yönetimin tasarıları büyük oranda yasalaşmakta ve hiç bir şekilde yasalaşamayacak olan milletvekili teklifleri yığılıp kalmaktadır¹⁴⁰.

Yeryüzünde uzun süreden beri, büyük ölçüde evrensel bir parlamento "krizi" sürmektedir¹⁴¹. Bu "kriz" parlamentoların "yönetim" yani "hükümet" nezdinde büyük ölçüde "tabi" duruma düşmelerinden kaynaklanmaktadır. Parlamentolar 19. yüzyılın sonlarına kadar yasamayı "başlatma" açısından üstün durumda göründüler. Yönetim yalnızca parlamentonun bir komitesi halindeydi ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altındaydı. Fakat parlamentonun bu üstünlüğünün ömrü kısa oldu. Büyük seçmen kitlelerinin siyasal katılmayı genişletmesi sonucu parlamentolar bir türlü atlatamadıkları bir krize girdiler. Yirminci yüzyılın başlıca özellikleri olan ihtisaslaşma, lider merkezîyetçiliği ve toplu sorumluluk parlamentolardan umulan demokratik bekleyişlere bir son verdi¹⁴².

Türk parlamentosu yürütme ve yasama ilişkileri açısından çok uzun bir süreden beri, Osmanlı meşrutiyet dönemleri de dahil olmak üzere büyük ölçüde yürütmenin ağırlığı altında ezilmiş ve "bağımlı", "tabi", "teslimiyetçi" bir nitelik sergilemiştir. Çünkü parlamentoların görevi yalnızca yasa yapmak değildir. Yasaları güçlü bir yürütme hazırlayabilir ve zayıf parlamentoya sadece onay için sunabilir. Bu anlamda yasama üzerinde hiçbir etkisi olmayan parlamento bir lastik-damga durumuna indirgenmiş olur. Fakat parlamento yasamayı etkileyip engelleyebiliyor, yasaları değiştirip nitelikleri ve içerikleri üzerinde oynayabiliyorsa ve hele yürütmenin yasa tasarılarının üzerinde böyle bir güç gösterebiliyorsa o zaman parlamento toplumdaki karar alma sürecini etkileyen bir kurum haline gelmiş ve yönetimde "belirleyici" bir unsur olmuştur. Evrensel düzeyde parlamentoların bir çoğu, yürütmenin politikasına çok az katkıda bulunabilecek niteliktedirler¹⁴³.

¹⁴⁰ Ahmet YÜCEKÖK, a.g.e., s.50

¹⁴¹ Bkz. Carl SCHMITT, The Crisis of Parliamentary Democracy, (Çev.Ellen Kennedy 1985), Washinton DC; MIT Press; Sonay BAYRAMOĞLU, Parlamento Krizi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1988

¹⁴² Ahmet YÜCEKÖK, a.g.e., s.52

¹⁴³ Ahmet YÜCEKÖK, a.g.e., s.153

Aşağıdaki üç dönemi (19, 20 ve 21) kapsayacak şekilde yapmış olduğumuz istatistiki tablolar, Türkiye'de¹⁴⁴ nasıl bir parlamento yapısının olduğunu, bu parlamentoda hükümet ile yasama ilişkilerinin boyutunu ve hükümet tasarılarının önemini açıkça ortaya koymaktadır. Ayrıca Blondel'in ifadesiyle parlamento'nun "başlatma" gücü hakkında yani milletvekillerinin tekliflerinin hangi oranda yasalaştığını ve kabul edilen yasaların kaynağının hangi oranda hükümet hangi oranda ise parlamento olduğu da tablolarda görülecektir¹⁴⁵.

Tablo 1: 19 uncu dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı, teklif ve KHK'lerin sayısı ve yasalaşma oranları

19 uncu Dönem	Gelen	Yasalaşan	Yüzde Oranı (Tasarı veya teklifin kendi içinde yasalaşma yüzdeleri)
Yasa Tasarısı	601	305	48
Yasa Teklifi	1591	156 (92)*	9 (5)
Toplam Tasarı ve Teklif	2192	461	21
Toplam KHK	301	35	12

* Tabloda her ne kadar Gelen 1591 Yasa teklifinden 156 adeti yasalaşmış görünüyor ise de esasında salt teklif olması sebebiyle yasalaşan teklif sayısı adeti 92'dir. Yani 64 adet yasa teklifi esasında başka yasa tasarılarıyla birleşmek suretiyle (İçt. 35'e göre) yasalaşmıştır. Kısaca o tekliflerin yasalaşmasını sağlayan ana kaynak ilgili tasarılarıdır. Bu şekilde yapılan oranlamada yasa tekliflerinin yasalaşma yüzdesi, yüzde 9'dan Yüzde 5'e düşmektedir.

¹⁴⁴ Fransa, İngiltere ve Almanya'daki yasalaşma oranları için bkz. TUNÇ, Hasan, Parlâmento İç Muhalefet, s. 66-68, Konya-1997

¹⁴⁵ Üç dönemi kapsayacak şekilde yapmış olduğumuz çalışmalarda sadece 19 uncu dönemde ilgili tablolarda açıklama yapılmıştır. 20 ve 21 inci dönemlerde de benzer açıklamalar geçerli olduğu için ayrıca bu dönemlerde açıklama yoluna gidilmemiştir.

Tablo 2: 19 uncu dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin tüm tasarı ve tekliflere oranı ile dönem sonunda hükümsüz kalan işlerin oranı

19 uncu Dönem	Gelen	Yüzde Oranı	Hükümsüz (kadük) Sayılan	Yüzde oranı
Tasarı	601	27,4	296	49
Teklif	1591	72,6	1435	90
Toplam	2192	100	1731	79

* Bu tablo ile Meclis Başkanlığına sunulan bütün tasarı ve teklifinin yüzde 27,4 ünü tasarıların, yüzde 72,6'sını da tekliflerin oluşturduğu gösterilmektedir. Gelen tasarı ve teklifler ile hükümsüz sayılan tasarı ve tekliflerin yüzde oranı toplam tasarı ve teklif sayısı olan 2192 rakamına göre hesaplanmıştır.

** Ayrıca ikinci olarak vurgulanmak istenen nokta Meclis Başkanlığına sunulan toplam yasa tasarı ve tekliflerin yüzde 79'unun hükümsüz (kadük) kaldığıdır. Yani yasalaşma imkanı bulamadığıdır. Tasarı ve tekliflerin de kendi içlerindeki hükümsüz sayılma oranlarına da yer verilmiştir. Tasarıların hem sayısının az olduğu hem de yasalaşma oranlarının daha yüksek olduğu dikkate alınırsa hükümsüz sayılma oranının düşük olmasının nedeni anlaşılacaktır.

Tablo 3: 19 uncu dönemde kabul edilen yasalarda hangi sayı ve oranda parlamento ve hükümetin başlatma etkisi yaptığı

19 uncu dönem	Tasarıdan yasa olan*	Tekliften Yasa olan**	KHK'den yasa olan	Toplam Yasa Sayısı
Yasa sayısı	300	58	17	375
Toplam Yasa Sayısına Göre Yüzde oranları	80	15,5	4,5	100

* Yasalaşan toplam tasarı ve teklif sayısı 1 nolu tabloda 461 olarak gösterilmektedir. Ancak bu tabloda toplam yasa sayısı 375 olarak verilmiştir. Bu bir çelişki midir? sorusu akla gelebilir Bunun nedeni de şudur: Komisyonlar İçtüzük 35'e göre birbirleriyle ilgili gördükleri yasa tasarı ve tekliflerini birleştirerek görüşebilirler. Bu durumda bir yasa tasarısı ile başka bir tasarının veya teklifin, bir teklif ile bir yasa tasarısının veya başka bir teklifin birleşmesi mümkündür¹⁴⁶. Böylece komisyon 3 teklifi birleştirmiş ve bu kabul etmiş ise, ortaya tek 1 yasa çıkmaktadır. Ancak tekliflerin 3 ünün de yasalaştığı kabul edilmektedir. Bu durumda 19 uncu dönemde toplam 461 yasa tasarı ve teklifi yasalaşmış olsa bile, bunlar kendi aralarındaki birleşmeler neticesinde 375 adet yasa olarak kabul edilmişlerdir.

**Tablodaki, 'tasarıdan ve tekliften yasa olan' kavramlarının da karışıklığa neden olabileceğini düşündüğümüz için açıklama ihtiyacı hissettik. Yukarıda belirttiğimiz gibi komisyonlar kendisine havale edilen işleri birleştirerek görüşebiliyorlardı. Bu birleştirme esnasında komisyonların birleştirilen işlerden birisini esas olarak alması gerekir. Bu da genelde tasarıda birleştirme şeklinde olmaktadır. Hükümet bir tasarıyı yasalaştırmak istiyor. Bu durumda o tasarı ile ilgili komisyonda bekleyen teklifleri de birleştirerek görüşmektedir. Bu tabloda tasarıdan veya tekliften yasa olan ile kastedilen bu birleştirme esnasında teklifin mi yoksa tasarının mı esas alındığıdır. Toplam 375 Yasadan 300 adetinde tasarı esas alınmıştır. Yani bu 300 adet yasanın kaynağını tasarı oluşturmaktadır. Tabi ki bu yasalarda da teklifler birleştirilmiş olabilir. Aynı şekilde 375 adet yasanın 58 adedinin kaynağını teklifler oluşturmaktadır. Yani komisyonda esas alınan tekliftir. Genelde tekliflerin esas alınması ancak başka bir teklifle birleşme ile mümkün olmaktadır. Çünkü komisyonun gündeminde birleştirmeye esas teşkil edecek bir tasarı yoktur. Yukarıda bahsedildiği gibi genelde tasarı ile birleşme söz konusu ise tasarılar esas alınmaktadır. 19 uncu dönemde 92 adet yasa teklifi kendi aralarında birleşmek suretiyle 58 yasa meydana getirmiştir. Bu birleşmelerden sadece iki yasada tasarı ile teklif birleşmiş ve teklifler esas alınmıştır¹⁴⁷.

Tablo 3'deki asıl önemli nokta şudur ki: 19 uncu dönemde çıkan 375 yasanın kaynağının yüzde 80'ini hükümet tasarıları, yüzde 15,5'ini teklifler ve yüzde 4,5'ini de KHK'ler oluşturmaktadır. Bu oranlama ile ülkemizde uygulanan parlamenter sistemde meclislerde kabul edilen yasaların nasıl hükümet eksenli olduğu görülecektir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki teklif esas alınarak kabul edilen 58 yasa da aslında daha aşağılara düşebilir. Çünkü Anayasa'nın 175 inci maddesi

¹⁴⁶ Mesela bu dönemde kabul edilen 3855 Sayılı Yasa, 4 teklif ve 1 tasarının birleştirilerek görüşülmesi neticesinde komisyonda kabul edilmiş ve Genel Kurul'dan da bu haliyle geçmiştir. Bu durumda 4 teklif ve 1 tasarı yasalaşmış görünür iken esasında, ortaya çıkan tek bir yasadır.

¹⁴⁷ 3855 Sayılı Yasa 4 teklif ve 1 tasarının birleşmesi suretiyle, 4046 Sayılı Yasa 1 teklif ve 1 tasarının birleşmesi suretiyle meydana gelmiş ve iki yasada da komisyonda esas alınan tekliflerdir.

gereğince Anayasa değişikliklerinin zorunlu olarak teklif ile önerilmesi gerekmektedir. Bu dönemde de 2 adet Anayasa değişikliği yasası vardır.,

Tablo 4: 20 nci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı, teklif ve KHK'lerin sayısı ve yasalaşma oranları

20 nci Dönem	Gelen	Yasalaşan	Yüzde Oranı (Tasarı veya teklifin kendi içinde yasalaşma yüzdeleri)
Yasa Tasarısı	609	226	48
Yasa Teklifi	1365	143 (71)	9 (5)
Toplam Tasarı ve Teklif	1974	369	19
Toplam KHK	272	6	2

Tablo 5: 20 nci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin tüm tasarı ve tekliflere oranı ile dönem sonunda hükümsüz kalan işlerin oranı

20 nci dönem	Gelen	Oranı	Hükümsüz (kadük) Sayılan	Yüzde oranı (%)
Tasarı	609	31	383	63
Teklif	1365	69	1222	90
Toplam	1974	100	1605	81

Tablo 6: 20 nci dönemde kabul edilen yasalarda hangi sayı ve oranda parlamento ve hükümetin başlatma etkisi yaptığı

20 nci dönem	Tasarıdan yasa olan	Tekliften Yasa olan	KHK'den yasa olan	Toplam Yasa Sayısı
Yasa Sayısı	212	33	4	249
Toplam Yasa Sayısına Göre Yüzde oranları	85	13	2	100

Tablo 7: 21 inci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı, teklif ve KHK'lerin sayısı ve yasalaşma oranları

21 inci Dönem	Gelen	Yasalaşan	Yüzde Oranı (Tasarı veya teklifin kendi içinde yasalaşma yüzdeleri)
Yasa Tasarısı	749	388	52
Yasa Teklifi	1047	82 (25)	8 (2,4)
Toplam Tasarı ve Teklif	1796	470	26
Toplam KHK	291	19	6,5

Tablo 8: 21 inci dönemde Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin tüm tasarı ve tekliflere oranı ile dönem sonunda hükümsüz kalan işlerin oranı

21 inci Dönem	Gelen	Oranı	Hükümsüz Sayılan (kadük)	Yüzde oranı (%)
Tasarı	749	42	357	48
Teklif	1047	58	957	91
Toplam	1796	100	1314	73

Tablo 9: 21 inci dönemde kabul edilen yasalarda hangi sayı ve oranda parlamento ve hükümetin başlatma etkisi yaptığı

21 inci Dönem	Tasarıdan yasa olan	Tekliften Yasa olan	KHK'den yasa olan	Toplam
Yasa sayısı	360	15	11	386
Toplam Yasa Sayısına Göre Yüzde oranları	93	4	3	100

Yukarıda üç dönemi kapsayan istatistiki tablolar arasında karşılaştırma yapılabilir. Örneğin, gelen tasarı veya teklif sayıları, bunların yasalaşma oranları gibi. Ancak biz burada önemli gördüğümüz parlamentonun “tabi” parlamento, “özgür parlamento” ayrımının yapılmasına neden olan yasaların meydana gelmesinde tasarı veya tekliflerin oranları verilecektir.

Tablo 10: 19, 20 ve 21 inci dönemlerin parlamento ve hükümetin kabul edilen yasalardaki ‘başlatma etkisi’ bakımından karşılaştırılması

Dönemler	Toplam yasa sayısı	Tasarıdan yasa olan (Yüzde oranı)	Tekliften Yasa olan* (Yüzde oranı)	KHKdan yasa olan
19 uncu dönem	375	80	15,5	4,5
20 nci dönem	249	85	13	2
21 inci dönem	386	93	4	3

* Tekliften yasa olan bu oranları da tamamen parlamento kaynaklı olarak görmemek gerekir. Çünkü bazen, hükümet öyle bir yasaya ihtiyaç duyar ki bu yasanın hemen kabul edilmesi gerekir, şayet bu yasa önerisi hükümet tasarısı şeklinde hazırlanmaya çalışılsa bu durumda yukarıda görüldüğü üzere tasarıyı hazırlamak zaman alacaktır. Hükümetin de zaman kaybına tahammülü olmadığı için kendi siyasi partisinden bir veya birkaç milletvekilinin (çoğunlukla bu milletvekilleri grup başkanvekilleri olmaktadır) teklifiyle bu öneriyi hemen Meclis’e sunmaktadır. Dolayısıyla bizim böyle teklifleri de “başlatma” açısından milletvekili olarak almamız çok doğru olmayacaktır. Nitekim bizce 19 uncu ve 20 nci dönemin tekliften yasa olma oranının yüksek olmasının nedeni de budur.

II. KOMİSYONLAR AŞAMASI

1. KOMİSYONLARIN KURULUŞU

Meclis Başkanı komisyonlarda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını, partilerin üye sayısını dikkate alarak belirler (İçt.md.21/1). İçtüzüğe göre, Başkan 11 inci maddenin ilk fıkrasında belirtilen esaslara göre, komisyonlarda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını tespit edecektir. Söz konusu 11 inci madde ise, "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." hükmünü taşımaktadır. Bundan dolayı komisyonlarda, Başkanlık Divanı'nda olduğu gibi, sadece siyasi parti grupları temsil edilmekte, bağımsızlar ile grup kuramayan siyasi partiler komisyonlarda üye bulunduramamaktadırlar. Fakat bu kuralın da istisnaları bulunmaktadır. Bunun ilk istisnası Plan ve Bütçe Komisyonu'dur. Anayasa'nın 162 nci maddesinin ikinci fıkrası, Bütçe komisyonunun oluşumunda siyasi parti grupları ve bağımsızların oranlarına göre temsilini öngörmektedir. Dolayısıyla bu komisyonda bağımsızların da temsili gerekecektir. Ayrıca Anayasa metninde grup kuramamış siyasi partilerin üye vermesinden söz edilmemekle birlikte bağımsızların üye olabileceği bu komisyona evleviyetle siyasi parti grubu kuramamış partilerin üyelerinin de katılması gerekecektir. İkinci olarak soruşturma komisyonlarına da grup kuramamış siyasi partilerden üye alınır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarında da grubu bulunmayan siyasi partiler ve bağımsızlardan üye alınması, bu komisyonların kuruluş yasalarından kaynaklanmaktadır. Araştırma Komisyonları, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve KİT Komisyonunun yasa yapım sürecinde rolleri olmadığı için ve kendilerine esas veya tali komisyon sıfatıyla yasa tasarı veya teklifleri havale edilmediği için bu komisyonlara ayrıntılarıyla değinmeyeceğiz.

Siyasi parti grupları, komisyonlarda kendilerine düşen üyeliklerden vazgeçebilirler. Siyasi parti grupları, Başkanlıkça belirlenecek bir süre içinde adaylarını Başkanlığa bildirirler (İçt.md21).

İçtüzükte, bir siyasi parti grubunun komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçmesi halinde oluşan boşluğun doldurulup doldurulmayacağına veya bu hakkın başka bir partiye devri gibi bir husus açıklığa kavuşturulmamıştır. Uygulamada, bir siyasi parti grubunun kendisine düşen üyelikten vazgeçmesi halinde, aday göstermeyen gruba ait üyelikler boş bırakılmaktadır¹⁴⁸.

Bütün komisyonlar için siyasi parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca işaret oyuyla onaylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur (İçt.md21/3). Bu hüküm gereğince siyasi parti gruplarınca adaylar belirlenirken, tek tek adayların hangi komisyonlar için aday gösterildiği de bildirilecektir. Söz konusu teklifler birleştirilerek listeler oluşturulur. Her bir listede komisyon adı, toplam üye sayısı, parti gruplarına düşen üye sayıları ve gruplarınca gösterilen adayların isimleri yer alır.¹⁴⁹ Konu, gündemde yerini alır ve sırası geldiğinde görüşülür. Başkan, her komisyon listesini ayrı ayrı okutup oylamaya sunar. Bu suretle listeler, üzerinde görüşme yapılmaksızın işarette oylanır.

2. KOMİSYONLARIN ÜYE SAYISI

İçtüzüğe göre, Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nun dışındaki daimi komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla

¹⁴⁸ 19. Dönemde kurulan 9/1 Esas ve 6 karar sayılı Meclis Soruşturması Komisyonu'nun kuruluşuyla ilgili Genel Kurul görüşmelerinde bir siyasi parti grubunun soruşturmanın siyasi amaçla yapıldığını belirterek komisyona üye vermemesiyle oluşan boş üyeliğin doldurulması yönünde çeşitli tartışmalar olmuş; ancak sonuç olarak boş kalan üyeliğin doldurulmaması tercih edilmiştir. Bkz. D. 19, YY.1, 9/1 Esas Numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu dosyaları.

¹⁴⁹ TBMMTD, 4.12.1991, D. 19, C. 1, s. 262.

belirlenir¹⁵⁰. (İçt.md20) Plan ve Bütçe Komisyonu ile geçici komisyon olan meclis soruşturması komisyonunun üye sayıları Anayasa ile belirlenmiş; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nun üye sayısı bu komisyonun kuruluş yasasında gösterilmiştir¹⁵¹. Özel yasalarla kurulmuş olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu¹⁵² ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun¹⁵³ üye sayıları, İçtüzük hükmüne uygun biçimde yasayla düzenlenmiştir.

3. KOMİSYON ÜYELİĞİNİN SÜRESİ VE SONA ERMESİ

Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri, yenileri seçilinceye kadar devam eder (İçt.md.20). Bilindiği üzere milletvekili seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır. Bu düzenlemede ona paralellik sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu düzenlemenin sorunlara yol açabileceği unutulmamalıdır. Öncelikle “yıl” kavramı ile “yasama yılı” kavramları farklıdır. Yasama yılı 1 Ekimde başlayıp 30 Eylülde biten süredir (İçt.Md.1). Yasama yılı bu dönemleri kapsadığına göre, normal olarak bir yasama döneminin beş yasama yılından meydana gelmesi beklenir. Ancak seçimlerin yapılma zamanına göre bu süre kısalabileceği gibi beş yasama yılından daha uzun da sürebilmektedir. Örneğin Haziran ayında genel seçimlerin yapıldığını düşünürsek aynı ayda parlamento toplanacak ve ilk yasama yılı da bu ayda başlayacaktır. Eylül ayının sonunda da bir yasama yılı bitmiş olacaktır. Diğer Eylül ayının sonunda da ikinci yasama yılı tamamlanmış olacaktır. Böylece İçtüzüğe göre komisyonların görev süresi iki yasama yılı olduğu için görev sürelerini tamamlamış olacaklardır. Ancak bu komisyonlara

¹⁵⁰ 22 nci dönemde komisyonların (istisnalar hariç) üye sayısı 24 olarak belirlenmiş, yapılan oranlama sonucu Adalet ve Kalkınma Partisine 16, Cumhuriyet Halk Partisine ise 8 üye düşmüştür.

¹⁵¹ 2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, md.3/1.

¹⁵² 5.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, md. 3.

¹⁵³ 15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu, md.2.

seçilenlerin görevde kaldıkları süre on beş aylık bir süre olacaktır. İkinci dönem için seçilen komisyon yeleri de üç yasama yılını tamamlayacaklardır. Fakat bu durumda dahi Meclis seçimlerine (5 yılın tamamlanmasına) henüz dokuz aylık bir süre olacaktır. Bu sürede de Meclis altıncı yasama yılını yaşıyacaktır. Acaba bu dönemde komisyonların seçimi yenilenecek midir? Böyle bir sorunla bugüne kadar karşılaşılmamıştır. Çünkü genelde yasama dönemleri beş yıldan daha az sürmektedir.

Milletvekilllerinin komisyon yeliği; siyasi parti ile üyelik bağının sona ermesi, siyasi partinin grup kurma hakkını kaybetmesi, siyasi parti grubu oranlarının değişmesi ve parti grubunca üyenin geri çekilmesi halinde sona erer. Ayrıca; Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu yeliğine, TBMM Başkanlık Divanına ve Bakanlar Kuruluna seçilen milletvekilllerinin eski komisyonlarındaki görevleri sona erer. Milletvekilinin komisyondan istifası, milletvekilliğinin düşmesi ve komisyonun görev süresinin sona ermesi hallerinde de komisyon yeliği sona erer.

4. KOMİSYONLARA HAVALE

Hazırlanan yasa tasarı ve teklifleri Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Bazı Kara Avrupası lkeleri¹⁵⁴ gibi, Türkiye’de de tasarı ve teklifler, Meclis Başkanınca doğrudan ilgili komisyon ya da komisyonlara gönderilir, tutanak dergisine geçirilir ve aynı zamanda ilan tahtasına yazdırılır¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Milletvekillilerine de yasa teklif etme hakkının verildiği ülkelerin bir kısmında ise hükümetin tasarıları ile milletvekillilerinin teklifleri arasında görüşülme usullerinde farklılık görmek mümkündür. Örneğin İngiltere’de yasa teklifleri önce genel kurulda grşlmekte burada kabul edilirse ancak komisyonlara o takdirde havale edilmektedir. Burada kabul edilmeyen teklif reddedilmiş sayılır. Tasarılar ise doğrudan komisyonlara havale edilir.

¹⁵⁵ Başkanlığa gelen yasa tasarı ve teklifleri, gelen kğıtlar listesinde yayımlanır. Bunlardan Genel Kurula sevk edilenler bu listede ayrıca belirtilir. Başkanlığa geliş tarihleri de ayrıca gösterilir. Gelen kğıtlar Meclisin toplantı günleri dağıtılır ve tutanağa eklenir. Gelen kğıtlar,

Meclis Başkanlığına sunulan yasa teklifi ise Başkanlık bu teklifin bir suretini Başbakanlığa göndermek suretiyle Başbakanlığı teklif ile ilgili olarak bilgilendirir (İçt.md. 40). Bu işlemin gayesi Başbakanlığı bilgilendirmektir. Ancak uygulamada genelde Başbakanlık gönderilen bu yasa teklifleri hakkında görüş de bildirmektedir. Nitekim hükümetin olumsuz görüş bildirdiği tekliflerin yasalaşma ihtimali bir hayli düşük olmaktadır. Gerçekten de bir dönem sonunda yasalaşan tasarı ve tekliflerin miktarı incelendiğinde yukarıda görüldüğü üzere büyük bir kısmını tasarıların oluşturduğu görülecektir. Hükümet genelde kendisine bilgilenmek maksadıyla gönderilen tekliflere yasanın sadece teknik boyutuyla, bu yasanın ihtiyaç olup olmadığını araştırmadan sadece siyasi davranmak suretiyle cevap vermektedir. Zaten bu teklif hükümetin katılmadığı bir teklif ise bunu açıkça beyan etmektedir. Ancak kimi zaman bu teklifler hükümetin programı ile örtüşmektedir. Bu durumda da hükümet bunu bir teklifin yasalaşması suretiyle yaparak sanki bu yasanın kaynağını ilgili milletvekili olarak göstermek istemez ve bundan dolayı bunu hükümetin bir icraatı olarak sunmak ister ve bunu bir tasarı şeklinde yapar.

TBMM Başkanlığına verilen yasa tasarı ve teklifleri, komisyonlara havale edilmeden önce Başkanlıkça incelenerek; amacı, kapsamı, Anayasa dili ve yasa yapma tekniğine uygun olup olmadığı belirlenmektedir. Bu incelemelerde şu hususlara dikkat edilmektedir:

- İncelemeye konu yasa tasarı veya tekliflerinin metni ve gerekçesi dikkatle okunarak amacı ve kapsamı belirlenmektedir.

- Yasa tasarı veya teklifi incelenirken, Anayasa ve İçtüzük hükümleri ile Başbakanlıkça 8.9.1992 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Kanun, KHK, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına ilişkin Esaslar" ve ilgili diğer mevzuat göz önünde bulundurulmaktadır.

İnceleme sonucunda işin yasa yapma tekniğine uygun olup olmadığı, uygun değilse aykırılık teşkil eden hususların neler olduğu ve nasıl düzenlenmesi gerektiği belirlenmektedir. Fakat bu aşamada, (komisyonlara

havale edilmeden önce) tespit edilen eksiklikleri tamamlatmaya TBMM Başkanlığının yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetkiyi İçtüzük sadece Komisyonlara vermiştir (74/3). Başkanlık eksiklikleri tespit edip bunun için bir inceleme formu düzenleyerek tasarı veya teklifi bu şekilde Komisyonlara havale edecektir.

Yasa tasarı ve tekliflerinin havale edilecekleri komisyon veya komisyonlar belirlenirken; özellikle İçtüzüğün 20 nci ve Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında 3067 Sayılı Yasanın 3 üncü maddesi ile gerekçeleri ve incelemeye konu ile benzer veya aynı mahiyetteki işlerin daha önce havale edildiği komisyonlar dikkate alınmaktadır.

Yasa teklif ve tasarılarının ilgili komisyonlara havalesi rutin bir işlem oluşturur. Genelde meclis içtüzükleri ve kamu hukukunda düzenlenen yetki alanları bir yasa teklif ve tasarısının hangi komisyona havale edileceğini gösterir. Ancak bu her zaman böyle olmaz. Ülkemizde komisyonlara havale işi bir teamül halini almış, hukuki dayanaktan yoksun bir şekilde yürütülmektedir. Çünkü, komisyonların görev alanlarını belirleyen herhangi bir mevzuat yoktur. İçtüzüğün 20 nci maddesinde komisyonların isimleri sayılmış ancak bu komisyonların hangi işlere bakacağı belirtilmemiştir. Sadece 1973 tarihli İçtüzüğünün 20 nci maddesinin gerekçesinde¹⁵⁶ komisyonların hangi işlere bakacağı belirtilmiştir. Ayrıca Plan ve Bütçe komisyonunun görev alanı konusunda Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'da hükümler bulunmaktadır.

1973 tarihli İçtüzüğün 23 üncü maddesinde, 1996 değişikliğinden önce bir tali-esas komisyon ayrımı görülmemektedir. 1996 değişikliği ile esas komisyonun tanımı yapılmıştır. "Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona, esas komisyon denir. Esas Komisyonun hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında yasa ve İçtüzük hükümlerine göre, Başkanlık tarafından tespit edilir." Tali komisyon ise sadece işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren

¹⁵⁶ MMTD, Dönem 3, cilt 29, 13. birleşim, toplantı 4, s. 6

komisyonlardır. Meclis Başkanlığı tarafından havale yapılırken esas komisyon ve tali komisyonlar belirlenmektedir. Esas komisyon olarak ancak bir komisyona havale yapılabilmekte iken tali komisyon olarak konusuna göre daha fazla komisyona havale yapılabilmektedir.

Amerikan Kongresi de daimi komisyon sistemini benimsemiştir. Bu gelişmeyle birlikte komisyonlar arası yetki çatışması da ortaya çıkmıştır. 1946 tarihli Yasa ile her komisyonun yetki alanı ayrıntılarıyla tanımlanarak problem çözülmeye çalışıldı. Ancak başarılı olunamadı. Çünkü modernleşme ile birlikte yasa teklifleri de karmaşık bir hale gelmiş ve bu karmaşıklık teklifin hangi komisyonun yetki alanına girdiğini tespit etmekte sorun olmuştur. Yetki alanı çatışması karşısında çözüm önerileri getirilmiş ve bunlar uygulanmaya başlanmıştır. En yaygın çözüm olarak, bir teklifin iki veya daha fazla komisyona havalesidir (çok yönlü havale). Üç tip çok yönlü havale vardır. – Ortak Havale: Çeşitli komisyonlar teklifi aynı zamanda görüşür. – Ardışık havale: Teklif önce bir komisyona, sonra diğerine, sonra bir başkasına vb. havale edilir. – Bölünmüş havale: Teklifin farklı bölümleri hangi komisyonu ilgilendiriyorsa o komisyona havale edilir. En yaygın olarak kullanılan yöntem ortak havale, en az başvurulana ise bölünmüş havaledir¹⁵⁷.

Amerika’da yaşanan komisyonlar arası çatışma ülkemizde de sorun olmuştur. Bu sorunun çözümü olarak da İktidara hükümler konulmuştur. Bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, başka bir komisyonun ihtisası dahilinde görürse, gerekçeli olarak tasarı veya teklifin o komisyona havale edilmesini isteyebilir. Bir komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş bir tasarı veya teklif yahut herhangi bir mesele için düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir. Böyle hallerde, ilgili her iki komisyon aynı görüşte iseler, Meclis Başkanı gereğini yerine getirir ve Genel Kurula bilgi verir. İki komisyon arasında uyuşmazlık çıkarsa, mesele Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulur ve görüşme yoluyla halledilir (İkt.md.34). Bu madde ile ilgili çok tartışma

¹⁵⁷ Ahmet YILDIZ, “ABD Kongre Komisyonları” TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü Araştırma Servisi (Yayınlanmamış rapor), s.14

yaşanmamaktadır. Çünkü içtüzüğümüzde esas komisyon, tali komisyon ayrımı yapılmıştır. Tali komisyon olarak da ilgili bütün komisyonlara havale yapılmaktadır. Buna rağmen de tali komisyon olarak havale yapılmamış ise genelde bir uyuşmazlık çıkmamakta ve komisyonun talebi halinde o komisyona da tali komisyon olarak havale yapılmaktadır.

Asıl sorun esas komisyonun hangi komisyon olacağı ile ilgilidir. Bizce bahsi geçen içtüzüğün 34 üncü maddesi bu sorun ile ilgili değildir. Nitekim, ilgili maddenin başlığı da görüş alma ve bildirme şeklindedir. Ancak uygulamada komisyonlar kendilerine tali olarak havale edilmiş bir tasarı veya teklifin esas komisyon olarak havale edilmesini de bu maddeye göre istemektedirler. Ancak 34 üncü maddede bu yetki sadece komisyonlara verilmiştir. Milletvekillerinin yetkisi yoktur. İçtüzüğün 73 üncü maddesi gereğince havale edilen tasarılar bir milletvekili itiraz etmek isterse havale tarihini takip eden ilk oturumun başında söz alması gerekecektir. Teklifler için böyle bir havaleye itiraz kurumu getirilmemiştir. Ancak biz bunun bir unutkanlık neticesi olduğunu düşünüyoruz. Çünkü havale bakımından tasarı ve teklif arasında hiçbir fark yoktur. İtirazdan sonra nasıl bir işlem yapılacağı içtüzükte belirtilmemektedir. Uygulamada oturumu yöneten başkan itirazın inceleneceğini belirtmekte ve bununla yetinilmektedir. Ayrıca Genel Kurul'da bir oylama yapılmamaktadır. Başkan tarafından yapılan havalenin itiraz üzerine değişmesi uygulamada az rastlanan bir durumdur. Bundan dolayı da bu maddeye bağlı olarak itiraz fazla yapılmamaktadır. Nitekim, itiraz süresi de çok sınırlıdır.

Acaba görüşülmesi gereken komisyondan başka bir komisyonda görüşülmüş veya hiç komisyonda görüşülmemiş bir yasanın hükmü nedir, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilirlikle karşı karşıya mıdır?

Anayasa Mahkemesi, yasama meclislerindeki komisyonlar ve bunların yasama işlemlerindeki yerleri ve etkilerini değerlendirirken; "... yetkili komisyonlardan geçmeksizin veya usulünce kurulmamış bir komisyondan

geçerek kabul edilmiş yasa tasarısının, iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile malul sayılması gerektiği sonucuna varılır"¹⁵⁸. hükmüne yer vermektedir:

Ancak, bu kararda komisyonunun kuruluşundaki aksaklıklar sonradan genel kurulda giderildiği için, yasayı şekil yönünden iptal etmemiştir. Fakat zamanla Anayasa Mahkemesinin bu kararı bir ilke olma özelliğini sürdüremeyecek ve içtihat değişikliğine gidecektir. Sonraki kararlarında süreklilik kazanan görüşüne göre:

"Anayasa' da kimi hallerde kurulması öngörülen karma komisyonlar dışında, yasa tasarısı veya tekliflerinin önce komisyonlarda sonra Meclisler genel kurullarında inceleneceği hakkında zorunluluk koyan bir kural yoktur. Her ne kadar Anayasa'nın kimi maddelerinde (md. 91 ve 92) meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bunlar yasa tasarısı ve tekliflerinin mutlak surette komisyonlardan geçirilmesi zorunluluğunu ortaya koyan birer Anayasa kuralı niteliğinde değildirler. Komisyon çalışmalarının yasa tasarısı ve tekliflerini meclislerin genel kurulları adına inceleyerek düşüncelerini bildirmekten başka bir anlamı bulunmadığı, sonunda konuya meclislerin tüm hakim oldukları ve kendi iradelerine göre tam bir serbestlik içinde işi karara bağladıkları bilinen bir gerçek olup bir yasa tasarısı veya teklifinin ilgili komisyonda incelenmesinin veya hiç incelenmemesinin Meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engellik edeceğinin düşünülmesi de mümkün değildir... Birer İçtüzük düzenlemesi olan ve meclislerce kabul edilen yasaların sıhhati bakımından da şart bulunmayan komisyonların çalışmalarına ve kuruluşlarına ilişkin olarak işlenen hatalar veya usulsüzlükler yasaların Anayasa'ya aykırı sayılabilmeleri için yeter sebep değildir"¹⁵⁹.

Bu kararlardan çıkan sonuca göre sadece yasa ve İçtüzük hükümlerine göre kurulan komisyonların kuruluş ve işleyişindeki usulsüzlükler, yasaların şekil yönünden iptalini gerekli kılmamaktadır. Ancak Anayasa'da öngörülmüş olan komisyonlar istisnadır.

¹⁵⁸ E: 1964/26, K: 1966/1. K. T. 13.1.1966, AMKD 4, s. 21

¹⁵⁹ E: 1968/15, K: 1968/13. K. T. 3. 4 ve 5 Mayıs 1968, AMKD 6, s. 162-163

Tablo 11: 21 inci dönemde Meclis Başkanlığına gelen ve komisyonlara havalesi yapılan tasarı ve tekliflerin komisyonlar arası dağılımı

Esas Komisyon Olarak Havalesi Yapılan Komisyon ¹⁶⁰	Havalesi Yapılan tasarı sayısı	Havalesi yapılan teklif sayısı	Toplam tasarı ve teklif sayısı	Yüzde Oranı (%)
Anayasa	10	83	93	5,2
Adalet	75	79	154	8,6
Milli Savunma	35	9	44	2,4
İçişleri	37	79	116	6,4
Dışişleri	298	1	299	16,6
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	15	62	77	4,3
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	16	16	32	1,8
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	8	13	21	1,2
Tarım, Orman ve Köyişleri	9	17	26	1,5
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	11	28	39	2,2
Plan ve Bütçe	233	658	891	49,6
Çevre	2	2	4	0,2
Meclis Başkanlığına Sunulan Toplam Tasarı ve Teklif	749	1047	1796	100

Tablodan da anlaşılacağı üzere bir dönemde Meclis Başkanlığına sunulan toplam tasarı ve tekliflerin hemen hemen yüzde ellisi Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Yüzde on altısı da Dışişleri Komisyonuna

¹⁶⁰ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu 22 nci dönemde kurulduğu için tabloda yer almamaktadır.

havale edilmiştir. Dışışleri Komisyonuna havale edilen işlerin tamamı¹⁶¹ Uluslararası Andlaşmaların Uygun Bulunmasına Dair Yasa tasarılarıdır. Bu durumda on komisyona havale edilen işlerin yüzde oranı yüzde otuz beşlerde kalmakta iken sadece Plan ve Bütçe Komisyonunun yüzde oranı on komisyondan bile fazla durumdadır.

Tablo 12: 21 inci dönemde kabul edilen yasaların esas komisyon olarak görüşüldüğü komisyonlar

Esas Komisyon Olarak Görüşen Komisyon	Komisyonun görüştüğü ve Genel Kurulda yasalaşan yasa sayısı	Yüzde oranı
Anayasa	10	2,6
Adalet	41	10,6
Milli Savunma	13	3,4
İçişleri	9	2,4
Dışışleri	146	37,8
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	4	1
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	15	3,9
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	4	1
Tarım, Orman ve Köyışleri	6	1,6
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	4	1
Plan ve Bütçe	134	34,7
Çevre	-	-
TOPLAM	386	100

21 inci dönemde kabul edilen toplam 366 yasanın Genel Kurul'da yasalaşmadan önce hangi komisyonda esas komisyon olarak görüşüldüğü belirtilmektedir. Bu tablodan çıkan sonuca göre de; Kabul edilen toplam yasaların yüzde 72,5'i Plan ve Bütçe Komisyonu ile Dışışleri Komisyonlarının

¹⁶¹ Sadece bir öneri uluslararası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması ile ilgili bir tasarı değildir. O da Dışışleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri ile ilgili bir yasa önerisidir.

raporları üzerinden kabul edilmiştir. Geriye kalan on komisyonun yasalaşmadaki oranları ise yüzde 27,5'te kalmaktadır.

Yukarıdaki iki tablo ile ifade etmeye çalıştığımız, TBMM içinde komisyonlar olarak Plan ve Bütçe Komisyonunun mutlak ağırlığının olduğudur. Ancak bunun ne kadar Anayasa'ya uygun olduğu tartışılabilir. Çünkü Anayasa'nın 162 nci ve 164 üncü maddeleri bütçe tasarıları ve kesinhesap yasa tasarılarını incelemek üzere Bütçe Komisyonu'nun kurulacağını belirtmiştir. Bütçe komisyonunda bulunduğu üzere iktidar partisinin mutlak bir ağırlığı vardır. Bunun nedeni de Hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe yasasının bütünlüğünün ve tutarlılığının Bütçe Komisyonunda bozulmasını önlemektir. Ancak görüldüğü üzere Anayasa, bütçe komisyonunu sadece bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını incelemekle görevlendirmiştir. Ancak Anayasanın 166 ncı maddesi kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların yasayla düzenleneceğini belirtmiştir. Anayasa'nın bu hükmü dahilinde "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun" yürürlüğe konmuştur. Bu yasayla kalkınma planlarının da Bütçe Komisyonunda görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Kalkınma planları bulunduğu üzere parlamento kararı şeklinde onaylanmaktadır, yani yasa değildirler. Ancak aynı yasanın 3 üncü maddesi de kalkınma planlarıyla ilgili görülen teklif ve tasarıların da en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edileceğini düzenlemiştir. Hükümetin veya Genel Kurulun lüzum göstermesi halinde de, Plan ve Bütçe Komisyonuna havale olunur. Yine aynı madde Plan ve Bütçe Komisyonunun kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren yasa tasarı veya tekliflerini veyahut sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı veya teklifleri inceleyeceğini de hükme bağlamıştır. Bütün bu hükümleri birlikte değerlendirdiğimizde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilemeyecek neredeyse herhangi bir yasa tasarı veya teklifi kalmayacaktır. Ancak biz tasarı veya tekliflerin Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesine karşı değiliz. Plan ve Bütçe Komisyonunun

'en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale eder' hükmünden yola çıkılarak esas komisyon olarak belirlenmesinin Anayasa'ya da uygun olmadığını düşünmekteyiz. Çünkü Anayasanın 95 inci maddesi 'İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.' hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm karşısında da Meclis'teki yasa tasarı ve tekliflerini görüşen komisyonların tamamı siyasi partilerin üye sayısı oranında kurulmuştur. Anayasa gereği kurulan Bütçe komisyonu hariç bu komisyonlarda iktidara herhangi bir üstünlük tanınması söz konusu değildir. Bundan dolayı bütçe ve kesin hesap yasa tasarıları haricinde yasa teklif ve tasarılarının esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesinin Anayasaya uygunluğu tartışmalıdır. Ancak yukarıdaki yasa hükümleri çerçevesinde yasa tasarı ve teklifleri siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında kurulan komisyonlar yerine iktidarın mutlak üstünlüğünün bulunduğu Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi tabi ki iktidarın lehine olmaktadır. Özellikle Mecliste üye sayısı olarak ancak salt çoğunlukla iktidar olabilmiş (muhalefete karşı mutlak bir üstünlüğü olmadan) bir hükümetin komisyonlarda temsiline de sorun yaşanmaktadır. Bu durumda komisyonlardaki iktidarın üye sayısının muhalefete üstünlüğü çok az olmaktadır. İktidarın kendi üyeleri arasında izinli, raporlu veya muhalefetle birlikte hareket eden üyelerin olması durumunda görüşülen yasa tasarısının reddedilmesi mümkün olmaktadır. Bu riski göze alamayan iktidar için Plan ve Bütçe Komisyonundaki mutlak çoğunlukla iktidar tasarılarının kabul edilmesi zor olmayacaktır.

5. KOMİSYON TOPLANTILARI

A. Komisyonların Toplantıya Çağırılması

Komisyonlar, kendi başkanlarınca toplantıya çağrılır (İçt.md.26/1). Zorunluluk olmadıkça komisyon toplantısı için çağrı, en az iki gün önceden yapılır. Bu çağrıda komisyon başkanınca hazırlanan gündem de belirtilir (26/2). Komisyon Başkanı Komisyona gelen bir yasa tasarısı veya teklifini ancak iki gün sonraki gündeme alabilecektir. Daha erken gündeme alınabilmesi için İçtüzüğe göre bir zorunluluk şartı bulunması gerekir. Ancak bu zorunluluğun ne olduğu belirtilmemiştir. Zorunluluğu takdir edecek Komisyon Başkanıdır. Dolayısıyla bu yetki de gerektiğinde kötü kullanımlara yol açabilecek bir şekilde düzenlenmiştir.

Komisyonun toplantı çağrısı ve gündemi komisyon üyelerine, Başbakanlığa ilgili bakanlıklara ve parti grupları ile diğer ilgili komisyonların başkanlıklarına ve teklifleri gündemde yer alan yasa teklifi sahibine gönderilir; ayrıca ilan tahtasına asılır (İçt.md.26/3).

Komisyon gündeminin komisyon başkanınca belirleneceğini belirttik. Ancak komisyon gündemine hakimdir (İçt.md.26/1). İçtüzük kuralı gereğince üyeleri tarafından gündeme alınması teklif edilen işler hakkında da karar verir.

1973 tarihli İçtüzükte, komisyonların başkanları tarafından toplantıya çağrılacakları kuralı yer almış, komisyon başkanının komisyonu toplantıya çağırmaması durumunda, toplantı yapılabilmesine olanak tanınmamıştır. Bu kural sorunlara yol açmış ve bu nedenle, 1996 yılında yapılan değişiklikle komisyon üyelerinin 1/3'ünün istemi üzerine, komisyon başkanlarının komisyonları toplantıya çağıracakları belirtilmiştir (md.26/4). Bize göre bu durumda komisyon başkanlarının takdir yetkisi kalkmaktadır. Komisyon Başkanı komisyonu makul bir sürede toplantıya çağırarak zorundadır.

B. Komisyonların Toplantı Yeri ve Zamanı

Komisyonlar, komisyon başkanının toplantı çağrısında belirttiği saatte Türkiye Büyük Millet Meclisi binasında o komisyona tahsis edilmiş odada toplanırlar.

Komisyonlar, Meclis binası dışında toplanamazlar. Fakat araştırma Komisyonları görevleri gereği meclis dışında toplanabilirler.

Komisyon başkanı, toplantı zamanını istediği gibi belirleyebilir fakat İçtüzük bazı durumlarda komisyon çalışmalarına sınırlama getirmiş veya Genel Kurul'un kararına bırakmıştır.

Bu sınırlamalardan birincisi: "Komisyonlar, Başkanlık Divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun çalışma saatlerinde görüşme yapamazlar. (İçt.md.35/2). İkincisi: Hangi komisyonların tatil ve ara verme sırasında çalışacağı, Başkanın teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilir (İçt.md.25). Üçüncüsü: "Bakanlar Kurulunun herhangi bir sebeple çekilmesi halinde, yeni Bakanlar Kurulu güvenoyu alıncaya kadar, anayasa ve İçtüzük değişiklikleri hariç, yasa tasarısı ve önerilerin komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşmesi ertelenir. Ancak Bakanlar Kurulunun öncelikli olduğunu bir yazı ile TBMM Başkanlığı'na bildirdiği yasa tasarısı ve teklifleri görüşülebilir (md.78).

İçtüzüğün 78 inci maddesinin ikinci cümlesiyle, genel hükme bir istisna getirilmiştir. Fakat böyle bir istisna istenildiği takdirde hükümetler tarafından genel hüküm haline getirilebilir. Ancak, parlamento desteği kalmayan bir hükümetin bu istisnayı genişletmesinden bir fayda elde edilemeyecektir.

Ayrıca aşağıda bahsedileceği üzere komisyonlarda bekleme süresi de (İçt.md.36) bir istisnadır. Bu durumda da Komisyona gelen iş havale tarihinden itibaren 48 saat sonra görüşülebilecektir. Komisyon toplantı gününün, toplantı gündeminin dağıtılmasından 48 saat sonra olması da gerekir.

C. Komisyonlarda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı İle Komisyonlara Devam

Komisyon üyeleri, komisyon toplantılarına devama mecburdurlar. Komisyon devam cetvelleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ve siyasî parti grubu başkanlıklarına sunulur.

İzinsiz veya özürsüz olarak üst üste üç toplantıya veya bir yıl içindeki toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesi, mensubu olduğu siyasî parti grubunca komisyondan geri çekilebilir. Bu suretle boşalan üyelik en kısa zamanda tamamlanır.

Komisyonlar, üye tamsayısının üçte biri ile toplanır ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir (İçt.27/2)¹⁶².

Toplantı ve karar yeter sayısını sağlamak özellikle Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında sürekli sorun olmuştur. Toplantı ve karar yeter sayısına niçin ihtiyaç duyulduğuna ve günümüzde böyle bir uygulamanın fayda ve sakıncalarına ileride “Genel Kuruldaki Toplantı ve Karar Yeter Sayısı” ile ilgili bölümde yer verilecektir.

D. Söz Alma ve Toplantı Düzeni

Komisyonlar, başkanlarının yönetiminde çalışır. Başkan bulunmadığı zaman başkanvekili, o da yoksa sözcü komisyona başkanlık eder. Komisyon toplantılarında düzeni sağlamak başkanın görevidir (İçt. md. 27).

Bir komisyonda söz kesilir, şahsiyetle uğraşılır ve düzeni bozma hareketlerinde bulunulursa komisyon başkanı düzeni sağlar; gerekiyorsa

¹⁶² 22 nci Yasama Döneminde Anayasa ve özel yasaları gereğince üye sayısı belirlenen komisyonlar (Plan ve Bütçe, Dilekçe ve KİT Komisyonu) hariç Komisyon üye tam sayısı 24'tür. Toplantı yeter sayısı bu durumda 8, karar yeter sayısı da 5 olacaktır.

toplantıya ara verir veya toplantıyı erteleyerek durumu gereği yapılmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına bildirir (İçt.md. 46). Komisyonlarda istem sırasına göre söz verilir (İçt.md.29). Komisyon başkanı ve komisyondaki Hükümet temsilcisi, söz sırasına bağlı değildir. Komisyonca çağrılmış uzmanlara, komisyon başkanı, gerekli gördüğü zaman söz verebilir.

Komisyonlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri söz alabilirler. Ancak, komisyon üyeleri dışında kimse değişiklik önergesi veremez ve oy kullanamaz (İçt.md.31/2). Aynı zamanda her milletvekili üyesi olmadığı bir komisyonun belgelerini görüp okuyabilir.

Komisyon toplantıları Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine ve Hükümet temsilcilerine açıktır (İçt.md. 31/1). Dolayısıyla bu hükümden çıkan sonuç komisyon toplantılarının sayılanlar haricinde kapalı olacaktır. Ancak uygulamada basın mensupları bütün komisyon toplantılarını takip edebilmektedir. Özellikle, komisyonlar yazılı basına herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Görüntülü basının ise komisyonları izlemesine izin verilmemektedir.

E. Komisyonlarda Kapalı Oturum

Bir komisyonda kapalı oturum yapılmasını ilgili bakan yahut komisyon üyelerinin üçte biri isteyebilir. Kapalı oturumda komisyon üyelerinden ve bakanlardan başkası bulunamaz. Kapalı oturum yapılması, görüşmelerin sır olarak saklanmasına söz vermek demektir (İçt.md.32).

6. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARDA BEKLEME SÜRESİ

Komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine, havale tarihinden itibaren kırksekiz saat sonra başlanabilir. Komisyona havale edilen evrak, komisyon başkanlığınca resen veya komisyon üyelerinden beşi tarafından yazıyla istenirse, bastırılarak komisyon üyelerine dağıtılır. Bu takdirde, söz konusu süre, dağıtım tarihinden itibaren başlar. Danışma Kurulunun tavsiyesi veya bir yasa tasarı veya teklifinin tümünün veya belli hükümlerinin komisyona geri alınması veya geri verilmesi hallerinde, yukarıdaki fıkra yazılı süre kaydına uyulmayabilir (İçt.md.36).

İçtüzüğün bu hükmü ile ilgili olarak da sorun yaşanmış ve olay Anayasa Mahkemesine intikal etmiştir. Kırk sekiz saatlik bekleme süresini doldurmadan görüşmelerine başlanmış bir teklifin şekil bakımından iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi ise önceki içtihatlarını burada da tekrarlamıştır. Anayasa Mahkemesi kararında şöyle demiştir:

“.....İçtüzük değişikliği önergesi, havale tarihinden 48 saat geçmeden komisyonda görüşmeye alınmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, İçtüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümlerinin aynı önem derecesinde bulunduğu düşünülemez... İçtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı sorunu, uygulanacak İçtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesince değerlendirilip saptanacak bir konudur.

İçtüzüğün 37. maddesinde¹⁶³ yazılı yöntem, görüşmelere başlamadan önce üyelerin konu hakkında hazırlanmalarını ve bilgi toplamalarını sağlama ereğini gütmektedir. Olayda konu erken seçime ilişkindir. ... Öte yandan konu basında, siyasal çevrelerde ve kamu oyunda uzun süredir tartışılmaktadır. .. Durum böyle olunca Millet Meclisi Anayasa Komisyonu üyelerinin konu hakkında önceden ayrıntılı bilgi sahibi olmadıkları savunulamaz. Kaldı ki,

¹⁶³ Değişikliklerden sonra şimdiki İçtüzüğün 36 ncı maddesi

komisyon çağrısız toplanmış değildi, işin ele alınmasından bir tam gün geçtikten sonra konu görüşülmüş ve karara bağlanmıştır. Bu koşullar içerisinde İçtüzüğün 37. maddesine uyulmamış olmasını, alınan kararın Anayasa'ya aykırı düştüğü sonucunu ortaya koyacak ve Meclis iradesini sakatlayacak ölçüde ve ağırlıkta bir yöntem yanlışlığı saymaya olanak yoktur. Davacının bu yöne ilişkin iptal istemi reddedilmelidir"¹⁶⁴.

7. KOMİSYONLARIN İNCELEME SÜRESİ

"Tasarı veya tekliflerle kanun hükmünde kararnamelerin esas komisyonlara havale gününden itibaren en geç kırkbeş gün içinde sonuçlandırılması gerekir.

Bu sürenin bitiminde, tasarı veya teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.

Başkanlıkça esas komisyon dışında, tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkanlıkça kısaltılabileceği gibi komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir" (İçt.md.37).

Yukarıdaki maddede görüldüğü üzere normal olan komisyonların kendisine havale edilen işleri kırkbeş gün içinde neticelendirmesidir. Bu kural adeta komisyonlarda bir kuralsızlık haline gelmiştir. (Özellikle teklifler açısından). Özellikle uygulamada muhalefet partileri ya da milletvekilleri verilen yasa teklifleri ilgili komisyonlarca gündeme alınıp görüşülmemektedir. İçtüzük koyucu da bu ihtimali göz önüne aldığı için kırkbeş gün içinde komisyonda görüşülmeyen tasarı veya teklifin doğrudan Genel Kurul

¹⁶⁴ E: 1977/60, K: 1977/81. K. T. 24.5.1977, AMKD 6, s. 372-373

gündemine alınabilme imkanını getirmiştir. Doğrudan gündeme almada usul şudur: Tasarı veya teklif sahibi (Komisyonlarda tasarılar genelde istenildiği zaman görüşülür, bundan dolayı da bu hüküm ancak teklif için uygulanmaktadır.) kırk beş günlük süre geçtikten sonra Başkanlığa talepte bulunur. Başkanlık tarafından şartlar gerçekleşmişse Başkanlığın Sunuşları arasında bu talep Genel Kurul'a okunur. Komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Söz alma işlemi tamamlandıktan sonra "tasarı veya teklifin gündeme alınması" oya sunulur. Oylamada kabul edilirse tasarı veya teklif gündemde yerini alır ve görüşülmek üzere sırasını beklemeye başlıyor. (Tasarı veya teklifin oylamada kabul edilmesiyle doğrudan tasarı veya teklif üzerindeki görüşmeler başlamıyor. Sadece gündeme girmiş oluyor.) Şayet reddedilirse bu durumda gündeme giremez ve komisyona iade edilir. Dolayısıyla burada kabul veya reddedilen tasarı veya teklifin kendisi değil gündeme girip girmeyeceği meselesidir. Reddedilen tasarı veya teklif artık komisyonda bekleyecektir. Komisyonda kırkbeş günlük süre tekrar dolduktan sonra ikinci bir defa milletvekillerinin Genel Kuruldan doğrudan gündeme almayı talep etme haklarının bulunup bulunmadığı tartışmalıdır. Ancak uygulamada komisyon kırkbeş günlük sürede ilgili tasarı veya teklifi yine görüşmez ise İçtüzüğün 37 nci maddesi tekrarda işletilebilmektedir. Yasa teklifi sahibi milletvekilleri İçtüzüğün öngördüğü, bir teklifin komisyonda görüşülmeden doğrudan Genel Kurul gündemine alınması yoluna sık sık olarak başvurmaktadır. 21 inci Yasama Döneminde, toplam 242 adet doğrudan gündeme alınma önergesi verilmiş bunlardan 174' ü görüşülmüş; 138'inin doğrudan gündeme alınması kabul edilmiş 36'sı reddedilmiştir. Gündeme alınması kabul edilenlerden sadece 1 adet yasa teklifi yasalaşmıştır¹⁶⁵.

Bu maddeden beklenen sonuçların alınabildiği söylenemez. Çünkü Genel Kurul gündemini yine Genel Kurulun kendisi tanzim etme hakkına sahiptir. Dolayısıyla bu maddeye göre Genel Kurul gündemine girme hakkını elde etmiş olsa bile bir teklif ancak kendisine sıra gelince görüşülebilecektir.

¹⁶⁵Şeref İBA, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Gıyotın Kavramları", AÜHFD, 2003, Cilt: 52, Sayı: 1, s.162

Öncelikle görüşme usulüne göre gündemin sırası belirlenebildiği için bu durumda daha çok hükümetin istediği yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi mümkün olacaktır. Zaten uygulamada da doğrudan gündeme alınıp da görüşülüp yasalaşan çok az teklif vardır¹⁶⁶.

Milletvekillerinin yasama faaliyetinde etkinliğini arttırmak için gündeme alınan yasa tekliflerinin de içtüzüğün 49 uncu ve 52 nci maddeleri çerçevesinde öncelikle görüşme usulünün açılması gerekir. Aşağıda milletvekilinin yasama faaliyetindeki etkinliğini arttırmak için bir teklifte bulunulmuştur.

Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, 8 inci bentteki işlerin (Yasa tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler) görüşme sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir. Hükümet, esas komisyonlar ve yasa teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemleri de Danışma Kurulunda görüşülür.(İçt. 49/5) İçtüzüğün bu hükmüne göre bir milletvekili gündemde yer alan bir işin daha önce görüşülebilmesi için Danışma Kuruluna teklifte bulunabilir. Ancak Danışma Kurulu bu teklifi uygun bulmadığı takdirde teklif sahibi milletvekilinin yapabileceği bir şey kalmamıştır. Halbuki hükümet veya siyasi parti grupları da böyle bir teklifi sunarsa, Danışma Kurulunda bu teklif üzerinde de andlaşma sağlanamazsa hükümet veya siyasi parti grupları bu tekliflerini hükümet veya grup önerisi şeklinde Genel Kurul'da oylatma imkanına sahiptirler. Meclis Genel Kurulunda çoğunluğu elinde bulunduran hükümetin veya siyasi parti grubunun önerisi kabul edilecektir. Gündemde yer alan bir işin bir milletvekili tarafından öncelikle görüşülmesi için Danışma Kuruluna götürülmesi halinde ve Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması ve siyasi parti grubunun veya hükümetin, milletvekilinin bu teklifini grup önerisi veya hükümet önerisi şeklinde Genel Kurula getirmemesi durumunda en az 20 milletvekilinin (1 milletvekiline böyle bir yetkinin verilmesi durumunda da bu yetki kötüye kullanılabilecek, Genel Kurul çalışmalarının büyük bir bölümünü "öncelikle görüşme" oylamaları alacaktır.) imzasıyla bu teklifin de Genel Kurul

¹⁶⁶Bizim tespit edebildiğimiz 19, 20 ve 21'inci dönemlerde İçtüzük 37'ye göre doğrudan gündeme alınıp da yasalaşan iki teklif vardır. Bunlardan biri, 4235 Sayılı Yasa ile Aydın İlinin Yenihisar İlçesinin adının Didim olarak değiştirilmesi, diğeri de 4764 sayılı yasa ile İçel ilinin adının Mersin olarak değiştirilmesi.

önüne getirilebilmesi gerekmektedir. En azından öncelikle görüşme talebinin Genel Kurulun bilgisine sunulması bununla ilgili tartışma açılması ve reddedilecekse dahi Genel Kurulda reddedilmesi gerekir.

8. KOMİSYONDA HÜKÜMETİN TEMSİLİ

Komisyon toplantılarına Başbakan veya bir bakan katılabilir. Başbakan veya bakan, gerekli görürse, kendi yerine, yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilir (İçt.md.30). Burada yüksek dereceli bir kamu görevlisinden ne anlaşılması gerektiği belli değildir. Ancak bunu en azından Genel Müdür seviyesinde kabul etmek mümkün olacaktır. Fakat uygulamada bakanları veya başbakanı temsil eden yüksek dereceli bürokratlar, şube müdürü, daire başkanı seviyesinde olabilmektedir.¹⁶⁷ Ayrıca bir diğer sorun da hükümeti bir bakanın temsil etmemesi durumunda bir yasa tasarısı veya teklifi komisyonda görüşülürken o tasarı veya teklif ile ilgili olan bütün bakanlıklardan bürokratlar görüşmeye katılmaktadır. Görüşmelerde esas yetkili bürokratin kim olduğunu anlamak zor olduğu gibi aynı zamanda değişik bakanlıklar arasındaki görüş ayrılıkları da komisyon da tartışılmaya başlanmaktadır. Bu da hükümetin görüşünün değişik olarak yorumlanmasına neden olabilmektedir. Zaten İçtüzüğün 38 inci maddesinin gerekçesi de hükümeti tek kişinin temsil etmesi gerektiği hususunda bu fikirlerimizi desteklemektedir. “Bu madde ile, komisyonlardaki Hükümet temsilcisinin tek kişi olarak hükümeti temsil etmesi ve bakanlıklar ile dairelerin komisyonlarda aynı konuda ayrı ayrı temsil edilmeleri ve bazen aralarında fikir uyuşmazlığına düşmeleri önlenmiş olmaktadır. Gerçekten Bakanlar Kurulunun ortak sorumluluğu ilkesi, komisyonlarda –ve Genel Kurulda- Hükümet adına değişik görüşlerin ortaya atılmasına imkan vermemektedir. Bakanlıklar ve daireler, komisyon ve Genel Kurul huzuruna gelmeden önce, ortak bir görüşe varmak durumundadırlar.

¹⁶⁷ Fahri BAKIRCI, a.g.e., s.358

Varamıyorlarsa, Başbakan veya Bakanlar Kurulu, Hükümetin ortak görüşünü tespit eder ve komisyona ve Genel Kurula bu görüş, şu veya bu Bakanlığın veya dairenin değil, hükümetin ortak görüşü olarak bildirilir. Komisyonlara gelecek Hükümet temsilcilerinin Başbakanlığın süzgecinden geçerek tayin edilmesini sağlayan bu madde, komisyon çalışmalarına ve Parlamento – Hükümet münasebetlerine daha büyük bir ciddiyet getirecektir”¹⁶⁸. Bu gerekçeye rağmen hala komisyon toplantılarında hükümetin temsilinde değişik görüşlerin ortaya atıldığı görülmektedir.

Çağrılan hükümet temsilcisinin toplantıya gelmemesi durumunda, komisyon gerekli görürse görüşmeyi bir defalık erteler. Erteleme kararı, Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa bildirilerek, gelecek toplantıda ilgili temsilcinin hazır bulundurulması istenir (İçt. md.39).

8. KOMİSYONLARDA BİLGİLENME

Parlamente sistemlerde yasaların yapılması ve yürürlüğe girmesi aşamasında genelde hükümet eksenli bir yapı vardır. Bizce böyle bir yapının oluşmasında (özellikle ülkemizde) yasama organının kendisine özgü bir bilgi mekanizmasının sağlıklı çalışmaması da etkilidir. Böyle bir mekanizma olmadığı için parlamento hükümetin kendisini bilgilendirmesiyle yetinmek zorunda kalmaktadır. Böyle olunca da hükümet kaynaklı bilgilerin görüşülen bir hükümet tasarısındaki tarafsız tutumu tartışılabilecektir. Ancak, İktisadımızdaki bazı düzenlemelerle yasama organının da istediği bilgilere istediği şekilde ulaşabilmesi imkanı getirilmeye çalışılmıştır. Ancak bunların yetersiz olduğunu belirtebiliriz. Ancak komisyonların sahip oldukları bu imkanları da yeterince kullandıkları söylenemez.

Komisyonların bilgilenmesi açısından öncelikle, komisyonlar fikirlerini almak üzere, uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler (md.30). Örneğin bir Türk

¹⁶⁸ Bkz. MMTD, Dönem 3, cilt 29, 13. birleşim, s.8

Ceza Yasasının görüşülmesi aşamasında komisyon isterse, Ceza Hukukçusunu komisyona çağırıp kendisinden bilgi alabilir. Ancak bilindiği üzere İçtüzükteki düzenlemelerle üçüncü şahıslara yükümlendirici edimler getirilememektedir. Dolayısıyla davet edilen uzmanın komisyona gelmesi gibi bir mecburiyet yoktur.

Komisyonların bilgilenmesinin ikinci kaynağı diğer komisyonlardan yardım almak şeklindedir. Şayet bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklif yahut herhangi bir mesele için, bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli görürse, tasarı veya teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilir (İçt.md34). Bu hükmün de komisyonlar tarafından pek işletilmediğini görmekteyiz. Çünkü, bilindiği üzere tasarı veya teklifler komisyonlara havale aşamasında ilgili görülen bütün komisyonlara da tali komisyon olarak havale edilmektedir. Ancak tali olarak görüşen komisyonların da düşüncelerini ya hiç bildirmediğini (tali komisyon olarak tasarı veya teklifleri görüşmediklerini) ya da usulen görüştüklerini esasa ilişkin bir görüşün bildirilmediğini görmekteyiz. Tabi ki tasarının veya teklifin kendisi ile ilgili gördüğü bölümleri hakkında ciddi bir şekilde görüş bildiren komisyonlar da vardır.

Ayrıca komisyonlar, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilirler (İçt. md.41). Ancak bu bilgilendirmenin de hükümet eksenli olacağı unutulmamalıdır. Dolayısıyla yasama organının tarafsız bir bilgi edinme ihtiyacını karşılamayabilecektir. Bizce yasama-yürütme ilişkileri içerisinde mutlaka bakanlıklardan bilgi edinilecekse, bu bilgilerin daha çok sadece bakanlığın sahip olabileceği bilgilerle sınırlı olması (istatistiki bilgiler gibi) gerekmektedir.

Komisyonların bilgilenme ihtiyacını ve danışmanlık hizmetini karşılamak üzere İçtüzük tarafından kurulması öngörülen, yasa tasarı ve tekliflerin Anayasa dili, yasa yazılış tekniği bakımından incelemekle görevli yeteri kadar uzmandan kurulu bir heyetin teşkil edeceğinden ve bu heyetin de komisyonlara danışmanlık yapacağından bahsedilmektedir (İçt.md.85). Ancak

İçtüzüğün bahsettiği bu tetkik kurulunun Meclis bünyesinde kurulmuş olduğunu söylemek oldukça zordur. Esasında, maddenin yazılış biçiminden tetkik kurulunun görevi de çok açık bir biçimde belirtilmemiştir. Lafzi olarak yapılacak bir yorumla bu kurulun sadece yasanın şekline ilişkin bir danışmanlık hizmeti yapacağı öngörülmektedir. Şayet bu kurulun görevi böyle bir sınırlamaya tabi tutulursa bizim anladığımız manada komisyonların yasanın esasına ilişkin olarak bilgilendirilmesi söz konusu olamaz.

Kütüphane, Dokümantasyon ve Tercüme Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren Araştırma Servisi milletvekillerinin talebi karşısında yeterli sayıda araştırmacının olması ve ilgili konu ile ilgili bir araştırmacının bulunması durumunda taleplere karşılık verebilmektedir.

Ülkemiz parlamentosunda milletvekillerinin ve komisyonların parlamento bünyesinde bir bilgi mekanizması tarafından sistematik olarak bilgilendirildikleri söylenemez. Parlamentoların bağımsız bir bilgi mekanizmasına sahip olmalarının en iyi iki örneği, ABD Kongre Kütüphanesi ve İngiltere Parlamentosu Kütüphanesidir. Buralarda uygulanan sistemde, her yasa teklifi ile ilgili olarak kütüphanenin araştırma servisleri bir rapor hazırlamaktadırlar. Bu raporda teklifin konusu, amacı, kapsamı, fayda-zarar analizi gibi konulara yer verilmektedir. Bu rapor herhangi bir talep olmaksızın bütün parlamenterlere dağıtılmaktadır. Ayrıca ilgili parlamenterlerin talebi üzerine de daha ayrıntılı çalışmalar yapılabilmektedir. Kongre kütüphanesinde her konu ile ilgili uzmanlar çalışmakta ve bütün tekliflerin komisyonlarda görüşülme aşamasında ilgili uzman da görüşmelere katılmakta, gerektiğinde görüşlerini bildirmektedir. Tabi ki ABD Kongre Kütüphanesinin bu kadar gelişmesinde Başkanlık sisteminin etkisi de unutulmamalıdır. Çünkü bu sistemde hükümetin yasa teklif etmek gibi bir yetkisi yoktur. Tüm yasalar parlamento kaynaklıdır. Bundan dolayı parlamentonun bilgi kaynağının daha da gelişmiş olması gerekmektedir.

9. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARDA GÖRÜŞÜLME USULÜ

Yasa tasarı veya tekliflerinin komisyonlarda görüşülme usulü birbirinin aynıdır, yani aralarında bir fark yoktur. Yasa tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda görüşülme usulü ne Anayasa'da ne de İçtüzükte düzenlenmiştir. Geçmişten günümüze uygulanan usul, Genel Kurul görüşmelerinin benzeridir. Yasaların Genel Kurulda görüşülme usulleri İçtüzükte ayrıntılarıyla düzenlenmiştir, bu usul İçtüzük görüşmelerinde de artık teamül haline gelmiştir.

Günü ve saatinde toplanan komisyon toplantısına öncelikle başkanlığın sunuşları ile başlanır. Bu sunuşlarda ne olacağını komisyon başkanı takdir eder. Genelde bu sunuşlarda komisyon başkanları, başkan olmaları dolayısıyla yapmış olduğu görüşmelerden, kabullerden komisyonu bilgilendirmektedirler. Daha sonra üyelere başkan isterse gündem dışı konuşma için söz verebilir(bu uygulama bütün komisyonlarda uygulanmamaktadır). Gündem dışı konuşma tamamlandıktan sonra başkan tasarı veya teklifin genel gerekçesini okutur. Okuma işlemi tamamlandıktan sonra tasarı veya teklifin geneli üzerinde müzakereye geçilir. Bu müzakerede de komisyonlar öncelikle tasarı veya teklifin Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler. Bir komisyon, bir tasarı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder. Anayasa'ya uygunluk incelemesinin Komisyonlarda bu aşamada yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bu aşamada tasarı ve teklifin genel gerekçesine dair siyasi beklentiler belirtilmektedir.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Fahri BAKIRCI, a.g.e., s.361

Tasarı veya teklifin geneli üzerinde yapılan görüşmelerden sonra maddelerine geçilip geçilmeyeceği oylanır. Maddelerine geçilmesi reddedilirse tasarı veya teklif reddedilmiş olur.

Maddelerine geçilmesi kabul edilirse tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde tek tek müzakerelere başlanır. Müzakereleri tamamlanan madde oylanır ve kabul edilirse, diğer maddeye geçilir; reddedilirse, ilgili madde reddedilmiş olur ve metinden çıkarılır. Maddeler üzerinde her milletvekili değişiklik önergesi verebilir. Komisyonunda değişiklik önergesi vermede Genel Kuruldaki gibi bir sayı sınırlaması yoktur. Önergelerin verilebileceği süre de tasarı veya teklifin komisyona havalesi üzerine başlar ve ilgili maddenin oylanmasına kadar devam eder. Maddelerin oylama işlemi tamamlandıktan sonra tasarı veya teklifin tümü tekrar oya sunulur. Böylece tasarı veya teklifin görüşmeleri tamamlanmış olur.

Komisyonun yetkisinde olan diğer bir konuda, aynı konuda verilmiş olan tasarı veya teklifleri birleştirerek görüşebilmesidir. Komisyonlar, kendilerine havale edilen yasa tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler. Komisyonlar, 92 nci maddedeki özel durum dışında yasa teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar ve yasa tasarı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar (İçt.md.35). Ancak 10.04.2003 tarihli ve 766 sayılı kararla Anayasa'da yapılan değişikliklere İçtüzüğü uyarlamak maksadıyla yapılan değişiklikten sonra bu kurala bir istisna getirilmiştir. Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına yasaları kısmen geri gönderme yetkisi verilmiştir (Any. md.89). Geri gönderilen bu yasanın mecliste tekrar görüşülmesi aşamasında şayet bu İçtüzük kuralının ilk hali uygulanmış olsaydı, komisyonun sadece geri gönderilen maddeleri görüşmesi İçtüzüğe aykırı bir durum oluşturacaktı. (Bu durumda da eylemli içtüzük değişikliği söz konusu olurdu. Bu değişiklik de Anayasa'ya aykırı olmayacaktı. Ancak bu uygulamanın eylemli içtüzük değişikliği yerine İçtüzükte yapılan bir düzenlemeyle yapılması yerinde olmuştur.) Çünkü bu durumda komisyon yasayı bölmüş olacaktır. Yasama

organı bu durumu dikkate alarak, Cumhurbaşkanının kısmen geri göndermesi durumunda, komisyonun isterse yasayı kısmen görüşebileceği isterse de yasanın tamamını görüşebileceğini benimsemiştir.

Komisyonlar birden fazla teklif veya tasarayı birleştirilebileceği gibi bir tasarı ile bir teklifi de birleştirerek görüşebilir. Birleştirerek görüşme durumunda genelde bu tasarı veya tekliflerden herhangi birisi esas alınmaktadır. Komisyondaki görüşmeler esas alınan bu metin üzerinden yapılmaktadır. Genelde bu tür komisyonun yapmış olduğu birleştirerek görüşmelerde, tasarı ile teklif birleşmişse tasarı esas alınmaktadır.

Komisyon karara bağladığı tasarı veya teklifler için metin düzenler ve bir raporla Başkanlığa sunar. Burada düzenlenen metin komisyona havale edilen tasarı veya teklifin komisyonda kabul edilmiş şeklidir.

Tabi ki bu anlatılanların tamamı tali komisyonlardaki görüşmeler için geçerli olmayabilir. Çünkü tali komisyonların hangi yönden veya hangi madde hakkında görüş bildirebilecekleri belirlenebilir. Tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında belirtilmemiş ise, bu komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler. Bunun için tasarı veya teklifin bir veya birkaç maddesini kendisi ile ilgili bulan komisyon metin düzenlemeden sadece raporla o maddeler üzerindeki görüşlerini açıklayabilir. Ancak tali komisyonun tasarı veya teklifin tamamını kendisi ile ilgi görüp metin hazırlamasına engel bir durum yoktur. Burada tali komisyonun seçimlik hakkı söz konusudur. Tabi ki Başkanlıkça havale sırasında tali komisyonun hangi yönden ve hangi maddeler hakkında görüş bildireceği belirtilmemiş olmalıdır. Birden fazla tali komisyona havale yapıldığı takdirde tali komisyonlar rapor hazırlamak için birbirlerinin raporlarını beklemek zorunda değildir. Tali komisyonların belirtilen süre içerisinde raporlarını esas komisyona bildirmemeleri esas komisyonun tasarı veya teklifi görüşmesine engel değildir. Tali komisyonlar görüşlerini 10 gün içinde asli komisyona bildirmek zorundadır. Ancak bu süreyi Başkanlık kısaltabileceği gibi, komisyonun istemi üzerine en çok on gün daha uzatabilir (İçt. md.37).

10. ESKİ RAPORUN BENİMSENMESİ

Seçimi yenilenen komisyon, aynı komisyonca daha evvel verilmiş rapor hakkında yeni bir karar alacağını, görev bölümü yaptıktan sonra en geç bir ay içinde Meclis Başkanlığına bildirmemiş olursa eski raporu benimsemiş sayılır (İçt.md.44). Yeni komisyona ihtiyari bir seçimlik hak verilmiştir. Yeni oluşan komisyon eski komisyon raporunu benimseyebileceği gibi kendisi de o tasarı veya teklif ile ilgili yeni bir rapor hazırlayabilir. Ancak, kararını en geç bir ay içerisinde vermesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi bir aylık sürenin henüz dolmamış olması nedeniyle eski komisyonun hazırladığı rapor üzerinden Genel Kuruldaki görüşmelerin yapılmasını aşağıda göreceğimiz karar gerekçesinde iptal nedeni olarak görmemiştir.

Cumhuriyet Senatosundan değiştirilerek gelen tasarıyı, 26.03.1975 günü ikinci kez görüşen Millet Meclisi Plan Komisyonu, değişikliği benimsediğine ilişkin raporunu 27.3.1975 günü Millet Meclisi genel kuruluna sunmuştur. 31.3.1975 tarihinde yeni bakanlar kurulunun göreve başlaması nedeniyle, yeniden kurulan Millet Meclisi Plan Komisyonu 29.4.1975 günü kendi başkanlık divanını oluşturur. Eski komisyonun sunduğu rapor üzerinden genel kuruldaki görüşmelere 13.5.1975 günü başlanmış ve ilgili tasarı yasalaşmıştır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmış, Anayasa Mahkemesi de şu gerekçelerle Anayasaya aykırı bir durumun olmadığına hükmetmiştir.

“... bir aylık süre dolmadan Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülen eski komisyon raporu hakkında görüşü sorulması üzerine komisyon adına konuşan yeni komisyon başkanının aksi doğrultuda, yani eski komisyon raporunun benimsenmemesi yolunda düşünceleri bulunmadığını belirtmiş bulunması ve özellikle oturumu yöneten meclis Başkanının komisyonun benimsememe kararı almaması ve raporu da geri istememesi nedeniyle raporun yeni seçilen komisyonca benimsenmiş sayılacağı biçimindeki

beyanını, Genel kurulun bu doğrultuda oy vermek suretiyle kabul etmiş bulunması karşısında, yalnızca 45.¹⁷⁰ maddedeki bir aylık sürenin geçmemiş olması kuralına dayalı bir gerekçeyle bu evrede yapılmış olan işlemlerin geçersizliğinden söz etmek olanaksızdır.

Kaldı ki Yasama meclislerinin kendi adlarına inceleme yapan komisyonların kararları ile bağlı olmadıkları iradelerini istedikleri biçimde belirtmeleri yetkisine sahip oldukları ilkesi nedeniyle ve olayda Millet Meclisi Genel Kurulunun iradesini davacının savının tersine olarak komisyon raporunu benimseme doğrultusunda belirmiş bulunması, bu konuya ilişkin iptal isteminin reddi için yeterli bir neden sayılmak gerekir.”¹⁷¹ Bizce de Anayasa Mahkemesinin bu kararı yerindedir. Genel Kuruldaki görüşmelerde aşağıda görüleceği üzere komisyona kendi düşüncelerini ifade edebilmesi için İçtüzük tarafından birçok fırsat verilmiştir. Kaldı ki komisyon, rapora katılmadığını belirtmiş dahi olsa Genel Kurulun iradesinin o şekilde oluştuğunu kabul etmek gerekecektir, bu durumda da bir Anayasaya aykırılık durumu söz konusu olmayacaktır.

Komisyonlarda, daha az sayıda komisyon üyesinden oluşan alt komisyonlar da kurulabilmektedir. Alt komisyonun kurulabileceğine dair bir hüküm İçtüzükte bulunmamasına rağmen, komisyonlar uygulamada bu yöneme oldukça fazla başvurmaktadırlar. Her ne kadar komisyonların yasa teklif etme yetkisi yok ise de bizce alt komisyonlarda yasa tasarı veya teklifi Meclis Başkanlığına sunulduğu halinden çok daha farklı bir hale girmektedir. Bir kısım maddeler çıkarılmakta, çoğunlukla da bir kısım maddeler eklenmekte, maddeler istenildiği gibi değiştirilmektedir. Böylece komisyonlara teklif verme yetkisi verilmiş gibi bir durum söz konusu olmaktadır. Komisyonda yapılacak görüşmelerde ise genelde alt komisyonun hazırlamış olduğu bu metin esas alınmaktadır.

¹⁷⁰ 1996 öncesi 44. madde 45. madde idi.

¹⁷¹ E: 1975/145, K: 1975/198. K. T. 14.10.1975, AMKD 13, s. 596

11. KOMİSYONLARDA YENİDEN GÖRÜŞME

Yasa tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda görüşüldükten sonra tekrar görüşülebilme imkanları vardır. Bu durumu çeşitli alternatifleri dikkate alarak incelememiz gerekmektedir:

Komisyon raporunun başkanlığa sunulmasından önce: Komisyon görüşmeleri devam ederken konu tamamlanmadan önce hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile belli bir konunun tekrar görüşülmesine karar verilebilir (İçt.md.43).

Gündem maddesinin tamamlanmasından sonra fakat rapor başkanlığa sunulmadan önce; komisyon üye tam sayısının salt çoğunluğunun gerekçeli ve yazılı istemi üzerine bir defaya mahsus olmak üzere tekrar görüşme yapılabilir (İçt.md.43).

Komisyon raporu başkanlığa sunulduktan sonra; Esas komisyon veya hükümet tasarı veya teklifin tamamının veya bir kısmının komisyonda bir defaya mahsus olmak üzere geri verilmesini isteyebilir (İçt.md. 88).

Tasarı veya teklif genel kurulda görüşülüyorken komisyon sıralarında toplantı yeter sayısını temin edecek kadar komisyon üyesi bulunmuyorsa, komisyon temsilcisi tasarı veya teklifin komisyona iadesini isteyebilir (İçt.md. 45).

Bir yasa tasarı veya teklifinin komisyon tarafından reddi istendiği halde genel kurulda bu istem kabul edilmezse tasarı veya teklif komisyona geri verilir (İçt.md.80).

12. TASARI VEYA TEKLİFİN GERİ ALINMASI

Yasa tasarısı veya teklifi hükümetin veya ilgili milletvekilinin hazırlamış olduğu metinlerdir. Dolayısıyla milletvekili veya hükümetin bu metinler üzerinde istediği gibi tasarrufta bulunabileceğini yani bu teklif veya tasarıyı istediği zaman geri alabilme ve değişiklik yapabilme yetkisinin bulunması gerektiği düşünülebilir. Fakat Yasama organına sunulan bu teklif ve tasarılar üzerinde tasarrufta bulunmak çok da kolay değildir. Yasa tasarısı veya teklifi Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra bütün bu işlemleri yapabilmek bir kısım usule tabidir.

Tasarı ya da teklif gündeme alınmamış ise Genel Kurul'a bilgi verilmek şartıyla geri alınabilir (İçt.md.75/1). Burada Genel Kurul'da bir oylama söz konusu değildir. Dolayısıyla geri almanın reddedilmesi gibi bir durum söz konusu değildir.

Tasarı veya teklif gündeme alınmış ise geri alınabilmesi için Genel Kurul'un karar vermesi gerekecektir (İçt.md.75/3). Burada Genel Kurulun takdir hakkı vardır. Genel Kurul isterse geri almayı reddedebilir.

Fakat her iki durumda da geri almanın şartları oluşsa dahi bir diğer milletvekili veya komisyon bu tasarı veya teklifi üzerilerine alırlarsa görüşmeye devam olunur (İçt.md.75/2).

Ancak tasarı veya teklifin geri alınması uygulamada bu kadar kolay olmamaktadır. Yasa teklifi bir milletvekili ya da az sayıda milletvekili tarafından verilmiş ise, bu milletvekillerinin imzalarını geri çekmesiyle yasa teklifi geri çekilmiş olur. Fakat çok sayıda milletvekilinin imzasının bulunduğu yasa tekliflerinde bu milletvekillerinin tümünün imzalarını geri çekmeleri gerekecektir. Bir milletvekili dahi imzasını çekmez ise yasa teklifi geri çekilemeyecektir. Yasa tasarıları için de aynı şey söz konusudur. Bu durumda da tasarıda imzası bulunan bütün bakanların imzalarını geri çekmesi gerekecektir. Tek bir bakanın imzasını geri çekmemesi halinde bile Bakanlar Kurulu kararı



oluşamayacağından tasarının geri alınması mümkün olmayacaktır¹⁷². Başbakanın imzasını geri alması tek başına yeterli olmayacaktır.

13. KOMİSYON RAPORLARI, TUTANAKLARI VE KOMİSYONLAR BÜLTENİ

Komisyonlar karara bağladıkları işler için birer rapor düzenlerler. Raporlar; başkan, sözcü veya o iş için seçilmiş özel sözcü tarafından yazılır. Ancak uygulamada, raporlar başkan veya sözcü tarafından yazılmamakta, komisyon uzmanları tarafından yazılmaktadır. Komisyon raporu, komisyonun konu hakkındaki düşünceleri ile komisyonda yapılan değişikliklerin gerekçelerini içerir.

Bizce komisyon raporunun en önemli işlevi yasa tasarı veya teklif metninde yapılan değişikliklerin gerekçelerini içermesidir. Çünkü komisyonda yapılan değişikliklerin gerekçelerine başka türlü ulaşmak çok zor olacaktır. Genel Kurul'da yapılan değişiklikler genel kurul görüşmelerinin tam tutanak halinde tutulması ve bu tutanakların da internet ortamında bulunması nedeniyle kolayca tespit edilebilir. Ancak, komisyondaki yapılan değişikliklere ulaşma kolaylığı bu gerekçelere raporlarda yer verilmesi ile sağlanabilecektir.

Raporlar, son oylamaya katılan komisyon üyeleri tarafından imzalanır. Komisyon raporunun tümüne veya belirli kısımlarına çekimser veya muhalif kalan komisyon üyeleri, rapora çekimserlik veya aykırılık görüşlerini eklemek hakkına sahiptirler. Bu üyeler, raporda tasarı veya teklifin hangi maddesine aykırı olduklarını yazmak zorundadırlar (İçt. md.42/6). 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 katılamadıkları belirtilir (İçt. md.42/3).

¹⁷² Fahri BAKIRCI, a.g.e., s.406

Bu durumda tasarı ya da teklifin görüşmelerine katılmayan komisyon üyesinin muhalefet şerhi verme hakkı da yoktur. Tasarı ya da teklifin görüşmelerine katılıp, son oylamada bulunamayan milletvekilleri ise muhalefet şerhi verebilirler. Bu milletvekilleri ancak toplantıda bulundukları zaman toplantı ve karar yeter sayısında dikkate alınırlar.

Tasarı ya da teklifin görüşmelerine ve oylamalarına katılmış olmalarına rağmen, daha sonra imzası alınamayan üyeler de muhalefet şerhi verebilirler. Böylece komisyon raporunun tümüne veya belli kısımlarına çekimser veya muhalif kalabilirler. Şayet muhalefet şerhi vermemişler ise, kabul yönünde oy kullanmış sayılırlar. Komisyon üyelerinin raporu kabul etmiş olmaları ya da reddetmiş olmaları, diğer komisyonlarda ve Genel Kurul'da komisyon üyelerinin yapacağı konuşmaları sınırlaması açısından önemlidir. Üyeler, diğer komisyonlarda ve Genel Kurul'da, raporda katılmadığını belirttiği konular dışında, komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz. Komisyon üyeleri, rapora katılmakla beraber, raporda yer almayan görüşlerini rapora eklemek hakkına sahiptirler. Bu haklarını ancak, komisyon başkanının belirleyeceği uygun süre içinde kullanılabilir (İçt. md.42/7).

Komisyon kâtibi görüşmelerin tutanak özetini düzenler ve komisyon başkanı ile birlikte imzalar. Bu tutanak özetine oturumda hazır bulunan komisyon üyeleri, varsa yazılı itirazlarını ekleyebilirler. Komisyon kâtibinin bulunmadığı hallerde, hazır bulunan en genç komisyon üyesi, geçici olarak kâtiplik görevini yerine getirir. Komisyon karar verirse, tam tutanak tutulur. (İçt. md.33). Fakat uygulamada komisyonlarda katip üye tarafından tutanak özeti tutulmamaktadır. Komisyon uzmanı tarafından notlar alınmakta, fakat bu özetler de ne başkan ne de komisyon katibi tarafından imzalanmaktadır. Böyle bir tutanak özeti tutulmadığı için, tutanak özetine muhalif kalmak gibi bir durum da söz konusu olmamaktadır. Muhalefet, komisyonun hazırlamış olduğu metne veya raporda geçen görüşlere karşı söz konusu olabilmektedir. Zaten, komisyonlarda tam tutanak tutulduğu zaman böyle bir hükme ihtiyaç kalmayacaktır. Nitekim uygulamada özellikle Anayasa ve Adalet Komisyonlarında stenograflar tarafından tam tutanak tutulmakta, diğer

komisyonlarda ise önemli toplantılarda komisyon karar verdiği takdirde tam tutanak tutulmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisince nihaî olarak karara bağlanan tasarı veya teklifler, komisyonlara havale edilen dosyalar ile bu işlerle ilgili komisyon tutanakları, komisyon başkanlığınca yazılmış yazılar, komisyona gelen yazı ve önergeler, o dosya ile birlikte, arşivde saklanmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilir (İçt.md.48). Komisyonda verilmiş olan değişiklik önergeleri, konu ile ilgili değişik çevrelerden gelen görüşler, yasa tasarısı ya da teklifi, komisyon raporları, komisyonca yapılan yazışmalar, komisyona gelen diğer bilgi ve belgeler bu dosyanın içindedir. Ancak tam tutanak tutulan komisyonlarda bu tutanakların da dosyanın içinde bulunması gelecekte araştırma yapacak bilim adamları açısından faydalı olacaktır. Ancak bu tutanaklar dosyada bulunmamakta, sadece komisyonda bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı yılda iki defa komisyonlar bülteni yayımlar. Bu bültende, komisyonlara havale edilmiş veya komisyonlarca Genel Kurul'dan geri alınmış yahut Genel Kurulca komisyonlara geri verilmiş işlerin hangi aşamada olduğu belirtilir. Bu bülten, Genel Kurul tutanaklarına eklenir (İçt.md.47).

III. GENEL KURUL AŞAMASI

1. TASARI VE TEKLİFLERİNİN GENEL KURUL GÜNDEMİNE ALINMASI

İçtüzük'te "Gündem" sözü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin önünde yapılmak üzere bekleyen tüm işlerin listesini anlatmak için kullanılmaktadır. Günlük kullanımda ise gündem, bir heyetin bir günlük toplantısında yapması ve tamamlaması beklenen işlerin sıralı listesi anlamına gelmektedir. Sürekli ve düzenli toplanan parlamento ile daha seyrek toplanan kurullar arasında gündem sözünün taşıdığı anlam açısından farklar olabilir. Uzun ve kapsamlı

parlamento gündemine bakan bir kişi, parlamentonun herhangi bir günlük birleşiminde hangi işlerin yapılacağını kestirmekte zorlanabilir¹⁷³.

Meclislerin gündemi her zaman için sorun olmuş neyin ne zaman görüşüleceği sürekli tartışılmıştır. Ancak bilinen bir şey var ki o da Meclislerin “gündem” ismi verilen evvelden hazırlanmış bir iş sırasına göre çalışacağıdır. Örneğin, İngiltere’de gündem, bazı belli maddelerin veya meselelerin görüşüleceği hususi bir günü gösterir. Orada tüzükler, muhtelif meselelerin görüşüleceği günleri tespit etmiştir. Kara Avrupası memleketlerinde, Fransa’yı takliden, gündem, oturum esnasında görüşülecek maddelerin tafsilatlı bir listesini ifade etmektedir. Fakat bu gündem, görüşülmesi mümkün olandan çok fazla miktarda maddeleri ihtiva ettiği için, bir günde gündemin bitirildiği nadiren vukubulmakta, yeni maddelerle daima şişirilen gündem, ya bütün toplantı dönemine şamil bulunmakta, ya da uzun müddet devam etmektedir. Bu suretle, gündem olmaktan da çıkmaktadır. Meclis, bazı hudutlar içinde ve bazı teminat ile, gerek gündemin bazı kısımlarının yerlerini değiştirerek, gerek muayyen bir meselenin görüşülmesini başka bir güne bırakarak kendi gündemini değiştirmek yetkisine maliktir. Gündemin görüşülmesi, yasa ve tüzük hükümlerine, meclisin gelenek, adet ve teamüllere (precedents) göre ikmal edilir¹⁷⁴.

Gündemi kavram olarak gördükten sonra, yasa tasarı ve tekliflerinin bu gündeme nasıl gireceğini ve bu aşamadan sonra nasıl görüşülebileceğini incelemekte fayda vardır. İktüzüğün çeşitli maddelerinde gündeme girecek işler için farklı usul ve süreler öngörülmektedir. Bizim konumuz yasa tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul Gündeminde yerini almasıdır. Bu nedenle sadece tasarı ve tekliflerin gündeme alınması incelenecektir. Denetim işlerinin gündeme girmesi tabi ki farklılık arz eder. Yukarıda komisyonların görüşmüş oldukları tasarı ve teklifler için bir komisyon raporu hazırlayacağını ve bu raporda nelere yer verileceğine değinmiştik. Komisyon, raporunu

¹⁷³ Ömer Faruk GENÇKAYA, “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, TBMM’nin Etkinliği, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000, s. 32

¹⁷⁴ MICELI, Vincenzo, Modern Parlamentolar, Çeviren: Atıf Akgüç, Ulus Basımevi, Ankara, 1946, s.110

tamamladıktan sonra, TBMM Başkanlığına sunar. TBMM Başkanlığı bu raporu sıra sayısı¹⁷⁵ halinde bastırır ve bilgilenmeleri amacıyla milletvekillerine, bakanlıklara dağıtılır. Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça, dağıtım tarihinden itibaren 48 saat geçtikten sonra gündeme alınmaktadır.

Gündemdeki işlerin görüşülme sırası Başkanlıkça gündeme giriş tarihlerine göre tespit edilir. Ancak, özellikle yasa tasarı ve tekliflerinde giriş sırasına göre gündemde yerini alan işlerin çok azının normal sırasında görüşüldüğü görülmektedir. Gündem sırasının düzenlenmesiyle ilgili maddedeki istisna olarak öngörülen ancak neredeyse genel kural halini alan “öncelikle görüşme” yöntemi aşağıda ayrıntılarıyla incelenecektir. Ancak genel olarak söyleyecek olursak, Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, yasa tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin görüşme sırasının Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabileceği belirtilmiştir. Böylece görüşülmesinde aciliyet olan işler Genel Kurul Gündeminin başına alınabilmekte ve görüşülebilmektedir. Hükümet, esas komisyonlar ve yasa teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemlerinin de Danışma Kurulunda görüşüleceği vurgulanmıştır. Hükümet, esas komisyonlar ve yasa teklifi sahipleri bu yönde sıkça istemde bulunmamakta, çoğunlukla iktidar grubu veya gruplarının Danışma Kurulunu toplantıya çağırması yoluyla Gündem sırası tanzimi istenmektedir. Gündeme girecek durumda bulunan ancak İçtüzükteki süreler geçmediği için henüz Gündemde bulunmayan bir işin gündeme alınarak sırasının belirlenmesi de bu yöntemle olabilmektedir. Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü Genel Kurulun onayına sunulmaktadır. Danışma Kurulunun yapılan ilk çağrıda toplanamaması, oybirliği ile tespit, teklif yada görüş bildirememesi hallerinde ise Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları bu konuda Genel Kurula öneri getirebilirler.

¹⁷⁵ Sıra sayısı deyimi 1923 tarihinden bu yana tasarı ve tekliflerin gerekçelerini ve komisyon raporlarını ifade eden parlamento sözlüğünde özel bir isim olarak kalmıştır. 1927 tarihli Dahili Nizamnamenin 34/7 ve 101 inci maddeleri ile zorunlu hale gelmiştir. İlk kez numara alan ve ayrıca basılan 1 sayılı sıra sayısı İmar ve İskan Vekaleti Teşkilî ve İmar ve İskan Müdüriyeti Umumiyesi Teşkilî Hakkındaki 1923 tarihli 352 sayılı yasa dolayısıyladır.

Danışma Kurulu veya grup önerisi yoluyla Gündem sırasının olduğu kadar, görüşülecek Gündem konularının da belirlenmesi sık sık tartışmalara yol açmaktadır. Muhalefet sözcüleri basılı gündemin esas olmasını, hazırlıklarını buna göre yaptıklarını, Meclisin, hükümetin veya iktidar gruplarının önceliklerine göre çalışmaması gerektiğini öne sürmektedirler.

2. TASARI VE TEKLİFLERİNİN ÖNCELİKLE VE İVEDİLİKLE GÖRÜŞÜLMESİ

Öncelikle görüşme ve ivedilikle görüşme kavramları birbirlerine benzeyen, aynı manalarda kullanılan fakat gerçekte birbirinden çok farklı iki kurumu düzenleyen usullerdir. İçtüzüğümüze baktığımızda “öncelikle görüşme” usulünün iki ayrı maddede düzenlendiğini görmekteyiz. (md.49, md.52) Anayasa Mahkemesi de bir kararında bu iki usulün farkına şöyle değinmiştir:

“... ivedilikle görüşme, yasa tasarı ve tekliflerinin iki yerine bir kez görüşülmesini öngörmesine karşılık, öncelikle görüşme, aynı gündemde yer alan bir teklif veya tasarinın öteki işlerden önce görüşülmesini sağlamayı amaç güden, bu nedenle, gerek hukuksal nitelik ve gerekse amaçları yönünden biri ötekinden tümüyle başka olan ve ortaklaşa etkileri yalnız görüşmelerde çabukluk sağlamaktan ibaret kalan iki ayrı görüşme yöntemidir. ... öncelikle görüşülmesi hakkında alınacak kararın ivedilikle görüşme sayılamayacağı...”¹⁷⁶

Gerçekten Anayasa Mahkemesinin bu kararı her iki kurumu da gayet iyi bir şekilde ifade etmesine karşılık biz yine de ayrıntılara da değinmeyi yararlı buluyoruz.

¹⁷⁶ E: 1973/ 19, K. 1975/87, K.t. 15.4.1975, AMKD 13, s.452-454

A. Öncelikle Görüşme

Öncelikle görüşme, bir yasa tasarısı veya teklifinin gündemde yer alan diğer tasarı veya tekliflerinden daha geri bir sırada olmasına rağmen yapılacak bir düzenlemeyle bu tasarı veya teklifin yerini değiştirerek gündemde daha öne alınması veya ilk sıraya getirilmesidir. Eski Dahili Nizamnamenin 74 üncü maddesi “takdimen müzakere”, C. Senatosu İçtüzüğü’nün 45 inci maddesinin kenar başlığı “öncelikle görüşme” deyimini kullanmaktadır. 1973 tarihi İçtüzüğümüzde ise “öncelikle görüşme” şu şekilde düzenlenmiştir. “Gündemdeki işlerin görüşme sırası Başkanlıkça alınış tarihlerine göre tespit edilir./ Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, 8 inci bentteki işlerin görüşme sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir. Hükümet, esas komisyonlar ve yasa teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemleri de Danışma Kurulunda görüşülür./Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü Genel Kurulun onayına sunulur”(İçt. Md. 49/4,5,6).

Buradaki düzenleme ile gündemde yer alan yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülme sırası belirlenmektedir. Dolayısıyla gündemin arka sıralarındaki işler ön sıralara getirildiği takdirde bir “öncelikle görüşme” den bahsedilebilir. Aksi durumda böyle bir durumdan bahsedilemez. Gündemde bulunan işlerin sırası Başkanlıkça Danışma Kuruluna teklif olunabilir. Hükümet, esas komisyon ve yasa teklifi sahipleri de bu istemlerini Danışma Kuruluna götürebilirler. Bu istemlerin Danışma Kurulunda görüşülmesi esastır. Başkanlık, hükümet, esas komisyon ve yasa teklifi sahipleri bu istemleri doğrudan doğruya Genel Kurul’a sunamazlar.

Danışma Kurulu’nun toplanamaması, oybirliğiyle tespit, teklif yapılamaması veya görüş bildirememesi halinde, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları isterlerse istemlerini ayrı ayrı Genel Kurul’a sunabilirler. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir (İçt.md.19). Bu durumda, Genel Kurul’a doğrudan teklifin sunulması Danışma Kuruluna teklif edilme ve Danışma Kurulundan oybirliği ile andlaşma sağlanamaması şartına bağlıdır.

Görüldüğü üzere Danışma Kurulundan görüş çıkmaz ise sınırlı sayıdaki (Meclis Başkanı ve Siyasi Parti Grupları) kurumlara bu istemlerini Genel Kurula götürme yetkisi verilmiştir. Danışma Kurulundan görüş çıkmaz ise acaba hükümet, esas komisyon veya yasa teklifi sahibi Danışma Kuruluna götürme yetkisine sahip oldukları bu istemlerini Genel Kurul'a götüremeyecekler midir? Belki parlamenter sistemde hükümet veya esas komisyon açısından böyle bir gereksinim olmayabilir. Çünkü hükümet parlamentoda bir siyasi parti grubu olarak da temsil edilmekte, esas komisyonda da bu siyasi parti grubunun ağırlığı bulunmaktadır. Bu uygulamanın en önemli amaçlarından biri hükümetin ihtiyaç duyduğu yasaları Genel Kurulun gündemine bağlı kalmaksızın bir an önce çıkarmasıdır. Böyle bir amaç karşısında hükümete de Danışma Kurulundan görüş çıkmaz ise doğrudan Genel Kurul'a sunma imkanı verilmelidir. Hükümetin belki böyle bir yetkiye çok ihtiyacı olmayabilir, ancak yasa teklifi sahibi bakımından özellikle bir siyasi parti grubu da yok ise bu durum ciddi bir soruna neden olabilecek ve teklif sahibinin bu istemi Genel Kurul'da görüşülme imkanı bulamayacaktır.

Komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden Genel Kurulda görüşülemez (İçt. 52). Kırksekiz saatlik süreyi beklemeden bu tasarı veya teklifi görüşebilmenin tek yolu İçtüzüğün 52 nci maddesindeki yoldur. Bu da ancak hükümet veya esas komisyonun *gerekçeli* olarak Genel Kurul' dan talebi üzerine, Genel Kurul' un işaret oyuyla karar vermesi ile olur. Dolayısıyla hükümet veya esas komisyon haricinde herhangi bir organa (Danışma Kurulu, siyasi parti grupları veya teklif sahibi gibi) tasarı veya teklifin kırksekiz saat geçmeden görüşülmesine imkan verecek olan Genel Kurul'dan istemde bulunma yetkisi verilmemiştir. Ancak İçtüzüğün 52 nci maddesinde düzenlenen ikinci durum ise 49 uncu maddeye benzer fakat daha dar bir şekilde uygulanabilecek bir hükümdür. Bu maddede tasarı ve teklifler ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi söz konusudur.

Bu maddenin daha sınırlı olarak uygulanmasının nedeni sadece bir tasarı veya teklifin gündemin ilk sırasına geçirilmesidir. Fakat İçtüzüğü'nün 49 uncu maddesinde gündemde bir sıralama söz konusudur. Ayrıca bu istemlerde bulunabilecek organlar bakımından da farklılık bulunmaktadır. 49 uncu maddede mutlak yetkili Danışma Kurulu iken 52 nci maddede Genel Kurul'dan istemde bulunma hakkı hükümet veya esas komisyondadır. Fakat uygulamada "Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda konuşulamaz." (49/son) hükmü karşısında 52 nci maddedeki talepler bile öncelikle Danışma Kuruluna getirilmekte ve Danışma Kurulunda görüş çıkmaz ise, Genel Kurul'a Meclis Başkanı veya siyasi parti grup önerisi şeklinde sunulmaktadır. Aslında 52 nci maddede bu yetki doğrudan Genel Kurula verilmiş ve Genel Kuruldan bu talepte bulunabilecekleri de Hükümet ve Esas Komisyon olarak saymıştır. Madde 52 yi madde 49 a göre daha özel bir hüküm olarak görmek ve bu taleplerin de Danışma Kuruluna sunulma zorunluluğunun olmaması gerektiğini kabul etmeliyiz. Hükümetin veya esas komisyonun talebinin hiçbir aracıya gereksinim duymadan doğrudan Genel Kurul tarafından görüşülmesi gerekir. Ancak uygulamada bu şekilde olmamakta, her türlü talep öncelikle Danışma Kurulunda görüşülmektedir.

52 nci maddenin, 49 uncu maddeye göre özel bir hüküm olduğunu, bundan dolayı da Komisyon veya hükümet tarafından 52 nci maddeye göre yapılacak taleplerin Danışma Kurulu önerisi olmadan doğrudan Genel Kurul'dan talep edilebileceğini belirtmiştik. Bunun da 49 uncu maddeye aykırılık teşkil etmeyeceğini söylemiştik. Nitekim 52 nci maddeye¹⁷⁷ göre Danışma Kuruluna sunulmadan doğrudan Komisyon Başkanının talebi üzerine Genel Kurulun kararıyla öncelikle görüşme kararı verilen bir yasanın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, fakat başvuru reddedilmiştir. Anayasa Mahkemesi de bizim yukarıda bahsettiğimiz gerekçelerle başvuruyu reddetmiştir. Kararında;

¹⁷⁷ İçtüzükte 1996 yılında yapılan değişikliklerden önce 53. madde 52. madde, 49. madde de 50. maddeydi.

“..... 50.madde gündem düzenlemesi ile ilgili olup, öncelik işlemlerini kapsamamaktadır. Maddenin başlığı (gündem) dir, içeriği de gündemdeki işlerin görüşüme sıralarının saptanmasıdır. Maddenin son fıkrasında da (Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiçbir husus, Genel Kurulda görüşülemez.) denilmektedir. Bu hükmü doğal karşılamak gerekir. Çünkü gündemde olmayan bir işin görüşülmesi demokratik kurallarla bağdaşmaz. Üzerinde önceden düşünülmeyen, sosyal ekonomik ve siyasi etkileri hesaplanmadan ortaya atılan bir sorunun hemen karara bağlanması fikir özgürlüğüne dayanan görüşme ilkesinin giderek yozlaşmasına ve yok olmasına yol açabilir. Bu nedenle gündemin önceden saptanması ve sıraya uygun olarak görüşmelerin sürdürülmesi gerekir. Ancak gündeme gelecek işler saptanıp sırası düzenlendikten ve gündemin dağıtımı yapıldıktan sonra görüşme sırasında öngörülen değişiklikler 50.maddeye değil 53.maddeye bağlıdır. Öncelik sorunu ancak bu aşamada söz konusu olabilir. Gerçekten 53.maddenin 2.fıkrasında (...gündemdeki yasa tasarı ve teklifleriyle komisyondan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak, Genel Kuruldan istenebilir.) denilmektedir. Dava konusu metnin daha önce gündeme alınmış olduğu göz önünde tutulursa, Komisyon Başkanının yazılı önergesi üzerine, ilk sırada görüşülmesine ilişkin öncelik kararı alınmasında İçtüzüğe aykırı bir yön bulunmamıştır”¹⁷⁸.

Yukarıda, 49 uncu madde ile ilgili Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamazsa hükümet ve esas komisyonun Genel Kuruldan doğrudan talepte bulunma haklarının bulunmayışını eleştirmiştik. Bizce bu madde ile (Madde 52) yukarıdaki eleştirilerimiz, hükümet ve esas komisyona böyle bir yetki verilerek kısmen giderilmeye çalışılmıştır.

¹⁷⁸ E: 1977/69, K: 1977/81, K.t. 24.05.1987, AMKD 15, s.375

Uygulamada genelde Danışma Kurulu bir haftalık gündemi tespit etmekte ve Genel Kurulda hafta başında oylanmaktadır. Bu bakımdan 49 uncu madde daha geniş bir şekilde uygulanmaktadır.

Fakat 52 nci maddenin de uygulanmasına da hiçbir engel yoktur. Ayrıca şunu da unutmamak gerekir. “Öncelikle görüşme” usulü sadece yasa tasarı ve tekliflerinin sırası ile ilgilidir yoksa bunların görüşülmesinde bir farklılık yoktur. Öncelikle görüşülmeye karar verildikten sonra “genel yasama yöntemine” uygun olarak görüşülür.

Anayasa Mahkemesi bir kararında;

“TBMM İçtüzüğü’ne göre, kırksekiz saatlik bekleme süresini doldurup görüşülmek üzere sıra bekleyen bir yasa tasarısının gündemdeki sırasının değiştirilmesi ile bekleme süresini doldurmamış bir yasa tasarısının gündeme alınıp görüşülmesinin sağlanması farklı konulardır. Gündem sırasının saptanması ve bu sırada değişiklik yapılması İçtüzüğün 50. ve 53. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde yer alan düzenlemelere göre görüşme sırası Başkanlıkça saptanmaktadır. Bu ana kuralın iki istisnası bulunmaktadır; birinci istisnaya göre Danışma Kurulu sıra değişikliği yapılmasını, ikinci istisnaya göre de Hükümet ya da esas komisyon bir konunun gündemin birinci sırasına alınmasını Genel Kurul’a önerebilmektedir./Bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınması ise, yine İçtüzüğün 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Genel Kurul’a sevk edilen bir komisyon raporu, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülememektedir. Bir yasa tasarısının kırksekiz saat geçmeden gündeme alınması ancak Hükümet ya da esas komisyonun gerekçeli önerisi ile olanaklıdır./Görüldüğü gibi Genel Kurul’da gerek bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınmasını, gerek bir konunun gündemin birinci sırasına alınıp hemen görüşülmesini önermeye yetkili organ hükümet ya da esas komisyondur./.... Ancak, tasarının kırksekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İçtüzük değişikliğini

gerektirir. Çünkü, İçtüzüğün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır. .../Bu nedenlerle dava konusu 6.6.1991 günlü TBMM kararı eylemli bir İçtüzük değişikliği niteliğindedir.”¹⁷⁹

Anayasa Mahkemesi yukarıdaki değişikliği bir eylemli İçtüzük değişikliği olarak görmüştür. Bundan sonra da bu değişikliğin Anayasaya aykırılık teşkil edip etmediğini incelemiş ve şu şekilde karar vermiştir.

“İçtüzükteki yönteme uyulmadan alınan “İçtüzük değişikliği niteliğindeki” TBMM kararının, salt bu nedenle Anayasa’ya aykırılığı ve İçtüzük hükümlerine uymayan her davranışın Anayasa’ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez./Öte yandan, Anayasa’nın 91. maddesinde, yetki yasalarının TBMM komisyonları ve Genel Kurulu’nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği belirtilmiştir. Dava konusu TBMM kararı, Anayasa’nın bu hükmünün yerine getirilmesini sağlamıştır./Yukarıda açıklanan nedenlerle söz konusu TBMM kararı biçim ve öz yönünden Anayasa’ya aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir.”¹⁸⁰ Yukarıda bahsettiğimiz uygulama Anayasa Mahkemesinin bu kararıyla da artık meşru bir uygulama haline dönüşmüştür. Ancak, TBMM’nin bunu sürekli olarak bir “eylemli İçtüzük değişikliği” şeklinde yapması yerine yapacağı bir değişiklikle uygulamayı İçtüzüğe aktarması yerinde olacaktır.

B. İvedilikle Görüşme

İvedilikle görüşme esasında bizim 1973 tarihli İçtüzüğümüzde “kural” haline gelmiş bir görüşme yöntemidir. Bu yönteme göre, yasa tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul’da bir kez görüşülmesi yeterlidir. Bu bakımdan öncelikle görüşmede esas, tasarı ve tekliflerinin görüşme yerinin değiştirilmesi iken, ivedilikle görüşmede esas, tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda bir defa görüşülmesidir. İvedilikle görüşme normal tasarı ve teklifler için Anayasal bir kural değildir. Dolayısıyla İçtüzükte yapılacak bir değişiklikle tasarı veya teklifin

¹⁷⁹ E. 1991/27, K. 1991/50,AMKD, C.27/2, s. 679-719

¹⁸⁰ E. 1991/27, K. 1991/50,AMKD, C.27/2, s. 679-719

genel kurulda iki defa görüşülmesi hükmüne bağlanabilir. Fakat Anayasa değişikliğini düzenleyen yasalar ivedilikle görüşülemez.

Anayasa'nın 175 inci maddesinin birinci fıkrasının ilk halinde "ivedilikle görüşememe" kavramı açıkça yer almaktaydı. Ancak 17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle bu kavram madde metninden çıkarılmıştır. Bunun yerine yine aynı anlama gelecek "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür" hükmü getirilmiştir.

Anayasa, ivedilikle görüşülmesini yasakladığı bu yasanın yanı sıra, ivedilikle görüşmeyi emrettiği iki yasa vardır. Bunlar da yetki yasaları ve bunlara dayanan yasa hükmündeki kararnamelerdir.

Zaten İltüzüğümüzde genel kuralın ivedilikle görüşme esası olduğu dikkate alındığında bu Anayasa hükmünün bir anlamı kalmayacaktır. İltüzüğün 1973, Anayasanın 1982 tarihli olduğu dikkate alındığında Anayasa koyucunun bunu bilmiyor olmasına veya gözden kaçırmamasına imkan yoktur. Ancak Anayasa koyucu ileride yapılacak İltüzük değişikliğini dikkate alarak böyle bir düzenlemeye gitmiş olabilir.

Anayasa değişikliğindeki yasak ivedilikle görüşme yasağıdır, yoksa öncelikle görüşülmesini engelleyen bir hüküm yoktur. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında bu duruma şöyle işaret etmiştir.

Anayasa'nın bazı maddelerini değiştiren 15.3.1973 tarihli ve 1699 sayılı Yasanın biçim yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı araştırılırken, soruna bu açıdan yaklaşan Anayasa Mahkemesi :

"... Anayasa'nın 155.maddesinin beşinci fıkrasının ikinci tümcesinde Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin sadece ivedilikle görüşülmesi yasaklanmış ve bu tekliflerin öncelikle görüşülmesinden hiç söz edilmemiştir.

... Anayasa, Anayasa değişikliği tekliflerinin öncelikle görüşülmesini de yasaklamak istese idi, içeriğinde yer alan öteki yasaklayıcı kurallarda olduğu gibi bunu da 155. maddeye açıkça koyardı.

... Anayasa'nın 155.maddesinde ivedilikle görüşme için konulan yasağın yalnız çabukluğu sağlamaktan ibaret olan ortaklaşa etkisinden söz

edilerek, ayrı ayrı nitelik ve amaçları bulunan öncelikle görüşme yöntemini de kapsadığı düşünülemez.

15.3.1973 günlü, 1699 sayılı yasaya ilişkin teklifin Millet Meclisinde birinci ve ikinci kez görüşülmesi ve Cumhuriyet Senatosunda birinci kez görüşülmesi sırasında, komisyonları adına başkanlarınca yazılı olarak verilen ve kabul edilebilir gerekçeleri de içeren önergeler üzerine.... görüşmelerin öncelikle yapılmasında Anayasa'nın 155. maddesinin biçim, koşullarına aykırı bir yön saptanamamıştır"¹⁸¹.

İvedilikle görüşme mevcut içtüzüğümüzde kural olduğundan, bununla ilgili Anayasa Mahkemesi kararlarına fazla değinilmeyecektir.

3. TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI

Genel Kurul çalışmalarının başlayabilmesi için belirli bir sayıda milletvekilinin salonda bulunması ve yoklamaya katılmış olması gerekir. Toplantı yeter çoğunluğunu sağlamış olmak karar almak için yeterli değildir. Karar almak için ayrıca karar aşamasında karar yeter sayısına da ulaşmak gerekir. Anayasa'da toplantı ve karar yeter sayıları açıkça belirtilmiş olmasına rağmen parlamento hukukunun en fazla tartışılan konuları arasında toplantı ve karar yeter sayısı gelmektedir. Çünkü milletvekilleri parlamento oturumlarına katılmaktan ziyade parlamento oylamalarına katılmayı daha çok tercih etmektedir¹⁸². Bu durum alışkanlık haline gelince de toplantı ve karar yeter sayısının bulunması sorun olabilmektedir. Aşağıda öncelikle toplantı yeter sayısı daha sonra da karar yeter sayısı incelenecektir.

¹⁸¹ E: 1973/ 19, K. 1975/87, K.t. 15.4.1975, AMKD 13, s. 452-454

¹⁸² Michael FOOT'S, Parliament in Danger!, London; Pall Mall Press, 1959 s.5.

A. Toplantı Yeter Sayısı

1982 Anayasasından önceki Anayasalarımızda ¹⁸³ toplantı yeter sayısı milletvekili tam sayısının yarısından bir fazlası olarak belirlenmişti. Fakat bu dönemde toplantı yeter sayısının sağlanamaması nedeniyle parlamentonun toplanamadığı görülmüş ve bu nedenle de 1982 Anayasası yapılırken bu hükmün yumuşatılması yoluna gidilmiştir. 1982 Anayasası'nın 96 ncı maddesiyle toplantı yeter sayısı üye tam sayısının en az üçte biri olarak kabul edilmiştir. Gerçekten 1961 Anayasasından daha düşük bir sayı da belirlenmiş olsa da günümüzde de toplantı yeter sayısını bulmak parlamentolar için bir sorun olmaktadır.

Toplantı ve karar yeter sayısına niçin ihtiyaç duyulduğu, bu kurumların varlık sebebi sürekli tartışılmıştır. Çoğu gelişmiş demokrasilerde bu tür kısıtlamaların bulunmadığı bilinmektedir. Bunun cevabını alabilmek için parlamentoların tarihi sürecine bakmamız gerekecektir. "İlk geliştikleri dönemlerde parlamentoların daha çok tek tek seçildikleri bölgeleri temsil eden kişilerden oluştuğu, kralların otoritesini sınırlayan, dengeleyen bir unsur oldukları, çok az sayıda yasal düzenleme yaptıkları bilinmektedir. Bu dönemin parlamentolarında siyasal partiler yoktur, ayrıntılı bir kurumsal yapı, uzmanlaşmış kadrolar bulunmamaktadır. Parlamenterlik bir meslek niteliğini kazanmamıştır. Toplantı süreleri oldukça kısadır. Böyle bir ortamda toplantı ve karar yeter sayıları önem arz etmektedir. Temsilciler toplantıya katılıp yeter bir sayıya ulaşmayınca, herbiri dar bir bölgeyi temsil eden üyelerin oluşturduğu kurulların çoğunluk iradesini temsil etme iddiaları olamamaktadır. Ancak fiili çoğunluğun bulunduğu bir oturumda alınan kararların çoğunluk iradesini temsil ettiği ileri sürülebilir. Ayrıca bu dönemlerde, toplanması kolay olmayan parlamentolarda hukuken ya da gelenek olarak çoğunluğun bulunması şartının aranması, kralların az sayıda yandaşlarını toplayıp bir takım yasaları

¹⁸³ Toplantı ve karar yeter sayısı 1961 Anayasasının 86 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Toplantı yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu, karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. 1924 Anayasasında bu konuda bir hüküm yoktur.

parlamentolardan geçirmesini engellemekte, daha yaygın bir oydaşımın oluşmasını sağlamaktadır”¹⁸⁴.

“Ülkemizde toplantı ve karar yeter sayısının Anayasa düzeyinde ele alınmış olmasının kökeninde, belirli sayıda milletvekilinin katılımı sağlanmadan parlamentonun alacağı kararların meşruiyet temellerinin zayıf olacağı endişesinin yattığı tahmin edilebilir. Anayasaya iyi niyetle konulduğu konusunda herhangi bir kuşku duyulmaması gereken 96. maddedeki hükümler, uygulamada amaçlananın tersi bir sonuç yaratmaktadırlar. Şöyle ki, yasama sürecini yavaşlatmak, belirli yasaların çıkmasını engellemek, hatta sadece hükümeti mahçup duruma düşürmek isteyen muhalefet partileri, toplantı çoğunluğunun oluşmasını engellemeye yönelmekte, hükümetin kendi milletvekillerinin her oturuma devamını sağlamasının güçlüğü karşısında, kendileri de oturumlara girmeyerek yasa yapımını sekteye uğratmaktadırlar.”¹⁸⁵

Gerçekten de aşağıda görüleceği üzere Genel Kurulu yöneten Başkan, birleşimin başında gerek görürse toplantı yetersayısı olup olmadığını saptamak üzere yoklama yapabilir. Açılış yoklamasında, toplantı yetersayısı yoksa, birleşime en çok bir saat süreyle ara verilebilir. İkinci yoklamada da toplantı çoğunluğu bulunamazsa, birleşimin kapatılması zorunludur. Sadece birleşimin başında toplantı yeter sayısı bulunmadığı için 21. Yasama Döneminde toplam 19 Birleşim, yapılan yoklamalar sonucunda açılmadan kapanmıştır. İstem üzerine yoklama da toplantı yeter sayısını aramaya yönelik bir taleptir ve genelde muhalefet tarafından kullanılan bir engelleme yöntemidir. Örneğin 21. Yasama Döneminde, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilen (1/878) esas numaralı ve 850 sıra sayılı RTÜK Yasasıyla ilgili değişiklikler öngören Yasa Tasarının görüşüldüğü birleşimde yoklama rekoru kırılmıştır. Oturumu yöneten Başkan, hemen her oylama aşamasında birbirinin peşi sıra verilen yoklama istemlerinin hepsini yerine getirmiştir. Böylece, sözü edilen Birleşimde 1’i açılış yoklaması ve 1’i açık oylama ve 25’ i istem üzerine olmak üzere toplam 27 adet yoklama işlemi

¹⁸⁴ İter TURAN, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması-Sorunlar ve Öneriler” TBMM’nin Etkinliği, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000, s. 64

¹⁸⁵ İter TURAN , a.g.m., s.66

yapılmıştır. Elektronik cihazla yapılan yoklamalarda, her yoklama işlemi için 3 dakika süre verildiğinden Birleşim boyunca, yaklaşık (27X3 =81 dk) bir saat 21 dakikalık zaman harcanmıştır¹⁸⁶.

Toplantı ve karar yeter sayısı ile ilgili bu açıklamalardan sonra pozitif hukuk sistemimize dönecek olursak özellikle 1961 Anayasası döneminde bu kavramlar üzerinde ciddi sıkıntılar yaşanmış ve Anayasa Mahkemesinin bunlarla ilgili çeşitli kararlar vermesi gerekmiştir. Bu sorunlardan birincisi toplantı yeter sayısının bütün görüşmeler süresince aranıp aranmayacağıdır.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında, "Üye tam sayısının salt çoğunluğu olmadan yapılan toplantıda Meclis iradesinin belirmesine olanak yoktur. Böyle bir toplantıda görüşülen ve kabul edilen metinler de Meclisin iradesinin ürünü olamaz"¹⁸⁷. demek suretiyle toplantı yeter sayısının önemini vurgulamıştır.

Fakat toplantı yeter sayısının varlığını görüşmelerin bütün aşamalarında tespit etmenin hem zor hem de gereksiz olduğu söylenebilir. Çünkü bu durumda Genel Kurulda görüşmeler sık sık kesilecek ve sürekli yoklama havası hakim olacaktır. Bu da Genel Kurulun çalışma düzenini etkileyecektir.

Bu tür sıkıntıların yaşanacağı tahmin edildiği için İçtüzüğün yoklama başlıklı 57 nci maddesi düzenlenmiştir. Başkan birleşimi açtıktan sonra toplantı yeter sayısı konusunda tereddüde düşerse yoklama yapabilir. Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir (İçt.md.57). Fakat burada dikkat etmek gerekirse başkan birleşimin her aşamasında toplantı yeter sayısını aramak zorunda değildir. Çünkü İçtüzükte Başkana sadece birleşimi açtıktan sonra tereddüde düşmesi halinde yoklama yetkisi verilmiştir. Yoksa, başkan birleşim devam ederken kuşkuya düşüp toplantı yeter sayısı arayamaz. Dolayısıyla birleşimi açtıktan sonra yapılacak oturumların başında da Başkanın re'sen toplantı yeter sayısının varlığını arama yetkisi yoktur. Bunu ancak yirmi

¹⁸⁶Şeref İBA, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", s.159

¹⁸⁷E: 1978/14, K. 1979/6, K.T. 23.01.1979, Sayı 17, s. 21

milletvekili yapabilir. Dolayısıyla İçtüzüğü'nün 57 nci maddesi çerçevesinde Başkan yoklama istemez ve de yirmi milletvekilinin bir talebi olmaz ise genel kurulda toplantı yeter sayısının var olduğu karinesi geçerlidir. Yirmi milletvekili de ancak işaretle oylama yapılırken böyle bir yoklama talebinde bulunabilir. Oylama söz konusu değilse böyle bir talep işleme konmaz. Açık oylama ve gizli oylamada zaten toplantı ve karar yeter sayıları açıklanacağı için böyle bir teklife gerek yoktur. Toplantı yeter sayısı veya karar yeter sayısı açık veya gizli oylamada sağlanamazsa Genel Kurul ertelenecektir ve ilgili konu üzerinde karar alınamamış olacaktır (Red veya kabul herhangi bir karar alınmamış sayılacaktır, dolayısıyla reddedilmiş sayılmayacaktır). Daha sonra ilgili konu tekrar oylanacaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında bunu şu şekilde ifade etmiştir. "Birleşim başında yolunca yoklama yapıp çoğunluğun bulunduğu saptandığında, Karma komisyona gönderme konusu görüşürken yeter sayı olup olmadığında Başkanlık Divanınca tereddüde düşülmediği gibi üyeler yetersayı olmadığını ileri sürmediğine göre o sırada yetersayının bulunduğunu kabul etmek yerinde olur"¹⁸⁸.

Anayasa Mahkemesi de görüşmelerin devamınca yeter sayının her zaman mevcut olamayacağına işaret etmektedir. "..... görüşmeye katılanların sayısında vakit vakit dalgalanmalar olabileceği ve görüşülen konunun ilgi çekiciliğine göre toplantı salonunda bulunanların çoğalacağı veya seyrekleşeceği düşünülebilir. Bununla birlikte yeter sayıya ilişkin iddiaları kesinlikle destekliyecek tek delilin yoklama sonuçları olduğunda kuşku yoktur"

¹⁸⁹

Ayrıca Başkanın çoğunluğun olmadığını ileri sürülerek yoklama istemi taleplerini dikkate almamasını da Anayasa Mahkemesi iptal nedeni saymaktadır. "... görüşmeler derhal kesilip Meclis iradesinin oluşmasına yeter sayının varlığı saptanmalıdır. Yöntemince öne sürülen yoklama isteğine karşın

¹⁸⁸ E: 1972/24, K: 1973/21, K.T. 8.5.1973, AMKD 11, s.240

¹⁸⁹ E: 1968/58, K: 1968/53, K.T.14.11.1968, AMKD 6, s.325

Başkanlığın görüşmeleri sürdürmesi İçtüzüğe aykırı olduğu kadar Anayasa'ya da ters düşmüştür" ¹⁹⁰.

Toplantı yeter sayısı ile ilgili ikinci sorun ise oylamaya geçildiği anda yoklama isteminde bulunup bulunulamayacağıdır.

Söz konusu kararı oylamaya geçileceği sırada, beş üyenin yeter sayı olmadığını ileri sürerek oylama istemeleri karşısında, başkan oylamaya geçildiğinden söz ederek yoklama yapmamıştır. C. Senatosu İçtüzüğü'nün 52 nci maddesinin son fıkrası şu şekildedir. "Oturum esnasında yeter sayı olup olmadığında Başkanlık Divanı tereddüd eder veya üyelere beşi sözle veya yazılı olarak yeter sayı olmadığını ileri sürerse yoklama yapılır." Başkanın, oylamaya geçildiği için yoklama yapmamış olmasını, Anayasa'ya aykırı bulan Anayasa Mahkemesi, C.Senatosu İçtüzüğü'nün 52 nci maddesinin son fıkrasına atıfta bulunarak şu gerekçeye dayanıyor:

" Bu kural açık ve kesindir, oturum sırasında ister görüşme, ister oylama yapılsın, yeterli sayı olup olmadığında başkan veya üyelerce duraksamaya düşüldükçe işler; işletilmesi gerekir. Oylamaya geçildiğinde yeter sayı olmadığından söz edilemeyeceğini veya yoklama yapılamayacağını belirleyen herhangi bir kural İçtüzükte yer almış değildir, yer alması da düşünülemez. Çünkü yetersayının bulunmaması görüşmeler sonunda varılan kararın geçerliğini etkileyeceğinden, yoklamanın en çok gerekli bulunduğu sıra belki de bu andır.

Bir Meclis Genel Kurulunda toplanma ve karar yetersayıları bulunup bulunmadığının saptanması ve belgelendirilmesi ise ancak yoklama ile olur. Onun içindir ki İçtüzüklerin yoklamalara ilişkin kuralları da Yasama meclislerince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemi ağır basan biçim kurallarıdır. Bunlara aykırı tutumlar, tutumun ilişkin bulunduğu meclis kararını biçim yönünden Anayasa'ya aykırı kılar. Şu duruma göre dava konusu karar da Anayasa'nın 85 inci maddesine aykırı düşmüş bulunmaktadır.

¹⁹⁰ E: 1976/42, K: 1977/46, K.T. 19.04.1977, AMKD 15, s.287

Öte yandan ... karar oylanacağı sırada 5 üye İktüzüğün 52. maddesine uygun biçimde Genel Kurulda yetersayı bulunmadığını ileri sürmüşlerdir. Başkanlık Divanı yoklama yapmadığı için iddianın aksi saptanmış ve belgelenmiş değildir. Esasen tutanak Dergisine göre bu iddianın aksi de ileri sürülmemiş ve Başkan yalnızca oylamaya geçildiği gerekçesiyle yoklama yapmamıştır. Bu durumda dava konusu kararın Genel Kurulda yetersayı bulunmadığı bir sırada alındığını kabul etmek yerinde olur. Karar, bu yönü ile Anayasa'nın 86. maddesine de aykırıdır¹⁹¹.

Fakat bu kararı mevcut İktüzüğümüze göre sadece açık oylamaya geçmeden önce istenen toplantı yeter sayısı talepleri için uygulamak mümkün olacaktır. Çünkü milletvekilleri ancak işaretle oylamaya geçilirken yoklama talebinde bulunabilirler. Yoksa zaten açık oylama ve gizli oylama neticesinde toplantı yeter sayısının bulunup bulunmadığı anlaşıldığından ayrıca oylamaya gerek kalmayacaktır. İktüzükte bu durum dikkate alınarak sadece işaretle oylamaya geçilirken (İkt.md.57/2) yoklama istenebileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca mevcut İktüzüğe göre de artık oylamaya geçtikten sonra oylamanın istenmemesi gerekir. Çünkü mevcut İktüzük hükmü oylama talebinin "işaretle oylamaya geçilirken" olacağını açıkça belirtmiştir. Dolayısıyla yukarıdaki Anayasa Mahkemesi kararı mevcut İktüzük kuralları için geçerliliğini kaybetmiştir.

B. Karar Yeter Sayısı

Karar yeter sayısı Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak, karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere toplantı yeter sayısı ve karar yeter sayısının bu genel hükümden farklı bir oran olabilmesi ancak Anayasa'da

¹⁹¹ E: 1973/43, K: 1973/39, K.T. 25.12.1973, AMKD 11, s. 391

hüküm bulunmasıyla olabilecektir. Yani içtüzükte yapılacak bir değişiklikle herhangi bir oylama için farklı bir toplantı veya karar yeter sayısı aramak Anayasa'ya aykırı olacaktır. Ancak Anayasa Mahkemesi karar yeter sayısının içtüzükte yapılacak bir değişiklik ile artırılmasını Anayasa'nın 96 ncı maddesine aykırı bulmamıştır. Kararının gerekçesinde: "Anayasa'nın 96. maddesinin ilk fıkrasında, "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz" denilerek toplantı ve karar yeter sayısının alt sınırı belirlenmiştir. Kimi durumlarda, demokratik katılımın daha üst düzeyde gerçekleştirilmesi amacıyla ve kendi iradesi doğrultusunda TBMM'nin bu sayının üstünde bir çoğunlukla karar alabilmesine olanak tanınmasına Anayasal bir engel bulunmamaktadır"¹⁹². denilmektedir. Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da belirlenen karar yeter sayısını bir asgari şart olarak görmekte ve demokratik katılımı daha üst düzeyde gerçekleştirmek için bu sayının arttırılabileceğini kabul etmektedir. Bizce de 96 ncı maddenin Anayasa'ya uygun olan yorum şekli ve uygulaması bu şekilde olmalıdır.

Yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde Anayasa tarafından belirlenmiş ayrık bir toplantı ve karar yeter sayısı yoktur. Dolayısıyla yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde de Anayasanın 96 ncı maddesi hükmü olan toplantıya katılanların salt çoğunluğu aranacaktır. Ancak Anayasa'nın 87 nci maddesinde 3.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle özel bir hüküm getirilmiştir. Bu hükümle genel ve özel af ilanı içeren yasa tasarı veya tekliflerinin yasalaşabilmesi, ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olacaktır. Burada görüldüğü üzere toplantı yeter sayısında bir değişiklik yoktur, ancak karar yeter sayısı için nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır. Maalesef bu hüküm de çok masum gibi durmasına karşın, uygulamada birçok probleme yol açmaktadır. Öncelikle af konusu tartışmalıdır,

¹⁹² E.2003/30, K.2003/38, K.T. 29.04.2003

genel af nedir, özel af nedir? Ayrıca bir yasa tasarısı düşünün ki 40 maddeden oluşuyor, ancak sadece 2 maddesi af içeriyor. Bu durumda oylama nasıl olacaktır. Uygulamada böyle bir durumda af mı değil mi tartışması var ise genelde riske girmemek için beşte üç çoğunluk aranmaktadır. Ayrıca sadece belli maddeleri af içeriyorsa bu maddelerle ilgili oylamalarda beşte üç çoğunluk aranmakta, diğer maddelerde ise basit çoğunluk aranmaktadır. Fakat bir maddesi dahi af içeren bir yasa tasarısı veya teklifinin tümü üzerinde yapılacak oylamada ise beşte üç çoğunluk aranmaktadır.

İçtüzüğün 146 ncı maddesinde “Oya konulan bütün hususlar, Anayasada, yasalarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa, toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur.” denilmektedir. Ancak bu İçtüzük hükmünün de Anayasa ile ne kadar uyumlu olduğu tartışılabilir. Çünkü Anayasanın 96 ncı maddesinde karar yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. İçtüzük ise bu salt çoğunluğu tanımlamış ve tanımını da bir sayının yarısından az olmayan çoğunluk olarak belirtmiş. Fakat salt çoğunluk kavramının genel kabul gören tanımı “bir sayının yarısından fazlası” olan çoğunluktur.¹⁹³ Örneğin toplantıya katılanların sayısının 300 olduğu bir toplantıda Anayasa’ya göre salt çoğunluk 151 iken, İçtüzüğe göre bu 150 olacaktır. Burada Anayasa ile İçtüzüğün bir çatışması söz konusudur. Bu ayrılık İçtüzük hükmünün ihmal edilerek doğrudan anayasa hükmünün uygulanması ile çözümlenebilir. Çünkü Anayasa’nın Geçici 6 ncı maddesine göre “Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi İçtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan

¹⁹³ Aynı yönde görüş için bkz. Fahri BAKIRCI, a.g.e., s. 139 “Salt çoğunluk” tanımı Mehmet DOĞAN’ın Büyük Türkçe Sözlüğünde, “Belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluk olarak geçmektedir.” Çoğunlukla diğer sözlüklerde geçen tanım ise ya yarıdan bir fazla çoğunluk veya yarıdan fazla olan çoğunluk şeklindedir. Anayasa Mahkemesi de salt çoğunluğu yarıdan az olmayan çoğunluk olarak anlamamaktadır. Örneğin Mesut Yılmaz başkanlığındaki Bakanlar Kurulu’nun güvenoyu alamadığına ilişkin iptal kararında güven oyu almış sayılabilmesi için oylamaya katılan 544 milletvekilin salt çoğunluğunun yarısının bir fazlası olan 273 kabul oyunun gerekli olduğunu belirtmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi oylamaya 543 milletvekili katılmış olsa dahi karar yeter sayısı için yine yarıdan bir fazla arayıp 273 oy mu isteyecekti, yoksa “yarıdan fazla çoğunluk” olan 272 oyu yeterli görecekti miydi, bu konu belirsizliğini sürdürmektedir.

hükümleri uygulanır.” hükmüne göre İçtüzüğün Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanacaktır. Dolayısıyla bu İçtüzük hükmünü uygulamaya imkan bulunmamaktadır.

Karar yeter sayısı ile ilgili de sorunlar mevcuttur. Bunlardan birincisi karar yeter sayısının doğru tespit edilebilmesi için gerekli olan toplantıya katılanların sayısının nasıl belirleneceği hususudur.

Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi farklı zamanlarda farklı kararlar vermiştir. Buradaki sorun kararın alınmasında, yalnızca fiilen kullanılmış olan kabu-red-çekimser oyların toplamı mı toplantıya katılanların sayısıdır, yoksa genel kurulda bulunup da herhangi bir şekilde iradelerini beyan etmeyenler de bu sayıya dahil edilir mi?

17.07.1964 tarihli ve 506 sayılı Tapulama Yasasının şekil açısından Anayasa'ya aykırı olup olmadığı denetlenirken Anayasa Mahkemesi:

“..... Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün (açık oya başvurma şekli) kenar başlığını taşıyan 108 inci maddesinin 6 numaralı bendinde (kararın, lehte ve aleyhte bulunanların adedine göre belli olduğu, çekimserlerin adedinden oy üzerinde tesir icra etmediği ve fakat sadece yeter sayıya dahil oldukları, iptal edilmiş oy pusulalarını, çekimser oyu sayılarak yeter sayıya dahil oldukları) açıklanmıştır. İçtüzük böylece, yalnız oy verenlerin yeter sayı hesabına katılmalarını öngörmektedir. İçtüzüğün bu hükümlerine göre, oylama sırasında toplantıda fiilen bulunsalar bile, oy vermeyenlerin yeter sayıya katılmaları mümkün değildir. Eğer aksi düşünülmüş olsa idi, karar verme yeter sayısının tesbiti gibi Meclis çalışmalarının önemli bir safhasına ilişkin olan bu hususun İçtüzükte açıkça belli edilmesi gerekirdi” demektedir¹⁹⁴.

Anayasa Mahkemesi Eski Dahili Nizamnamenin yürürlükte bulunduğu süre içinde ve C.Senatosu İçtüzüğünün 108 inci maddesindeki düzenleme karşısında, yani toplantıda bulunup da oy vermeyenlerin durumuna ilişkin olarak bir açıklık bulunmaması karşısında genel kurulda bulunup da oy vermeyenlerin yeter sayıya katılmalarının mümkün olmadığı görüşü 1973

¹⁹⁴ E: 1964/38, K:1965/59, K.T. 16.11.1965, AMKD 3, s. 287

yılında yürürlüğe giren Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 122 nci maddesinin 2 nci fıkrasının son cümlesi: "Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dahil edilirler." hükmü ile geçerliliğini mecburen kaybedecektir. Bu düzenleme karşısında Anayasa Mahkemesi Genel Kurulda bulunup da herhangi bir şekilde irade beyanında bulunmayanları da toplantı yeter sayısına dahil edecektir. Bir kararında bunu şu şekilde vurgulamıştır. "...122. maddenin son tümcesi de, Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanları, toplantı yeter sayısında değil, karar yetersayısında yok kabul etmiştir. Demek ki oylamada çıkan oy pusulaları sadece karar yetersayısını saptamakta, toplantı yeter sayısını yansıtmamaktadır"¹⁹⁵. Ancak, bugün uygulamada "kabul", "ret" veya "çekimser" şeklinde oy kullananlar toplantıya katılanların sayısının tespitinde dikkate alınmaktadır. Genel Kurul salonunda bulunup da herhangi bir şekilde oy izhar etmeyenler toplantıya katılanların sayısına dahil edilmemektedir. Dolayısıyla karar yeter sayısı da buna göre belirlenecektir.

4. GÖRÜŞMELERİN BAŞLAMASI

Yasa tasarı ve teklifleri gündemde yerlerini aldıktan sonra görüşülme sırası da gelmiş ise Genel Kurul'da görüşmelerine başlanır. Görüşmelere başlayabilmek için öncelikle Meclis oturumunu yöneten Başkan komisyonun¹⁹⁶ ve hükümetin yerinde olup olmadığını sorar. Burada yerinde olmadan kasıt Genel Kurulda komisyonlara ayrılmış bölümde bulunulmasıdır. Genelde hükümet de orada temsil edilir.

Komisyonlar, Genel Kurulda başkan veya başkanvekili veya o konu için seçilmiş özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil olunurlar(İçt.md.45).

Hükümet adına ise Genel Kurulda her görüşmenin başından sonuna kadar, görüş bildirmek üzere Başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde

¹⁹⁵ E: 1976/27, K: 1976/51, K.T. 18-22.11.1976, AMKD 14, s. 353

¹⁹⁶ Komisyondan kastedilen raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyondur. Yani esas komisyondur. Tali komisyonun temsil yetkisi yoktur.

yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi hazır bulunur. Bu kimseler görüşmenin başında hazır değillerse, o konudaki görüşme bir defalık gelecek birleşime bırakılır(İçt.md.62). Bu hüküm Genel Kurul'daki bütün görüşmeler için getirilmiş genel bir kuraldır. Yasaların görüşülmesinde hükümetin temsili özel olarak düzenlenmediği için bu kural yasa görüşmelerinde de uygulanmaktadır.

Görüldüğü üzere hükümetin Genel Kurul'da temsili zorunlu iken komisyonlar için İçtüzükte böyle bir zorunluluk görülmemektedir. Ancak aşağıda açıklanacak nedenlerden dolayı komisyonların temsili de zorunlu olarak uygulanmaktadır.

İçtüzükte hükümet hazır değilse görüşmelerin bir defalık gelecek birleşime erteleneceğine dair hüküm bulunmaktadır (İçt.md.62/1). Buradan çıkan sonuç hükümetin hazır bulunmaması sebebiyle görüşmelerin ancak bir defa ertelenebileceğidir. İkinci defa hükümet bulunmasa dahi görüşmelere başlamak gerekecektir. Ancak komisyonlar için böyle bir hüküm olmadığından uygulamada komisyonların bulunmaması halinde erteleme sınırsız olarak uygulanmaktadır. Bir komisyon yerinde bulunmadığı sürece o tasarı veya teklifin görüşmelerine başlanamamakta, görüşmeler sürekli ertelenmektedir.

Komisyonların ve hükümetin yasa görüşmelerine başlanabilmesi için hazır bulunmaları gibi bir kuralın niçin getirildiği yönünde bir soru akla gelebilir. Bundan sonra görüleceği üzere yasaların görüşülme aşamasında komisyon ve hükümete sık sık soruların yöneltileceği ve görüşlerinin alınacağı İçtüzükte belirtilmiştir. Şayet hükümet ve esas komisyon Genel Kurul'da hazır bulunmazsa İçtüzüğün bu maddelerinin işlemesi mümkün olmayacaktır.

Genel Kurul'daki görüşmeler, esas komisyonun raporu üzerine yürütülür (md.23). Yasa tasarı ve teklifleri ile ilgili komisyonlarca düzenlenen bu raporların Genel Kurul'da görüşmelere başlanırken okunması söz konusudur. 7.2.2001 tarihli 713 numaralı Kararla İçtüzüğün 79 uncu maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklikten önce Başkan, görüşmelere başlanırken, komisyon raporunun okunup okunmamasını oylamaya sunuyor ve çıkacak

karar üzerine raporu okutuyor veya okutmuyordu¹⁹⁷. Ancak 7.2.2001 tarihli değişiklikle yasa tasarı ve tekliflerinin kabulüne veya reddine dair esas komisyon raporları ile araştırma, soruşturma ve diğer komisyon raporları; görüşmelerine başlanırken, Genel Kurulda okutulmaz. Ancak, bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıklarının Başkanca ifade edileceği (İçt.md.79) hükmü getirilmiştir. Böylece komisyon raporlarının okutulmaması kural haline gelmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla artık Genel Kurul raporun okunmasını istese dahi rapor okunamayacaktır. Uygulamanın İçtüzüğe yansıtılmasını sağlayan bir değişiklik olmuştur.

Ret raporları da aynı hükme tabidir. Yoksa ret raporlarının mecburen okunması gibi bir durum söz konusu değildir. Çünkü İçtüzüğün 79 uncu maddesinde yapılan değişiklikle ret raporları istisna tutulmamıştır. Ret raporu ile kastedilen şudur: Komisyon görüşmüş olduğu bir tasarı veya teklifi hiçbir şekilde (değişiklik dahi yaparak) kabul etmez ise, bu durumda komisyon raporunda tasarı veya teklifin komisyonca reddedilmiş olduğunu belirtir. Ret raporuyla tasarı veya teklifin bir veya birkaç maddesinin reddi değil, tamamının reddi anlaşılmalıdır. Komisyon ret raporu Genel Kurul gündeminde yerini alır ve sırası geldiğinde görüşülür. Bu görüşmeler neticesinde komisyonun görüşü kabul edebilir veya reddedilebilir. Komisyonun görüşü kabul edilirse tasarı veya teklif reddedilmiş sayılır. Ancak komisyonun görüşü reddedilmiş ise bu durumda tasarı veya teklif komisyona tekrar görüşülmek üzere iade edilir (İçt.md.80). Yoksa Genel Kurul ret raporunun üzerine tasarı veya teklifi doğrudan görüşmeye başlayamaz. Komisyona geri iade edilen tasarı veya teklif aynı aşamalardan tekrar geçmek durumundadır. Bu durumda acaba komisyon tasarı veya teklif tekrar reddetme hakkına sahip midir? İçtüzükte bu konuda bir açıklık yoktur, ancak "komisyonun tekrar reddetme hakkı yoktur" gibi bir ayrıkı düzenleme olmadığı için komisyonun tekrar reddetme hakkının olduğunu kabul etmek gerekir. Aksi takdirde komisyonun kabul etmediği bir metni düzenleyip genel kurula sunması beklenemez. Bizce bu durumda yapılması gereken şayet genel kurul ret raporunu reddetmiş ise artık tasarı

¹⁹⁷ Genel Kurul, genelde zaman kaybını önlemek açısından raporun okunmasına gerek olmadığına karar veriyordu.

veya teklifi tekrar komisyona iade etmek yerine tasarı veya teklif üzerinden görüşmelere devam edilmesidir. Uygulamada, komisyonlar, ret raporunun Genel Kurulca reddi durumunda tekrar ret raporu düzenlemeyip, Genel Kurul görüşmelerine esas olacak bir metin kabul etmektedirler.

Komisyon raporunun reddedilmesi ile ilgili olarak ifade edilenler, yasa tasarı ve teklifleri için de geçerlidir. Yasa hükmünde kararnameler açısından bazı yönlerden farklılıklar söz konusudur. Yasa teklifi ya da tasarısı komisyonun ret raporu üzerine Genel Kurulca da reddedildiği takdirde, hukuk dünyasında bir yasa doğmamış olur. Bunun için, redde ilişkin bir yasa metni hazırlamak gerekmez. Ancak, yasa hükmünde kararnameler için aynı şey söylenemez. Zira, uygulanan yasa hükmünde bir metin bulunduğundan, bu metnin yürürlükten kaldırılması için metnin reddedildiğine ilişkin bir başka yasa metni bulunmalıdır. Çünkü bir yasa hükmünde kararname ya başka bir kararname ile veya bir yasa ile ortadan kaldırılabilir. Aksi takdirde, yasa hükmünde kararnameyi yürürlükten kaldıran bir yasa olmadığından, yasa hükmünde kararname varlığını sürdürecektir.¹⁹⁸ Uygulamada da, yasa hükmünde kararnamenin reddi halinde, yürürlük ve yürütmeye ilişkin hükümler ile yasa hükmünde kararnamenin yürürlükten kaldırıldığını belirten hükümle beraber üç maddelik metin komisyonca hazırlanmakta ve Genel Kurulca kabul edilmektedir.

Daha önce komisyon raporunun okunmasıyla başlayan Genel Kurul görüşmeleri artık raporun okunmaması ile aşağıdaki sıra ile görüşülecektir. Tasarı ve tekliflerin hangi sıra ile görüşüleceğini gördükten sonra bu görüşmelerin ayrıntılarına aşağıda yer verilecektir.

- Genel Kurul'da tümü üzerinde görüşme (Siyasi parti grubu-komisyon-hükümet adına konuşmalar 20 dk., şahıslar adına 10 dk. ile sınırlıdır. Şahısları adına iki milletvekili konuşabilir.) Soru-cevap süresi 20 dk.'dır.
- Maddelerine geçilmesinin oylanması (kabul-ret).

¹⁹⁸ Volkan HAS, a.g.e., s. 121

- Maddeler üzerinde görüşme (Siyasi Parti Grubu-komisyon-hükümet adına konuşmalar 10 dk., şahıs adına 5 dk. şahıslar adına iki milletvekili konuşabilir.) Soru-cevap süresi 10 dk.'dır.

- Önerge işlemleri.

- Maddelerin oylanması (kabul-ret).

- Son konuşmalar (lehte ve aleyhte birer milletvekiline söz hakkı verilir).

- Tümünün oylanması (kabul-ret).

5. TASARI VEYA TEKLİFİN TÜMÜ VE MADDELERİ ÜZERİNDE GÖRÜŞME

Genel Kurulda komisyonun ve hükümetin yerini alması ile birlikte, gündemde sırası gelmiş olan tasarı veya teklifin öncelikle tümü hakkında görüşme açılır. Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; yasa tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasî 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.

Burada unutulmaması gereken nokta sürelerin belirlenmesinde mutlak yetkinin genel kurula ait olduğudur. Çünkü bu madde daha çok tamamlayıcı bir norm özelliği taşımaktadır. Genel Kurul herhangi bir karar almamış ise bu fıkra uygulanacaktır. Ancak Genel Kurul bu süreleri istediği gibi kısaltıp uzatabilir. Fakat, bu süreleri kısaltma da aşağıda göreceğimiz Anayasa Mahkemesinin kararında belirttiği hususlara dikkat etmek suretiyle demokratik hakkın kullanılmasına engel olmayacak şekilde yapılmalıdır. Üç maddelik bir uluslararası andlaşmanın uygun bulunduğu yasa ile 1030 maddelik bir

Medeni Yasanın geneli üzerindeki görüşmelerde verilecek süreler aynı olmayacaktır. Genel Kurul isterse bu süreleri takdir edebilecektir.

Anayasa Mahkemesi yasa tasarı ya da teklifinin tümü üzerinde görüşme açılıp maddelere geçilmesi kararlaştırılmadan maddelerin görüşülüp oylanması iptal nedeni saymaktadır.

171 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti Hakkındaki Yasada Değişiklik Yapılmasına Dair 19.6.1973 tarihli ve 1742 sayılı Yasaya ilişkin tasarının Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında, tümü üzerinde görüşme açılıp maddelere geçilmesi kararlaştırılmadan, doğrudan doğruya maddelerin görüşülüp oylanmasını, Anayasa Mahkemesi, biçim yönünden iptal ederken şu gerekçeye dayanıyor:

“... kanuna ilişkin tasarının tümü üzerinde görüşme yapılmamış, yapılmadığı için de maddelere geçilmesinin oylanması dahi söz konusu olmamıştır. Böylece birinci evreye ilişkin İçtüzük kuralı yerine getirilmeden doğrudan doğruya ikinci evreye atlama gibi bir durum oluşmuş bulunmaktadır. Bu durum dava konusu kuralları kapsayan kanunu temelsiz ve dayanaksız bırakır. Çünkü uyulmayan İçtüzük kuralı yasaların geçerliliği için zorunlu belli başlı birkaç usul koşulundan biri ve başlıcasıdır. Bu nitelikte bir kurala uyulmaksızın çıkarılmış bir yasanın akıbetine bu aykırılığın etkisi olmadığı yolundaki bir görüş giderek tüm İçtüzük kurallarının uygulanıp uygulanmamasını Yasama Meclislerinin takdirine bırakmaya varır ve Anayasa'nın 85. maddesinin birinci fıkrasının buyurucu hükmünü işlemez duruma getirerek uygulama dışı eder. Böylece bir tutumu haklı göstermeye ve hukuk açısından savunmaya olanak yoktur”¹⁹⁹. Anayasa Mahkemesinin içtüzük kuralları arasında yaptığı önemlilik ayrımı, bu kararında da kendini göstermektedir. Nitekim uyulmayan içtüzük kuralını yasaların geçerliliği için zorunlu belli başlı birkaç usul koşulundan biri olarak görmektedir. Bundan dolayı da yasayı iptal etmektedir.

¹⁹⁹ E: 1973/33, K: 1974/9, K.T. 14.3.1974, AMKD 12, s. 96-97

Yasa önerisinin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra soru-cevap işlemine geçilir. 20 dakika süreyle milletvekili yerinden soru sormak suretiyle ilgili bakan veya komisyon tarafından öneri ile ilgili olarak bilgilendirilir. Tasarılarla ilgili soruları daha çok bakanların cevaplaması söz konusu iken, tekliflerle ilgili soruları da bakanın cevaplaması beklenemez. Bu durumda milletvekillerinin sorularını ilgili komisyona sormaları gerekir.

Soru-cevap işlemi de tamamlandıktan sonra tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Bu oylama neticesinde maddelerine geçilmesi kabul edilmiş ise görüşmeler devam edilir. Ancak maddelerine geçilmesi kabul edilmemiş ise bu durumda ilgili yasa tasarısı veya teklifi reddedilmiş olur ve görüşmelere son verilir.

Maddelerine geçilmesi kabul edilmiş olan yasa tasarısı veya teklifinin maddelerinin görüşmelerine başlanır. Maddeler tek tek görüşmeye açılır. Maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyonun konuşma süresi 10 dakika, şahıslar adına yapılacak konuşma süresi ise 5 dakikadır. Şahıslar adına ancak iki kişiye söz verilir. Kime, nasıl söz verileceği aşağıda incelenecektir. Tümü üzerinde görüşmelerde olduğu gibi madde üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra da 10 dakika süreyle soru-cevap işlemi yapılır. Ancak uygulamada genelde soru-cevap süreci tümü üzerinde yapılmaktadır. Maddeler üzerinde soru-cevap işlemi çok fazla uygulanmamaktadır. Tabi ki milletvekilinin böyle bir hakkı vardır. Talep geldiği takdirde oturumu yöneten başkanın bu talebi karşılaması gerekecektir. Şayet var ise maddeler üzerindeki sorular da cevaplandıktan sonra madde oylanır. Madde kabul edilmiş veya reddedilmiş olur. Kabul edilmiş ise diğer maddeye geçilir, şayet reddedilmiş ise o madde yasa tasarısı veya teklifinden çıkmış olacaktır. Tabi ki maddelerin görüşülmesi bu kadar basit değildir. Aşağıda görüleceği üzere maddeler üzerinde değişiklik önerileri verilebilmektedir. Bu aşama biraz karışık olduğu için aşağıda ayrıca incelenecektir.

Ayrıca 2001 değişikliği öncesinde İktüzüğün 83 üncü maddesine göre "Genel Kurulda bir maddenin diğerinden önce konuşulmasına işaret oyuyla karar verilebilir. Görüşülen bir madde birçok mesele veya fıkralardan mürekkep

ise ve bunların ayrı ayrı oya konmaları onbeş üye tarafından yazılı olarak teklif olunmuşsa gereği yapılır.” Ancak 2001’de yapılan değişikliklerle bu maddenin ikinci fıkrası da kaldırılmıştır. Bundan sonra artık birden fazla fıkradan oluşan bir maddenin ayrı ayrı fıkralarının oylanması mümkün olmayacaktır.

6. SÖZ ALMA VE KONUŞMA

Yasa tasarı veya tekliflerinin görüşmeleri aşamasında siyasi parti grupları, hükümet veya komisyona hangi sırayla söz verileceği ve şahısları adına kaç milletvekiline söz verileceği konularını düzenleyen özel bir İçtüzük maddesi yoktur. Bundan dolayı Genel Kuruldaki bütün görüşmeler için uygulanan genel kural yasa tasarı veya tekliflerinin görüşmeleri aşaması için de geçerli olacaktır. İçtüzüğün bu konuyla ilgili 60 ıncı maddesi şu şekildedir:

“Adını önceden kaydettirmeyen veya oturum sırasında Başkandan söz almayan hiç kimse konuşamaz./Gündemde bulunan veya belli bir günde görüşme konusu olacağı Anayasa, yasa veya İçtüzük gereğince bilinen konular dışında, Kâtip Üyeler, söz alma istemi kaydedemezler./Konuşma, Başkanlığa ve Genel Kurula hitap edilerek kürsüden yapılır./Pek kısa bir sözü olduğunu belirten üyeye Başkan, yerinden konuşma izni verebilir./Yazılı bir konuşmanın, kürsüden okunması veya Başkanın izni ile bir Kâtip Üyeye okutturulması mümkündür./Görüşme sırasında Hükümetten veya komisyondan soru sormak isteyenler, sorularını yerlerinden sorarlar./ Sorular, konuşmalar bittikten sonra sıra ile sorulur./İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasî 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.”

Söz sırası da İçtüzüğün 61 inci maddesine göre verilir:

“Söz, kayıt veya istem sırasına göre verilir./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./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./Son söz milletvekilinindir./Bir milletvekili, söz sırasını diğerine verebilir. Söz sırasını bir başkasına veren milletvekili, bundan faydalanan milletvekilinin sırasında konuşabilir.”

Söz sırası yukarıdaki İçtüzük kuralı gereği kayıt ve istem sırasına göre verilir. Bazen çok önemli yasalarda aynı anda birçok milletvekili konuşma yapmak üzere istemde bulunabilirler. Bu durumda da Başkan aynı anda başvurmuş olan milletvekilleri arasından kur’a ile konuşma yapacak iki milletvekilini belirlemektedir. Tabiki kur’a kendisine çıkan milletvekili hakkını başka bir milletvekiline verebilir.

Yukarıda 60 inci maddenin altıncı fıkrası milletvekillerinin görüşmeler (genel kuruldaki bütün görüşmeler, sadece yasa görüşmeleri değil) ile ilgili soru sormalarına imkan vermektedir. Burada dikkat edilirse soru-cevap işleminde bir süre sınırı yoktur. Ancak yasaların görüşülmesini düzenleyen özel madde olan 81 inci maddede tasarı veya teklifin tümü üzerindeki soru-cevap işlemi 20, maddeler üzerindeki soru-cevap işlemi ise 10 dakika ile sınırlıdır. 60 ve 81 inci maddelerdeki son durum bu şekildedir. Ancak bu maddeleri daha iyi anlamak için geçirmiş oldukları bir kısım evrelere bakmakta fayda vardır. İçtüzüğün her iki maddesi de başka maddelerle birlikte 7.2.2001 tarihli ve 713 sayılı Kararla değişikliğe uğramıştır²⁰⁰. Bu dönemde yapılan değişikliklerin temel amacı yasama faaliyetine hız kazandırabilmektir. İşte bu amaçla 60 ve 81 inci maddelerde de değişiklik yapıldı. Ancak dönemin muhalefete mensup milletvekilleri “sesimiz kısıılıyor” diyerek karşı çıktıkları İçtüzük değişikliklerine

²⁰⁰ TBMM’nin 26.1.2001 tarihli 50. birleşim tutanağı sonuna ekli Sıra Sayısı 586, s.1, TBMMTD, Dönem 21, 2001, C. 53

karşı Anayasa Mahkemesine başvurmuşlardır. Anayasa Mahkemesi de aşağıda inceleneceği üzere başvurular karşısında İktüzükte değişiklik yapan birçok madde ile ilgili iptal kararı vermiştir²⁰¹. 60 ıncı maddenin değişiklik öncesi altıncı fıkrasında şu anki mevcut durum gibi soru-cevap işlemi için herhangi bir süre sınırlaması yoktu. Ancak değişiklikle altıncı fıkranın sonuna “soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır” cümlesi eklenmiştir. Süreyi 10 dakika ile sınırlama nereden kaynaklanıyor? Çünkü Genel Kurul’da soru sorma işlemi istismar edilmektedir. Daha çok yasa üzerinden yasa ile ilgili değil, tasarı veya teklif aracılığıyla başka konularda soru sormalarından kaynaklanıyor. Özellikle Genel Kurul görüşmelerinin TV aracılığıyla yayınlanması neticesinde bu soruların bir kısmının yasayla hiç ilgisi olmayan mahalli ihtiyaçların dile getirilmesi için kullanıldığı görülmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu değişikliği iptal etmiştir. İptal gerekçesi de şu şekildedir: “Çağdaş demokrasilerde, siyasî tercihlerin ve kararların oluşumunun mümkün olan ölçüde geniş ve açık tartışmalarla sağlanması, iktidar ve muhalefet partileri ile milletvekillerinin seçmen önündeki sorumluluklarının gereğidir. Bu bağlamda, yasama işlevi yerine getirilirken, iktidar-muhalefet diyalogu içinde Meclis iradesinin yansıtılmasında yapılan konuşmalar kadar bir aydınlanma ve bilgilenme aracı olan soruların da önemi yadsınamaz. Özellikle teknik düzenlemeler içeren tasarı ve tekliflerin konuya yabancı üyelerce anlaşılabilmesi büyük ölçüde soru-cevap yoluyla sağlanabilir. Sınırsız bir tartışma ortamı ve sonu gelmeyen soruların, Meclis çalışmalarını ve yasama işlevinin etkili ve sağlıklı biçimde yerine getirilmesini engelleyeceği açıktır. Ancak, tasarı ve tekliflerin olabildiğince çabuk çıkarılabilmesi için 550 milletvekilinden oluşan TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşmelerde İktüzüğün 81. maddesiyle maddeler üzerinde soru sorulması yasaklanıp, dava konusu 60. madde ile de tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap işlemi on dakika ile sınırlandırılarak milletvekillerinin soru sorma haklarının yasama işlevinin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyecek biçimde sınırlandırılması demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez.” denmiştir. Ancak görüldüğü

²⁰¹E.2001/129, K.2002/24, K.T. 31.1.2002, R.G. 18.6.2002 /24789

üzere Anayasa Mahkemesi burada 60 ıncı madde ile 81 inci madde arasında bir ilişki kurarak iptal kararı vermiştir.

Değişiklik öncesi 81 inci maddede soru-cevap işleminin nasıl yapılacağı ve ne kadar süreceği ile ilgili bir bilgi yoktur. Dolayısıyla genel hüküm olan 60 ıncı maddedeki sınırsız süresi olan soru-cevap işlemi yasanın hem tümü üzerindeki görüşmelerde hem de maddeleri üzerinde uygulanmaktaydı. Dolayısıyla muhalefete istediği takdirde çok büyük bir engelleme (obstrüksiyon) fırsatı doğmaktaydı. Bu da yasama hızını sekteye uğrattırıyor, hükümetin çıkmasını istediği yasalar gecikmeli olarak çıkabiliyordu. İşte bundan dolayı 81 inci maddede de değişikliğe gidilmiştir. Değişiklikle yasanın tümü üzerinde soru-cevap işleminin yapılabileceği belirtilmiş ancak süre belirtilmemiştir (Süre belirtilmediği için genel hüküm olan 60 ıncı maddedeki 10 dakika uygulanacaktır.). Ayrıca maddeler üzerinde soru-cevap işlemi yapılmayacağı açıkça belirtilmiştir (Bu belirtilmemiş olsa 60 ıncı madde hükümlerine göre soru-cevap işlemi yapılabilecektir. Dolayısıyla maddeler üzerinde de 10 dakika süreyle soru-cevap işlemi yapılabilecekti.). Bu durumda bir yasa ile ilgili olarak yapılabilecek azami soru-cevap işlemi 10 dakika ile sınırlı kalmıştır. Gerçekten bu durum demokratik hakkın nasıl kullanılacağı ve milletvekillerinin nasıl aydınlanacağı konusunda ciddi şüpheler uyandırmıştır.

Nitekim 81 inci maddenin bu değişiklikle ilgili kısmı da Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiş ve Mahkeme de şu gerekçelerle değişikliği iptal etmiştir: "...milletvekillerinin bir konuda aydınlanmaları, düşünce ve kanaat oluşturmaları, buna göre de oy kullanmaları sürecinde maddeler üzerinde soru sormalarının tümüyle yasaklanmasının, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen yetkilerini kullanmaları ve görevlerini yerine getirmelerini büyük ölçüde zorlaştıracığı da kuşkusuzdur."

Ayrıca 81 inci maddenin (d) bendi ile de tasarı ve tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması yasa tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağını ve önerge verilemeyeceğini düzenleyen bir hüküm konmuştur. (Uluslararası andlaşmalarla ilgili bölümde

İptal gerekçesinden bahsedildiğinden burada sadece yürürlük ve yürütme maddeleri ile ilgili bölüme yer verilmeyecektir.) Ancak, bu madde de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir: İptal gerekçesi de şu şekildedir:

“Anayasa’nın 7. maddesine göre Türk Milleti adına yasama yetkisini kullanan ve 87. maddesi uyarınca da yasa koymak, değiştirmek, kaldırmak görev ve yetkileri arasında bulunan TBMM’nin bu işlevini gereğine uygun olarak yerine getirebilmesi için kimi durumlarda yasaların diğer maddeleri kadar önem kazanan yürütme ve özellikle yürürlük maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi zorunlu hale gelebilir. Her kuralın özgürce tartışılıp, sonuca bağlanamadığı bir ortamda demokrasi ilkelerinin uygulandığından söz edilemez. Bu nedenle, hakkın kötüye kullanılarak yasama faaliyetlerinin engellenmesini önlemek amacıyla durumun gerektirdiği ölçüde kimi sınırlamalar getirilebilirse de yasama etkinliklerinin ayrılmaz bir parçası olan görüşme ve önerge vermenin tümüyle yasaklanması Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen devletin demokratik olma niteliği ile bağdaşmaz.”

81 inci maddenin dördüncü fıkrası ile de “Maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verilir.” hükmü getirilmişti. Böylece daha önce maddeler üzerindeki konuşma süresi on dakika iken beş dakikaya indirilmiştir. Ayrıca üyelerin daha önce beş dakika olan maddelere ilişkin söz hakları tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin yasama faaliyetlerine en geniş ve etkili biçimde katılımlarının sağlanmasının zorunlu olduğunu ve yapılan düzenlemeyle bu katılımın engellendiğini ifade ederek iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesi şu şekildedir: “Yasama alanındaki gereksinimlerin belirlenerek TBMM’ne getirilmesinde hükümetlerin sorumluluğu, yasaların oluşmasındaki katkı ve çabaları nedeniyle de komisyonların konumu gözetildiğinde, bunların da yasama etkinliklerine katılımlarının gerektiğinde duraksanamaz. Ancak yasa tasarı ve teklifleri görüşülürken iktidar muhalefet diyalogu içinde, yasama faaliyetlerine siyasî partilerin hükümetin, komisyonların ve üyelerin katılımlarının sağlanması için yapılan konuşmaların, yasanın konusu, kapsamı, madde sayısı, maddelerin içeriği, fıkra ve bent gibi yapısal özellikleri

gözetilerek Meclis iradesinin sağlıklı oluşumuna olanak verecek bir süre içinde yapılması gerekir. 81. maddenin üçüncü fıkrasıyla yasa tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar için tanınan sürenin kısalığı da gözetildiğinde maddeler üzerinde siyasî parti grupları hükümet ve komisyona dava konusu dördüncü fıkra ile tanınan 5 dakikalık sürenin bunların yasama faaliyetlerine katılımını ve işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yeterlilikte olmadığı sonucuna varılmıştır.” Anılan gerekçelerle Anayasa mahkemesi bu maddeyi de Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi İçtüzük'te yapılan değişikliklerde yer alan konuşma süresi sınırlamalarını, maddeler üzerindeki görüşme yasaklarını ve aşağıda göreceğimiz değişiklik önergesi verilmesindeki sınırlamaları demokratik hukuk devleti ilkesine ve TBMM'nin görevlerinin düzenlendiği 87 nci maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Parlamenter demokrasilerde çoğunluğun yönetme hakkının varlığını kabul etmekle beraber azınlığın görüşlerini açıklamada sınırlamalara maruz kalmasını önlemek de, azınlık ile çoğunluk arasında dengenin sağlanması açısından önemlidir. Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarla bu dengeyi muhalefet aleyhine bozacak içtüzük değişikliklerini iptal etmektedir.

7. OYLAMA

“Meclisler faaliyetlerini tartışma ve müzakere ile yaparlar, arzu ve iradelerini oy vermek suretiyle izhar ederler.

Oy, meclisin iradesini hukuken ifade ve izhar edebilmesi için yegane vasıtaadır. Oy vermeyen yahut sonu gelmeyen tartışmalar içinde kaybolan meclisler, akademi haline gelirler ve binaenaleyh görevlerinde tereddidi etmiş olurlar. Oy üyelerin arzu ve kanaatlerini basit bir muhassalası telakki edilemez, ona meclisin tek iradesi olarak bakmak lazımdır. Münferit üyelerin oylarından

ferden yalnız siyasi bir kıymeti olup; hukuki bir tesir ve önemi yoktur. Fakat oyun, meclisin iradesinin ifadesi olabilmesi için, parlamento hukukunun tesbit ettiği şekillerle verilmiş olması şarttır²⁰². Oylamada milletvekilleri iradelerini “kabul”, “ret” veya “çekimser” olarak beyan ederler. Bir oylamada kabul veya ret oy kullanma bilinen ve alışılmış bir şekildir. Acaba parlamento oylamalarında “çekimser” oy kullanmak ne kadar doğrudur, bir milletvekilinin bir mesele üzerinde herhangi bir şekilde irade beyanında bulunmaması ne kadar sağlıklıdır. Bütün bunlar tartışmalıdır. Bundan dolayı çekimser oy kurumuna da aşağıda yer verilecektir.

A. Oylama Çeşitleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde de oylama için benimsenmiş üç şekil vardır. Bunlar işaretle oylama, açık oylama ve gizli oylamadır. Aşağıda bunların hangi şartlar altında ve ne şekilde yapılacağı tek tek incelenecektir. İçtüzük Parlamentoda kararların nasıl alınacağını genel olarak belirlemiştir. Bundan dolayı yasalaşma evresindeki oylamalarda da İçtüzükte belirlenen bu genel kurallara uymak zorunluluğu vardır. Ancak, oylama ile ilgili olarak sadece İçtüzüğün 81 inci maddesinde belirtilen “Anayasa değişiklikleri hariç, yasa tasarı veya tekliflerinin tümünün veya maddelerinin oylanması, açık oylamaya tabi işlerden değil ise, yirmi üyenin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde işaretle yapılır.” özel hükmü getirilmiştir.

a. İşaretle Oylama

²⁰² MCELL, Vincenzo, a.g.e., s.111

İşaretle oylama, üyelerin el kaldırma, ayağa kalkmaları ya da olumlu olumsuz oy veren üyelerin ikiye ayrılarak sayılmaları biçiminde yapılıyor. İngiliz Parlamentosunda Avam Kamarasında bu konuda değişik bir uygulama var. Oylama sonucu, kuşkuya düşüldüğünde başvuru ve “division” denen oylama biçiminde üyeler tek tek başkanın sağında yer alan “Evet” kapısı (Ayes Lobby) ve solunda yer alan “Hayır” kapısından (Noes Lobby) koridorlara çıkılarak sayılmak suretiyle sonuç ele ediliyor²⁰³.

İşaretle oylamada usul şu şekildedir. Önce, üyelerin oturdukları yerden el kaldırmaları suretiyle, lehte sonra da aleyhte bulunanların oylarına başvurulur ve oyların sayımı başkan ile katip üyelerce yapılır. Oyların sayımında bir andlaşmazlık olursa, bu kez ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulur.

Oyların sayımında bir tereddüd olması durumunda, ayağa kalkmak suretiyle oylama başvurulmasından hemen sonra, ayağa kalkan beş üye, sonucun belli olmadığını ileri sürerlerse, bu durumda üyelerin salonda “lehte” ve “aleyhte” olarak ikiye bölünmesi suretiyle sayım yapılır. Oylama esnasında hiç bir üyeye söz verilmez. C. Senatosu İçtüzüğünde ise bu oylama şekli farklı düzenlenmiştir. El kaldırmak suretiyle yapılan ilk oylamada başkan ve katipler bir kuşkuya düşerler ya da beş üye tarafından ayağa kalkmak suretiyle oylama istenirse, bu yola başvurulur. Bunda da bir şüphe olursa bu takdirde açık oya başvurulur. Aynı usul eski Dahili Nizamnamenin 134 üncü maddesinde de yer alıyordu. C.Senatosunda oylamanın sonucu hakkında bir tereddüt olduğunda, kesin sonucun alınabilmesi açık oylamaya bağlandığı halde, Millet Meclisi İçtüzüğü daha pratik bir usul olarak ikiye ayrılma yolunu tercih etmiş, açık oylama yolunu kapatmıştır.

İşaretle oylamaya Anayasada, yasalarda ve İçtüzükte açık ya da gizli oylama yapılmanın zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda, genel kural olarak işaret oyuna başvurulur.

²⁰³ TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, s. 218

Ancak, Millet Meclisi İltüzüğünün 82 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre “Anayasa değişiklikleri hariç”²⁰⁴ yasanın tümünün veya maddelerinin oylanması, yirmi üye tarafından açık oy istenmişse işaretle olur. Aşağıda, açık oylamada da görüleceği gibi 143 üncü madde uyarınca işaret oyuna ya da gizli oya başvurulması zorunlu olmayan durumlarda açık oylama yapılabilmesi en az onbeş üyenin yazılı istemine bağlıdır. Fakat bu üyelere biri açık oylamada bulunmazsa, 143 üncü maddenin üçüncü ve dördüncü fıkraları gereğince, yapılan açık oylama istemi düşeceği gibi, yapılan oylama da işaret oyu niteliğinde işlem görür. Başka anlatımla, bu durumda oylama sonuçlarının “kabul edildi” ya da “kabul edilmedi” biçiminde bir açıklaması ile yetinilir, açık oylamada olduğu gibi oyların sayı ve niteliklerinin (kabul-ret-çekimser) belirtilmesine gerek yoktur.

Anayasa Mahkemesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nun 2.10.2002 günlü, 24894 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1.10.2002 günlü, 746 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Tatile Girmesine İlişkin Karar”ının bir İltüzük ihdası niteliğinde olduğu ileri sürülerek, Anayasa’nın 2, 95, ve 96 ncı maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulmasına ilişkin açılan bir dava sonucunda kararında şöyle demiştir: (Karar işaretle oylama neticesinde alınmıştır.)

“Anayasa’nın 96. maddesinde, Anayasa’da başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği, ancak karar yeter sayısının hiç bir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı hükme bağlanmıştır. Anayasa’nın Geçici 6. maddesi uyarınca halen uygulanmakta olan 1973 tarihli Millet Meclisi İltüzüğü’nün karar yeter sayısını düzenleyen 146. maddesinin ikinci fıkrasında ise işaretle oylamada olumlu oyların olumsuz oylardan fazla olması halinde oya sunulan hususun

²⁰⁴ Eski Dahili Nizamnamenin uygulandığı dönemde Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerinin işaret oyu ile yapılmış olmasını Anayasaya aykırılık nedeni saymıştı. Ancak bir süre sonra verdiği başka bir kararda Dahili Nizamnamenin 135.maddesi uyarınca Anayasa Değişiklikleri olağan yasaların bağlı olduğu normal görüşme usulünce kabulü gerekli işlerden bulunduğu için “üçte iki çoğunluğun işari oyla hesaplanmasını Anayasa’ya aykırı bulmayacaktır.

kabul edilmiş, aksi halde reddedilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Ancak, İçtüzüğü'nün bu hükmünün, Anayasa'nın Geçici 6. maddesi uyarınca yeni İçtüzük yapılıncaya kadar Anayasa'nın 96. maddesi ile çelişki yaratmayacak biçimde uygulanması gerektiğinde duraksanamaz. Bu bağlamda, işaretle oylama yöntemine göre alınan kararlarda kararı açıklayan oturum başkanının karar yeter sayısı bakımından Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen yeter sayı esasını gözetmekte olduğunun ve aksi saptanmadıkça kararın bu esaslara uygun olarak alındığının kabulü zorunludur²⁰⁵.

Anayasa Mahkemesi toplantı ve karar yeter sayısı esasının oturum başkanı tarafından gözetileceğini ve oturum başkanının hata yapmayacağını kabul etmektedir. Aksi saptanmadıkça kararın yeter sayılara uygun olarak kabulünü zorunlu görmektedir. Ancak aksi nasıl saptanabilecektir. Bununla ilgili bir açıklaması yoktur.

İlgili kararda üç üye muhalif kalmış ve şerhlerinde bizim de katıldığımız şu görüşlere yer verilmiştir:

"TBMM İçtüzüğü'nün 146 ncı maddesinin ikinci fıkrası Anayasa'nın 96 ncı maddesine aykırıdır. Zira, "Genel Kurul'da bulunup da oya katılmayanların yeter sayıya dahil edileceği" belirtilerek kararın oluşumunda dikkate alınmayacağı anlaşılmaktadır. Oysa, TBMM Genel Kurul toplantısında bulunan bir üyenin toplantı yeter sayısında gözetileceği, karar için öngörülen salt çoğunlukta esas alınamayacağı kabul edilemez. Anayasa'nın 96 ncı maddesinde, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınacağı belirtildiğine göre oya katılmayanların da söz konusu salt çoğunlukta gözetilmesi gerekeceği kuşkusuzdur. Bu nedenle İçtüzüğü'nün 146 ncı maddesinin ikinci fıkrası, Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olduğundan uygulanma olanağı bulunmamaktadır./İçtüzüğü'nün 146/2. fıkrası uygulanamayacağına göre oylamanın Anayasa'nın 96. maddesine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Buna göre, toplantıya katılan mevcut üyelerin kaçının red kaçının da kabul oyu kullandığını açıkça belirleyen bir yöntemin

²⁰⁵ E.2002/152 K.2002/94 K.T.21.10.2002 R.G. 29.03.2003/25063

uygulanarak salt çoğunluğun olup olmadığı saptanmalıdır. Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen kararın oluşması için mevcudun salt çoğunluğunun saptanmasına imkan vermeyen bir uygulama sonucu oluşan karar yeni bir İçtüzük uygulaması niteliğindedir. Bu nedenle 1.10.2002 gün ve 746 sayılı TBMM kararı yeni bir İçtüzük uygulaması niteliğinde olup Anayasa'nın 96. maddesine aykırıdır."

İşaretle oylamada görüşme sonunda "kabul edildi" veya "kabul edilmedi" şeklinde bir sonuç açıklanır. Yani, işaretle oylamada kabul, red veya çekimser oyların sayısını tespit etmeye imkan yoktur. Dolayısıyla toplantı veya karar yeter sayısının olmadığı bir çoğunlukta işaretle oylama yapılmış ve İçtüzüğün 57 nci maddesine göre yirmi milletvekili yoklama istememiş ise bu çoğunlukla oylama kabul edilmiş olacaktır. Bu durum karşısında genelde, muhalefet ve iktidarın anlaştığı konularda yoklama talebinde bulunulmadığı ve işaretle oylama yapıldığı için otuz-kırk milletvekili ile bile karar alındığı olmaktadır. Bu durum tabi ki Anayasanın 96 ncı maddesindeki "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz." hükmü ile ne kadar bağdaşmaktadır, tartışılabilir. Ayrıca Anayasanın 148 inci maddesinde Anayasa Mahkemesi yasaların şekil bakımından denetlenmesini, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığına göre yapacağını belirtmektedir. Dolayısıyla işaretle oylama neticesinde kabul edilmiş bir yasa için, şekil bakımından iptal davası açılmış olsa (Bu ihtimal tabi ki çok güçlü değil. Çünkü böyle bir durumda bir konsensus vardır ve genelde Anayasa Mahkemesi'ne gidilmez. Ancak, muhalefet ile uzlaşma sağlanmış olsa bile Cumhurbaşkanı'nın da Anayasa Mahkemesine iptal davası açabileceğini unutmamak gerekir.) acaba Anayasa Mahkemesi son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığını nasıl tesbit edecektir. Çünkü işaretle oylamada tutanaklarda hiçbir şekilde karar yeter sayısı belirtilmemektedir. O zaman Anayasa Mahkemesinin veri olarak kullanabileceği bir kaynak yok. O halde Anayasa Mahkemesi oturum

başkanının karar yeter sayısı bakımından Anayasa'nın 96 ncı maddesinde belirtilen çoğunluğa uygun davrandığını kabul etmek durumunda kalacaktır. İltüzüğün 146 ncı maddesine göre "işaretle oylamada olumlu oylar, olumsuz oylardan fazlaysa, oya konan husus kabul edilmiş, aksi halde reddedilmiş olur." hükmünü Anayasanın 96 ncı maddesi ile bağdaştırmak çok kolay olmayacaktır. Yukarıda da bahsedildiği üzere 1973 tarihli İltüzüğün bu maddesi bizce Anayasa'ya aykırıdır. Anayasanın Geçici 6 ncı maddesi gereğince Meclisin bu İltüzük hükmünü ihmal ederek, uygulamaması gerekecektir. Bizce yapılması gereken işaretle oylama neticesinin de sayısal olarak tutanaklara geçirilmesidir. Bu durumda işaretle oylama ile açık oylama arasında ne fark kalacak diye bir soru gelebilir. Bu durumda işaretle oylamada sadece kabul edenler, reddedenler ve çekimserlerin sayısı belirtilecektir. Ayrıca açık oylamadaki gibi hangi milletvekilinin hangi şekilde oy kullandığı yine belirlenemeyecektir.

İşaretle oylamada da tereddüt halinde elektronik cihazla oylamaya gidilmektedir. Ancak böyle bir uygulama da İltüzükte yer almamaktadır. Elektronik cihazla yapılan işaretle oylama neticesinde de oy kullananların sayısı tespit edilebilmektedir. Ancak, işaretle oylama olduğu için elektronik oylama neticesinde toplantı ve karar yeter sayısına ulaşamamış olsa bile sayılar tutanaklara geçmediği için, toplantı ve karar yeter sayısı olmasa bile oylama sonuçlandırılmaktadır.

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 olur (İçt. md.139/2).

Anayasa, yasalar ve İçtüzük gereğince işaret oyuna yahut gizli oya başvurulması zorunlu olmayan hallerde açık oylama yapılması en az onbeş milletvekilinin yazılı istemine bağlıdır.

İçtüzüğün 143 üncü maddesi uyarınca açık oylama isteminde bulunanlardan biri oylamaya katılmaz ya da tasnif sonunda oyunu kutuya atmadığı anlaşılırsa, bu oylama işaret oylaması niteliğinde sayılıyor.

İçtüzüğün 142 nci maddesinde açık oylamanın zorunlu olduğu haller sayılmıştır. Bunlar; Genel ve katma bütçe yasa tasarıları, bu yasalara ilişkin ek tasarılarla değişiklik tasarıları, genel ve katma bütçeli daireler için ek ödenek veya olağanüstü ödenek verilmesi hakkındaki yasa tasarıları, bu yasalara ilişkin değişiklik tasarıları, bu yasalarda bölümler arasında aktarma yapılmasına dair yasa tasarıları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinin değiştirilmesi hakkında verilen yasa teklifleri, geçici olarak harcama yapılmasına ve gelir toplanmasına yetki veren yasa tasarılarının tümü; vergi, resim ve harçlar konmasına, kaldırılmasına, eksiltilmesine veya artırılmasına dair yasa tasarısı ve tekliflerinin tümü; kesin hesap kanun tasarıları, genel ve katma bütçeli dairelere bağlı döner sermayeler hesaplarının onaylanmasına dair yasa tasarılarının tümü; milletlerarası andlaşmaların onaylanması; bu andlaşmalara katılma veya bu andlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konması hakkındaki katılma bildirilerinin yapılmasının uygun bulunması hakkındaki yasa tasarılarının tümü; uzun vadeli kalkınma planı tasarısının tümü, Anayasanın değiştirilmesine dair yasa tekliflerinin her bir maddesiyle tümü ve bu İçtüzüğün emredici hükümleriyle belirtilen diğer hususların oylanması açık oylama ile yapılır. Her ne kadar içtüzüğün bu maddesinde Anayasa değişikliğine dair yasa tekliflerinin de açık oylama ile yapılması öngörülüyorsa da 1987 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle, Anayasa değişikliklerinin gizli oylama ile yapılması esası getirilmiştir. Bundan dolayı içtüzüğün bu maddesinde ilgili hüküm Anayasa ile çatışmaktadır ve doğrudan Anayasa hükmü uygulanmaktadır.

Açık oylamada oylama işleminin sona erdiği Başkanlıkça bildirildikten sonra, hiçbir milletvekili oyunu kullanamaz. Oyların sayımı ve dökümü kâtip

üyelerce yapılır ve tutanakla tespit edilen sonuç aynı oturumda Başkan tarafından ilan olunur (İçt.md.144).

c. Gizli Oylama

İçtüzüğünün 147 nci maddesine göre açık ve işaret oyunun zorunlu olduğu ya da istem üzerine açık oylama yapıldığı durumlarda gizli oylama yapılmaz. Ancak, bunlar dışında kalan durumlarda gizli oylama yapılabilmesi yirmi milletvekilinin yazılı bir önerge ile istemde bulunmaları ve Genel Kurulun da bunu görüşmesiz işaret oyu ile kabul etmesi ile mümkündür.

Gizli oylamanın yapılma usulü de şu şekildedir: Üzerinde hiçbir işaret bulunmayan yuvarlakların meclis kürsüsündeki kutuya atılması suretiyle yapılır ve bu yuvarlaklardan beyaz (kabul), yeşil (çekimser), kırmızı (ret) anlamına gelmektedir.

Bu genel kuralın dışında, hayli sınırlı alanlarda gizli oylamaya ilişkin özel hükümler vardır. Belli konular dışında, gizli oya başvurulmaması parlamentoda "müzakerelerinin aleniliği" ya da Anayasa'nın 87 nci maddesindeki söyleyişle, "görüşmelerin açıklığı" ilkesinin doğal bir uzantısı olarak yorumlanabilir. Meclis başkanları ve komisyonların seçimi gibi sınırlı alanlarda kullanılan gizli oy biçimi ile bir bakıma, belli konularda parti grup kararlarının etkisini azaltarak, nisbi bir ölçüde de olsa bu amacın gerçekleştirilebilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Bir seçim söz konusu ise, bu durumda üye, seçmek istediği kişi ya da kişilerin adı ve soyadı yazılı pusulayı, alfabe sırasına göre adı okundukça kürsüye gelerek kutuya atmak suretiyle kullanıyor.

B. Çekimser Oy

Parlamentolarda oylar, kabul, red veya çekimser şeklinde kullanılır. Çekimser oy diye bir şekil, ilk defa parlamento hayatımıza 13.5.1877 tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisinde 1915 (27 Şubat 1331) tarihinde yapılan kapsamlı değişiklikle girmiştir. Esasında bu değişikliğin gerekçesi de açıklanırken bunun bir Anayasaya uyum İçtüzük değişikliği olduğu belirtilmiştir²⁰⁶. Esasında “çekimser oy” kurumu ilk olarak 1876 Anayasasında Anayasal planda ele alınmış ve bu bir hak olarak tanınmıştır. 1876 Anayasasının 49 uncu maddesinde “Meclisi Umumi azasından herbiri reyini bizzat ita eder ve her birinin müzakerede bulunan bir maddenin ret ve kabulüne dair rey vermekten içtinabe hakkı vardır.” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm karşısında 1877 tarihli İçtüzükte çekimser oy müessesesine yer verilmemiş, üyelerin ancak red veya kabul şeklinde oylarını kullanabilecekleri düzenlenmiştir. 1915 tarihine kadar Anayasaya uygun olmayan bu durum devam etmiş, bu tarihte üyelerin oylarını “çekimser” kalmak suretiyle de kullanabilecekleri belirtilmiştir.

1924 Anayasasında, 1876 Anayasasında yer alan Meclis üyelerinin rey vermekten içtinabe haklarının olduğuna yer veren hüküm yer almamıştır. Böyle bir hüküm de 1876 Anayasasından başka 1924 Anayasasında olduğu gibi ne 1961 ne de 1982 Anayasasında Anayasal bağlamda güvence altına alınmıştır. Ancak, Anayasal olarak düzenlenmeyen “çekimser oy” kurumu 1915 tarihinden sonra Parlamento Hukukumuzda yerleşmiş ve o tarihten sonraki bütün İçtüzüklerde yerini almıştır.

Çekimser oyların oylamalarda ne şekilde dikkate alınacağı ile ilgili bir içtüzük kuralı mevcut değildir. Nitekim Anayasa’nın 96 ncı maddesinde de çekimser oyların kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesinin bu konudaki görüşü çekimser oyların toplantı yeter sayısında dikkate alınacağı, ancak ne İçtüzük ne de Anayasa’da açık hüküm bulunmaması nedeniyle karar yeter sayısında dikkate alınmayacağı şeklindedir.²⁰⁷ Ancak Anayasa Mahkemesinin bu kararı da

²⁰⁶ Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi İçtima: 43, Cilt:1, s. 463

²⁰⁷ E: 1996/19, K: 1996/13

eleştirilmiştir. Başta muhalif kalan iki üye olmak üzere birçok yazar (Ergun Özbudun, Erdoğan Teziç, Erdal Onar, Coşkun Kırca, Bülent Nuri Esen) çekimser oyların çoğunluğa ilave edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Gerçekten 1973 tarihli İçtüzüğü'nün ilgili maddesinin gerekçesine bakıldığı zaman da çekimser kalmanın, olumlu veya olumsuz oylardan fazla olanın yönünde karar verilmesini peşin olarak kabul etmek anlamına geleceği belirtilmiştir²⁰⁸.

C. Vekaletle Oy

Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılamadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir (Any.md.96). Görüldüğü üzere vekaletle oy kullanımı ancak Bakanlar Kurulu üyeleri için ve kendi aralarında olmakla sınırlıdır. Yoksa bir milletvekili başka bir milletvekili için oy kullanamaz. Anayasanın bu maddesinde vekaletle oy kullanmanın hangi oylama şekillerinde geçerli olacağı sayılmadığı için işaretle, açık ve gizli oylamaların hepsinde bu oy kullanılabilecektir. Gizli oylamada vekaletle oy kullanılıp kullanılmayacağı tartışmalıdır. Gizli oylamanın gayesine aykırı olmakla birlikte Anayasa hükmü karşısında bu oylamada da vekaletle oy kullanılmaktadır. Buradaki vekaleti de özel hukuktaki vekaletle karıştırmamak gerekir. Vekalet alanın vekalet verenin emir ve talimatlarına uymak gibi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bir başka bakanın yerine oy kullanan bakan kendisine yetki veren bakanın iradesini bilse dahi bunun aksine oy kullanmasında herhangi bir engel yoktur.

²⁰⁸ MMTD DÖNEM 3, cilt 29, toplantı 4 13. birleşim, s. Sayısı 763

8. KAPALI OTURUM

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, Başbakanın veya bir bakanın veya bir siyasî parti grubunun yahut yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine kapalı oturum yapabilir. Kapalı oturum önergesi verilince, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır. 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. Kapalı oturumdaki görüşmelerin tutanakları Kâtip Üyelerce tutulur. Ancak, Genel Kurul uygun görürse, yeminli stenolar bu görevi yerine getirebilirler. Bakanlar ve dinleyici olarak Cumhurbaşkanı kapalı oturumlarda bulunabilirler. Kapalı oturum sırasındaki görüşmeler hakkında, kapalı oturumda bulunanlar ve bulunma hakkına sahip olanlar tarafından hiçbir açıklama yapılamaz. Bunlar Devlet sırrı olarak saklanır. Kapalı oturumu gerektirmiş olan sebep ortadan kalkınca, Başkan, açık oturuma geçilmesini teklif eder. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir (İçt. Md.70).

Genel Kurulda yapılan kapalı oturumlarla ilgili olarak belirtmek istediğimiz bir nokta da şudur: Kapalı oturumda yapılan açık oylama sonuçlarının da bir kapalı oturum tutanağı olarak kabul edilip milletvekillerinin bu oylama sonuçlarını öğrenmelerinin engellenmesidir. Kapalı oturum tutanakları İçtüzük md. 71 gereğince "Kapalı oturum tutanaklarının birleştirilmesinden sonra, kapalı bir oturum akdedilerek eski tutanak özeti okunur. Özetle birlikte tutanak bir zarfa konarak hazır bulunan kâtip üyeler tarafından hemen mumla mühürlenir ve Meclis arşivine verilir. Kapalı oturum tutanakları ve özetleri, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçtikten sonra

yayımlanabilir. Bunların daha önce veya sonra yayımlanması hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine işaret oyuyla karar verir.”

Kapalı oturum tutanaklarının açıklanmasıyla ilgili uygulama şu yöndedir. Kapalı oturumda da yukarıda zikredilen oylama türlerinden herhangi biri kullanılabilir. İşaretle, açık veya gizli oylama. Bilindiği üzere işaretle oylama ve gizli oylamada hangi milletvekilinin ne yönde oy kullandığı tutanaklara geçmemektedir. İşaretle oylamada milletvekilleri kendilerinin ne şekilde oy kullandıklarını görebilirler. Ancak bunun tutanaklara geçmesi söz konusu değildir. Ancak açık oylamada hangi milletvekilinin hangi yönde oy kullandığı bellidir ve tutanaklara geçer, bu tutanaklar da kapalı oturumlar hariç herkes tarafından görülebilir. Açık oylama İhtüzük gereği üç şekilde yapılabilir. Bunlar da : Açık oylama, -Üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması, -Elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması -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 olur.

Görüldüğü üzere açık oylamanın üç şekilde de yapılabileceğini kabul eden İhtüzük, bunlardan hangisinin uygulanacağına işaretle oylama ile karar verileceğini belirtmiştir. Dolayısıyla bu üç usul arasında esasında meydana getireceği sonuç açısından bir farklılık olmaması gerekir. Hepsinin mantığının açık oylamanın mantığıyla uyuşması gerekir. Yoksa bu usullerden birini benimseyince değişik bir uygulama bir diğerini benimseyince başka bir uygulamanın ortaya çıkmaması gerekir.

Bizim için asıl önemli noktaya gelelim. Kapalı oturum tutanakları gizlidir ve karar alınmadığı sürece hiç kimse bunları göremez. Az önce söylediğimiz gibi işaretle oylama veya gizli oylamada oylama sonuçları sadece rakamsal olarak açıklanır. Tutanaklarda kimin ne şekilde oy kullandığı belli olmaz. Açık oylamada ise bu oylama sonuçları kimin ne şekilde oy kullandığı da belirtilmek suretiyle tutanaklara eklenir. Bugün uygulamada kapalı oturum tutanaklarının gizli olduğu kabul edilmekte ve bu oylama sonuçlarının (açık

oylama) yer aldığı tutanak metni de tutanakların mütemmim cüzü olarak kabul edilmekte ve onların da gizli olduğu ve kapalı oturum tutanaklarının açıklanmasına Genel Kurulca karar verilmediği sürece bu oylama sonuçlarını belirten tutanakra da kimsenin ulaşamayacağı belirtilmektedir. Bugünkü uygulama da bu yöndedir. Fakat bu uygulamanın biz İktüzüğe uygun olduğunu düşünmemekteyiz.

Kapalı oturuma geçen Genel Kurul, kapalı oturumu gerektiren mesele ile ilgili görüşmeler bittiği takdirde isterse, kapalı oturumu gerektiren olayla ilgili oylamayı kapalı oturuma son verdikten sonra da yapabilir. (Tabi ki oturum başkanı oylamaları da bir mütemmim cüz olarak kabul edip kapalı oylamanın devam etmesi gerekeceğini, oylamanın da kapalı oturumda yapılması gerektiğini belirtebilir.) Bu durumla ilgili bir örnek yaşanmamıştır. Fakat bu da bir ihtimaldir. O zaman bu tartışmalar olmayacaktır. Ancak bugüne kadar böyle bir uygulama yoktur. Kapalı oturumda görüşülen meselenin oylaması da kapalı oturumda yapılmaktadır.

Kapalı oturumda istem üzerine veya zorunlu olarak açık oylama yapılabilecektir. Bu açık oylama yukarıda belirtildiği üzere üç şekilde yapılabilir. Fakat genelde elektronik cihazla oylama kabul edilmektedir. Elektronik cihazla yapılan açık oylamada milletvekilleri parmaklarını elektronik cihazlara dokundurmak ve şifrelerini girmek suretiyle “kabul”, “ret”, veya “çekimser” olarak oy kullanmaktadırlar. Her milletvekili burada birbiri oy kullanırken birbirlerinin ne şekilde oy kullandığını görmeleri mümkün olduğu gibi buna da gerek kalmayacak zaten hangi milletvekilinin ne şekilde oy kullandığı ertesi gün çıkacak tutanıklarda belli olacaktır. Bizce gizli oylama ile açık oylama arasındaki en büyük fark da budur. Gizli oylamada kimin hangi yönde oy kullandığı belli olmamaktadır. Ancak açık oylamada ise hangi milletvekilinin ne şekilde oy kullandığı belli olmaktadır.

Kapalı oturumun önemi bizce milletvekillerinden başka kimsenin müzakere edilen konuları öğrenmemesi gerektiği gibi hususlarda söz konusu olur.

Kapalı oturumda elektronik cihazla açık oylama yapılıyor. Ancak kapalı oturum gereği tutanaklar gizli olduğu için açık oylama sonuçlarına milletvekilleri bile ulaşamıyor. Bizce bu açık oylamanın ruhuna ters bir uygulama. Şimdi düşünün ki açık oylama elektronik cihazla değil de ad okunmak suretiyle yapılsın. Bu durumda Genel Kurulda bulunan her milletvekili diğerinin ne şekilde oy kullanabileceğini görecektir. Fakat elektronik cihazla yapılıncaya kadar bu açık oylama, gizli oylamanın doğurmuş olduğu bütün neticeleri doğurmakta. Çünkü hiçbir milletvekili diğer vekilin ne şekilde oy kullandığını öğrenememektedir. Dolayısıyla kapalı oturumda elektronik oylama ile yapılan açık oylama ile gizli oylama arasında bu sürede hiçbir fark kalmamaktadır. Her ikisinde de hiçbir milletvekili diğerinin ne şekilde oy kullandığını öğrenememektedir. Burada açıkça bir İçtüzük ihlali vardır. Çünkü gizli oylamaya ancak yirmi milletvekilinin talebi üzerine işaretle yapılacak oylama sonucu karar verilecektir. Ancak açık oylamaya ise onbeş milletvekilinin talebi üzerine herhangi bir oylama yapılmadan karar verilmektedir. İki oylama arasındaki bu fark, doğuracakları neticeler farklı olduğu için benimsenmiştir. Ancak kapalı oturumda böyle bir fark kalmamakta, açık oylama için karar verilmekte ancak netice olarak gizli oylamanın hedeflediği sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Bizce İçtüzüğe uygun olan uygulamanın şu şekilde olması gerekir. Kapalı oturumda elektronik cihazla yapılan oylama sonuçlarının milletvekilleri tarafından görülmesine bir engel çıkartılmaması gerekir. Zaten açık oylamanın diğer şekli uygulanmış olsaydı ulaşılabilecek bir hedefin engellenmemesi gerekir. Dolayısıyla her milletvekilinin bu tutanakları görmek haklarının olduğunu savunmaktayız. Ancak sadece görmek için izin verilmeli bu tutanakların çoğaltılmasına izin verilmemelidir.

Bir başka görüş de açık oylama yapılmış ise bunun milletvekilleri tarafından görülebileceği kabul edilirse, vatandaşlar tarafından da görülmesi gerektiğini savunabilir. Ancak biz bunu doğru bulmakla birlikte mevcut İçtüzük

karşısında biraz zorlama ile ancak uygulanabileceğini savunmaktayız. Bu durumda eğer açık oylama tutanaklarının vatandaşlarca da bilinmesi isteniyorsa Genel Kurulun kararını aramak veya oylamayı açık oturumda yapmak en doğrusu olacaktır.

9. TASARI VE TEKLİFLERİN MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ

Yasama organının görev ve yetkilerinin genişliği ve işlemlerin çokluğu karşısında aynı zamanda çalışma süresinin de sınırlı olduğu dikkate alındığında Genel Kurulda gündem konularının çok büyük önem arz eden inceleme safhalarına zaman ayrılmasının mümkün olamayacağı bir gerçektir. Zira, bu sebepten dolayı komisyonlar kurulmuş ve zaman içerisinde o konularda uzmanlaşarak daha kolay ve doğru karar verme imkanına kavuşmuşlardır. Ancak bir tasarı veya teklifin komisyonlarda her zaman için mükemmel olarak hazırlanması düşünülemez. Komisyonun her zaman için hata yapması, tasarı veya teklif üzerinde bazı hususları gözden kaçırmaması muhtemeldir. Yapılan bu hataların düzeltilmesi veya komisyon ile aynı görüşte olmayan milletvekillerinin görüşlerini Genel Kurulda açıklamaları ve Genel Kurula kabul ettirmeleri de muhtemeldir. Bundan dolayı Genel Kurula gelmiş bir tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde milletvekillerine, komisyona ve hükümete değişiklik önergesi verme hakkı verilmiştir. Komisyon metni üzerinde Genel Kurul'un değişiklik yapamayacağını kabul etmek komisyonların yasama faaliyetine hükmettiği anlamına gelecektir. Her ne kadar Meclis komisyonları yasama sürecinde etkinliklerini arttırmakta iseler de henüz bu aşamaya gelmemişlerdir. Genel Kurul'da komisyonların hazırlamış oldukları metinlerin nasıl değiştirileceği aşağıda incelenecektir.

A. Verilebilecek Değişiklik Önergesi Sayısı

Genel Kurulun, komisyonların hazırlamış olduğu metinler üzerinde sınırsız olarak değiştirme haklarının olduğunu ve bu haklarını sınırsız olarak kullanacaklarını kabul etmek mümkün değildir. Böyle bir durumda muhalefetin istemediği bir yasanın yasalaşması mümkün olmayacaktır. Bundan dolayı Genel Kurulda komisyon metni üzerinde yapılacak değişiklikler için bir önerge sayısı belirlenmiştir. Aşağıda bahsedilecek Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra halen yürürlükte olan hükme göre her madde için milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dahil yedi önerge verilebilir. Her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hak; ilgili siyasî parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir²⁰⁹. Her siyasi parti grubunun önerge verme hakkı saklı olsa da toplam yediden fazla önerge verilemeyeceği için TBMM'de yediden fazla siyasi parti grubunun bulunması halinde diğer gruplara önerge verme hakkı kalmayacaktır. Bu durumda önergelerin veriliş sırasına bakılacaktır. Yeni düzenleme ile siyasi parti gruplarının önerge vermede milletvekillerine göre önceliği prensibi benimsenmiştir.

Yukarıda söz alma ve konuşma bölümünde bahsedilen TBMM'nin 713 sayılı Kararı ile İçtüzükte yasamanın hızlandırılmasına yönelik değişikliklerin yapıldığından bahsetmiştik. Bu değişikliklerden birisi de 87 nci maddede yapılan düzenlemedir. Tabi ki bu düzenleme de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 87 nci maddede yapılan yeni düzenleme ile; maddenin eski haline göre milletvekilleri tarafından maddelerin her fıkrası için en fazla dört önerge verilmesi mümkünken, değişiklikten sonra komisyon ve hükümet üyelerinin her madde için birer, milletvekillerinin ise Anayasa'ya

²⁰⁹ Bu düzenleme TBMM'nin 10.12.2002 tarih ve 750 numaralı kararıyla İçtüzükte yapılan değişikliklerle benimsenmiştir.

aykırılık dahil en fazla üç önerge verebilmesi öngörülmüştür. Yine aynı maddedeki değişiklik ile beşten fazla imzalı önergelerde, ilk beş ismin okunması ve önergenin tutanağa eklenmesi hükmü getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu maddede yapılan değişikliği özellikle önerge verilmesine ilişkin sınırlamaları dikkate alarak iptal etmiştir. İptal gerekçesinde; “Çağdaş anlamda demokratik siyasî yaşam, sorunların, bunlara ilişkin görüş ve önerilerin iktidar-muhalefet diyalogu içinde tartışılmasını uzlaşma arayışı içinde sonuca ulaşılmasını zorunlu kılar. Çoğunluğa karşı azınlığın iktidara karşı muhalefetin haklarının korunmadığı bir rejim demokratik sayılamaz. Bunlar arasında bir denge kurulması, uzlaşma sağlanması demokrasinin gereğidir./Yasama etkinliklerinde asıl olan, kamusal yararı gerçekleştirmek amacıyla yapılan görüşmeler sonucunda Meclis’in gerçek iradesinin oluşmasıdır. Bu iradenin oluşmasında, yapılan görüşmeler kadar verilen önergelerin de büyük katkısı olduğu bir gerçektir. Ancak, milletvekillerine sınırsız sayıda önerge verme olanağının tanınmasının da yasama çalışmalarını olumsuz yönde etkileyerek gereksinim duyulan yasaların çıkarılmasını engelleyeceği açıktır./Dava konusu düzenleme uyarınca, önerge sayısının komisyon ve hükümet için birer, milletvekilleri için Anayasa’ya aykırılık önergeleri dahil en fazla üçle sınırlanmasının, milletvekillerinin kimi konuların maddede yer alması veya maddeden çıkarılması, maddenin komisyona iadesi veya reddi, metne ek veya geçici madde eklenmesi gibi yasama etkinliklerinden ayrı düşünülmemeycek olan konularda önerge verme haklarını önemli ölçüde zorlaştıracığı kuşkusuzdur./Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasa’nın 87. maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez. Bu ölçüsüz sınırlamaların Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşması olanaksızdır.”

Bilindiği gibi bu iptal kararından önceki İçtüzük düzenlemesinde önergelerin sayısı “her fıkra” için dört adetti. Ancak, daha sonra yapılan ve Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği değişiklikle önergeler “maddeler” üzerinden

verilmeye başlandı. İptal edilen bu hüküm sonrasında da yapılan ve halen yürürlükte olan düzenlemeye göre de sınır her madde için yedi önerge'dir. Ancak bu sınırın her madde için belirlenmiş olması nedeniyle önergelerle vakit kaybetmek istemeyen iktidar birden fazla maddede yer alması gereken hükümleri, bir maddede toplamak suretiyle o maddenin fıkra sayısını arttırmaktadır. Dolayısıyla ayrı maddede ilgili hükümleri düzenlese madde sayısı kadar önerge verme imkanı olacaktı, ancak madde içerisinde fıkra sayısı arttığı zaman önerge sayısında artış olmayacaktır. Çünkü, İçtüzük önerge sayısını maddeye göre belirlemiştir.

B. Önerge Verme Zamanı ve Önergelerin Görüşülmesi

“Değişiklik önergeleri yasa tasarı veya tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren Başkanlığa verilebilir. Ancak, tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz” (İçt. md.87/2).

Komisyon raporunu yazdıktan sonra Meclis Başkanlığına sunduğunu, Meclis Başkanlığının da bu raporu “sıra sayısı” şeklinde bastırıp dağıttığını daha önce belirtmiştik. İşte hükümet, komisyon ve milletvekilleri için önerge verme zamanı bu dağıtımdan itibaren başlar. Dolayısıyla kim daha önce önergesini başkanlığa vermiş ise onun önergesi yukarıda belirttiğimiz sayı dahilinde öncelik kazanır. Bu durumda tek milletvekilinin imzası önerge vermek için yeterlidir. Ancak tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz .

Değişiklik önergeleri önce veriliş, sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur. Beşten fazla imzalı önergelerde ilk beş imza okunur, önerge tutanağa eklenir (İçt. md.87/8).

Bu madde hükmüne göre önergeler veriliş sırasına göre okunup aykırılık sırasına göre işleme konacaktır. Dolayısıyla bir önergenin okunabilmesi için işleme konabilme ehliyetine sahip olması gerekir. Bu da bir önergenin işleme konabilmesi için gerekli şartlara haiz olmasını gerektirir. Bu şartlar da şunlardır.

- Tasarı veya teklifin görüşölmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz.

- Görüşölmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan sair yasalarda ek ve değişiklik getiren yeni bir yasa teklifi niteliğindeki değişiklik önergeleri işleme konulmaz²¹⁰.

Görüşölmekte olan bir yasanın birden fazla yasada değişiklik yaptığını kabul edelim. Yukarıdaki hükme göre bu yasa tasarı veya teklifinde yer almayan herhangi bir yasanın herhangi bir maddesini genel kurulda önerge vermek suretiyle yasa kapsamına almaya imkan yoktur.

Burada getirilen hüküm de uygulanması tartışmalı bir hükümdür. Özellikle Avrupa Birliği sürecinde "uyum paketi"²¹¹ olarak bilinen yasa tasarıları birden çok yasada değişiklik yapmaktadır. O zaman Dernekler Yasasının bir maddesi tasarıda değiştiriliyor, acaba Dernekler Yasasında istediğimiz maddeyi önerge ile ekleyebilecek miyiz? Bu duruma da cevabı aşağıdaki hüküm vermektedir.

- Görüşölmekte olan tasarı veya teklife konu yasanın, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır (İçt.md.87/4). Değişiklik önergesinin işleme alınabilmesi için öncelikle görüşölmekte olan tasarı veya teklife konu bir yasa olmalı yani tasarı veya teklifte değiştirilen

²¹⁰ Hiç ilgisi olmayan bir yasa tasarısının veya teklifinin içerisinde başka bir yasa tasarısına veya teklifine ait bir değişiklik yapılıyor, bu tür önergeler çok uygun bulunmadığı için bazı milletvekilleri tarafından "korsan önerge" tabiriyle anılmaktadırlar. (Kamer Genç'in konuşmaları için bkz. TBMMTD D. 20, C. 5, Y.Y. 1, B. 49, s.173)

²¹¹ 6 ncı uyum paketi 7, 7 nci uyum paketi 13 yasada değişiklik yapmaktadır.

yasalardan birisi olmalı, ikincisi de bu değişiklik önergesinin görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu ile çok yakın ilgisinin olması, ayrıca da komisyonun salt çoğunlukla önergeye katılması gerekir ki Genel Kurul böyle bir önergeyi yeni bir madde olarak müzakere edebilsin. Ancak uygulamada geçici madde ekleme durumunda komisyonun salt çoğunluğunun önergeye katılması şartı aranmamakta, bu madde de normal bir önerge gibi işlem görmektedir. Bundan dolayı, komisyonun salt çoğunluğunun olmadığı kimi durumlarda madde eklenmesi söz konusu ise normal maddelerin bile geçici madde şeklinde düzenlenebildiği görülmektedir.

- Değişiklik önergelerinde, değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilir. Açık olmayan ve şarta bağlı önergeler işleme konulmaz.

- Değişiklik önergeleri gerekçeli olarak verilir. Değişiklik önergeleri ve gerekçeleri beşyüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beşyüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır.

Fakat son olarak saydığımız gerekçe şartında işleme konulmaz hükmü yer almamakta, ancak Başkanın uyarısına rağmen gerekçe yazılmayan veya beşyüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklenmemesi durumunda bu önergelerin de işleme konulmaması gerekir.

Veriliş sırasına göre okunan önergeler, bu okuma işlemi tamamlandıktan sonra bu defa da işleme alınması amacıyla aykırılık sırasına göre okunur ve okunan önerge işleme alınır. İşleme alınması ile birlikte Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Komisyon ve Hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir veya önergenin gerekçesinin okunmasıyla yetinilebilir. Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği takdirde ayrıca önerge hakkında söz verilmez. Bu durumda önergenin gerekçeli olmasının bir ilke olduğunu; ama, gerekçenin okunup okunmamasının önerge sahibinin tercihine bırakıldığını görmekteyiz. Burada seçimlik bir hak bulunmaktadır. Önerge sahibi, dilerse, gerekçenin okunmasını

tercih ederek konuşma hakkından vazgeçmek veya dilerse gerekçenin okunmamasını tercih ederek konuşma hakkını gündeme getirmek gibi bir seçeneği kullanabilir.

Burada tartışmalı bir husus daha vardır, acaba önergenin işleme alınması için okunması sırasında gerekçesi de okunacak mıdır? Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında bu konu tartışılmış hatta usul görüşmesi açılmıştır. Burada iki görüş vardır: Bunlardan birincisi, İçtüzüğün bu kuralını uygularken burada önerge evvela okunmalıdır, gerekçesi okunmamalıdır; çünkü gerekçesinin okunmasında önerge sahibini bir tercih hakkı verildiği anlaşılmaktadır. Bu aşamada zaten önergelerin gruplara ve komisyona tebliği, iletilmesi, ulaştırılması ilkesi benimsenmiştir. Burada bilgilenme var. Ayrıca gerekçenin okunmasına gerek yok. Başkan önergeyi okutmalı; Hükümete ve komisyona sormalı; komisyonun veya hükümetin önergeye katılmaması halinde önerge sahibine tercih hakkı hatırlatılmalı. Fakat, önergenin gerekçe ile bir bütün oluşturduğu bu nedenle önergenin gerekçe ile birlikte okunması gerektiği, ayrıca komisyonun veya hükümetin katılmaması halinde önerge sahibine ayrıca bir seçimlik hakkın verilmesi gerektiği de savunulmuştur. Bu durumda gerekçe iki defa okunabilecektir²¹². Ancak bu düşüncenin yasama ekonomisine uygun olduğu savunulamaz.

Bu kuralın düzenlenmesindeki amaç; yasama ekonomisini, yani yasama işlemlerindeki sürati ve verimi sağlamaktır. İkinci görüş ve şu anda uygulama da bu yöndedir. Önce verilmiş sırasına göre önergeler okunuyor, daha sonra ise aykırılık sırasına göre okunup işleme alınmaktadır. Bu okumalar sırasında sadece önerge okunmakta ayrıca gerekçesi okunmamaktadır. Gerekçe, önergeyi verenin seçimlik hakkını kullanması durumunda okunmaktadır.

Önergeler yukarıdaki usul çerçevesinde en aykırı olandan başlamak üzere görüşülmeye başlanır. Fakat bu görüşmelerde uyulacak sıra ile ilgili olarak İçtüzüğün 84 üncü maddesi burada özel bir hüküm getirmiş, bir yasa tasarısı veya teklifinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında tasarısı veya teklifin

²¹² Usul hakkındaki görüşmeler 20.dönem 1.yasama yılı 85. birleşim

belli bir maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle reddini isteyen önergeler, diğ er önergelerden önce oylanır.

Bu durumda öncelikle Anayasaya aykırılık önergeleri işleme konacaktır. Çünkü bu önerge kabul edildiğı takdirde, madde Anayasa'ya aykırı bulunacaktır, diğ er önergelerin oylanmasına gerek kalmayacaktır. Bu önerge reddedildiğı takdirde, aykırılık derecesine göre diğ er önergeler işleme konacaktır.

Fakat, aykırılığın derecesini tespit etmek de her zaman için çok kolay olmamaktadır. Aykırılık komisyon raporunda benimsenen metin esas alınarak tespit edilmektedir. Genellikle en uzun önergelerin en aykırı önerge olabileceğı düşünölmektedir. Ancak, öyle önergeler olabilmektedir ki bir virgölün yerinin değ iş tirilmesiyle bütün maddenin anlamı değ iş ebilmektedir. Bundan dolayı aykırılığı tespit ederken çok dikkat etmek gerekecektir. Ancak bu uygulamanın sağlıklı olarak işleyebilmesi ve Başkanlık Divanının en aykırı olan önergeyi doğru tespit edebilmesi için ilgili maddenin müzakeresine başlanmadan evvel o madde ile ilgili önergelerin ayrılması ve tasnif edilmesi gerekir ki hangisinin daha evvel müzakere edileceğı belirlenebilsin. Fakat ilgili maddenin müzakeresi esnasında alelacele önerge vermek bir alışkanlık haline gelmiştir. Şayet bu alışkanlıktan vazgeçilmediğı takdirde Başkanlık Divanının bu görevini sağlıklı şekilde yapmasına imkan kalmayacaktır. Yapılacak bir içtüzük değ iş ikliğinde önerge verme süresinin yasa tasarısı veya teklifinin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıncaya kadar verilebileceğı hükmü getirilebilir. Şu anda maddeler üzerindeki görüşmeler tamamlanıncaya kadar önerge verilebilmektedir.

Genel Kurulda verilebilecek önerge sayısı yedidir. Ancak, genelde iktidara mensup milletvekilleri muhalefet tarafından önergelerle yasanın engellemelere maruz kalmasını önlemek için kendileri öncelikli davranmak suretiyle önerge vermektedirler. Bu durumda da yedi önerge okunmakta ve en aykırı olandan itibaren işleme alınmaya başlanmaktadır. Ancak önerge sahipleri önergelerini burada geri alabilmektedirler. Bu durumda önerge okunmamakta ve üzerinde görüşme yapılmamaktadır. Okunmayan bu önergelerin yerine

geçmek üzere ilk yedi önerge arasına girememiş diğer önergeler sırasıyla işleme alınamaz. Çünkü yedi sınırlaması burada ilk okuma işlemiyle ilgilidir. Dolayısıyla önerge geri alınsa da bu önerge yedi sayısının içinde görülmektedir.

Değişiklik önergeleri, üzerinde yapılan oylamalar sonucu kabul edilebilir ya da reddedilebilir. Reddedilirse sorun çıkmaz. Bu durumda Genel Kurul görüşmelerine esas olan komisyonun kabul ettiği metin oylanır. Değişiklik önergesi kabul edilirse bu durumda madde metni bu önerge çerçevesinde tekrar oylanacaktır. Şayet bu da kabul edilirse madde üzerinde Genel Kurulun kararı belli olmuş olacaktır. Bundan sonra aykırılık derecesine göre işleme alınacak önerge var ise bunlar artık okunup işleme alınmaz. Aykırılık sırasına göre işleme alınmasının gayesi de budur. Genel Kurul en aykırı önergeyi kabul edip maddeyi o halde kabul ettikten sonra diğer önergeleri oylamak gereksiz bulunmaktadır. Genel Kurulun iradesi belli olmuştur.

Değişiklik önergelerinin işleme konulmamasını Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya aykırı görmektedir. Bu konu ile ilgili sorun ilk önce eski Dahili Nizamnamesinin uygulandığı dönemde, 14.6.1973 gün ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunun 38 inci maddesinin biçim yönünden Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Dahili Nizamnamenin 118 ve 119 uncu maddeleri bir tasarının maddeleri üzerinde görüşme bitinceye kadar değişiklik önergesi verilebileceğini düzenliyordu. Dava konusu olan 38 inci maddenin tasarıdan çıkarılmasına ilişkin bir önergeyi, Başkan işleme koymamıştır. Anayasa Mahkemesi önergenin işleme konulmaması, bu yöndeki başkaca önergelerin de reddedilmesinden sonra olduğu için bu durumu Anayasa'ya aykırı bulmamıştır, ancak önergelerin işleme konulmamasının da Anayasa'ya aykırılık teşkil edeceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında: “.... görüşmeler sırasında verildiği için Başkanın bunu işleme koymaması İçtüzük kurallarına aykırı düşmektedir. Ancak 38 inci maddenin tasarıdan çıkarılması konusunda başka milletvekillerine verilmiş önergeler Genel Kurulda oylanıp reddedildiği ve böylece Genel Kurul'un bu konudaki iradesi oluşup açıklandığı için önergenin işleme konulmaması sonucu etkilememiştir. Şu nedenle dava

konusu 38.madde için bu yönden bir biçim eksikliği söz konusu değildir²¹³. Bu karardan çıkarılabilecek ilkeye göre, değişiklik önergelerinin işleme konulmaları genel kural olup, istisnaen, Meclis iradesinin oluşmasının engellenmediği durumlarda, işleme konulmamları Anayasaya aykırılık yaratmaz.

Anayasa Mahkemesi 1973 tarihli İçtüzük döneminde vermiş olduğu başka bir kararında da eski görüşünü yinelemiştir. T.R.T Genel Müdürlüğü görevini istisnai memuriyetlerden sayan 11 sayılı K.H.K ile 12 sayılı K.H.K.'nin ek geçici maddesinin (g) bendinin yürürlükten kaldırılmasına dair 1896 sayılı Yasaya ilişkin tasarının C.Senatosunda görüşülmesi sırasında 2 nci maddenin metinden çıkarılması ile ilgili bir önergenin "daha önce verilen kabul edilen bir başka önerge ile maksat hasıl olduğu ve 2.madde metinden çıkarıldığı için "işleme konulmaması üzerine, Anayasa Mahkemesi bu durumun iptal nedeni oluşturduğunu şu gerekçe ile açıklıyor:

"... daha önce kabul edilen önerge, 2. maddenin metinden çıkarılmasına ilişkin olmayıp 2. madde kapsamına giren bu hükmün 1. madde içerisine alınmasını öngörmekte işleme konulmayan önerge ise 2. maddede yer alan hükmün tümünün metinden çıkarılmasını öngörmektedir. En aykırı olan önerge olduğuna göre, Başkanın bu önergeyi işleme koyarak ilk önce oylaması gerekir. Başkan, bu önergeyi işleme koymamakla İçtüzüğün bu konudaki buyurucu kuralına aykırı hareket etmiş ve bu davranışı ile Cumhuriyet Senatosunun iradesinin oluşmasını önlemiş ve sonuçta İçtüzüğe ve Anayasa'ya aykırılıklar oluşmuştur"²¹⁴.

Genel Kurulun belli bir konudaki iradesinin oluşmasının engellenmesi, yasaların sıhhati üzerinde etkili olabilecek bir biçim eksikliğidir. Anayasa Mahkemesinin, başkaca kararlarında da değinildiği gibi ;"Görüşme yapılmadan sadece oylama yapılmak suretiyle bir metnin yasalaştırılması mümkün değildir"²¹⁵. Usulüne uygun olarak verilmiş değişiklik önergelerinin işleme

²¹³ E: 1972/32, K: 1974/11, K.T. 26.3.1974, AMKD 12, s. 119-120

²¹⁴ E: 1975/145, K: 1975/198, K.T. 14.10.1975, AMKD 13, s. 591

²¹⁵ E: 1975/179, K: 1976/8, K.T. 5.2.1976, AMKD 14, s. 30

konulmaması bir yasanın görüşülmeden oylanması sonucunu doğuracağı için Anayasa'nın 85 ve 92 nci maddelerine aykırılık yaratır.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 93 üncü maddesini değiştiren 4.4.1977 gün ve 643 sayılı Kararın iptali istemiyle açılan davada, söz konusu maddeyi değiştiren teklifle ilgili olarak, milletvekillerce verilen değişiklik önergelerinin okunup oylandığı, fakat bazılarının aynı nitelikte olduğu kabul edilerek gerekçelerinin okunmadığı oysa her önergenin ayrı gerekçesi bulunduğu belirtilerek, yapılan işlemlerin İçtüzüğe ve Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Değişiklik önergelerinin gerekçelerinin okunmamış olmasının Anayasa'ya aykırılık sonucu yaratmadığını Anayasa Mahkemesi şu gerekçe ile açıklıyor :

"Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 85. maddesinde değişiklik önergelerinin önce verilmiş sonra aykırılık sırasına göre okunacağından ve işleme konulacağından söz edilmektedir. Önerge gerekçelerinin de okunacağı hakkında herhangi bir hüküm yoktur. Her önergenin oylanmasından önce önerge sahibine söz verileceği ve 5 dakikayı geçmemek üzere açıklama yapılabileceği yine İçtüzüğü'nün 88.maddesinde belirtilmiştir. Olayda bir zorunluluk olmadığı halde kimi önergelerin gerekçeleri okutulmuş kimilerinin de aynı gerekçeye dayandıkları açıklanarak bunları gerekçelerinin ayrı ayrı okunmasına gerek görülmemiştir. Ancak, İçtüzük hükmü uyarınca her önergenin okunmasından sonra ve oylamadan önce önerge sahibine söz verilmek istendiği halde bunların salonda bulunmadıkları saptanmıştır. Bu durumda yapılan işlemlerin İçtüzüğe ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırılığından söz edilmesine olanak yoktur."²¹⁶ Ancak, bu dönemde önergelerin gerekçelerinin okunacağı ile ilgili İçtüzükte bir hüküm yoktur. Şu an için gerekçenin okunması İçtüzükte yer almaktadır. Bundan dolayı Anayasa Mahkemesinin kararı bugün için farklı olabilir.

²¹⁶ E: 1977/60, K: 1977/81, K.T. 24.5.1977, AMKD 15, s. 376-377

Yasa tasarı veya teklifi ile ilgili olarak değişiklik önergesi verme süresinin herhangi bir içtüzük değişikliği olmadan sınırlandırılmasını Anayasa Mahkemesi iptal nedeni saymaktadır. Değişiklik önergesinin belli bir süre ile sınırlandırılması sorunu eski Dahili Nizamnamenin uygulandığı dönemde 14.7.1965 gün ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasanına 31.7.1970 gün ve 1327 sayılı yasayla eklenen ek geçici 23 üncü maddenin Millet Meclisindeki görüşülmesi esnasında ortaya çıkmıştır. Millet Meclisi genel kurulunda kabul edilen bir önerge ile, değişiklik önergelerinin, tüm üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar verilmesi kabul edilerek belli bir süre ile sınırlandırılmıştır. Eski Dahili Nizamnamenin 117. ve 118. maddeleri uyarınca bir yasa tasarı veya teklifinin maddeleri üzerindeki görüşmeler tamamlanıncaya kadar milletvekillerinin değişiklik önergeleri verme imkanı vardı. Fakat, genel kurulda alınan karar üyelerin değişiklik önergeleri verme haklarını geniş ölçüde sınırlamaktaydı. Bu durumla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi:

“Milletvekillerinin, maddelerin görüşülmesi evresinde, maddelerde yer alması veya maddelerden çıkarılması gerektiği kanısına vardıkları konuları, içtüzük kuralları içinde önergeye bağlama haklarını kullanmalarının, içtüzük dışı bir tutumla kısıtlanması onların iradelerini gereği gibi açıklayamamaları sonucunu doğurur.”²¹⁷ demek suretiyle söz konusu Kararı Anayasanın 85 ve 92 nci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Fakat yukarıda değişiklik önergesinin verilme süresinin önergeler arasında aykırılık sırasını daha sağlıklı tespit edebilmek için kısıtlanmasını savunmuştuk. Anayasa Mahkemesi de bizce bu kararında her ne kadar “eylemli içtüzük değişikliği” suretiyle önerge verme süresinin kısıtlanamayacağını savunsa da, *İçtüzükle* önergeleri verme süresinde yapılacak bir sınırlamanın Anayasa’ya aykırı olmayacağını belirtmektedir.

²¹⁷ E: 1976/50, K: 1977/13, K.T. 15.2.1977, AMKD 15, s. 161

10. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARA GERİ VERİLMESİ

Esas komisyon veya Hükümet, tasarı veya teklifin tümünün, belli bir veya birkaç maddesinin, komisyona geri verilmesini, bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem, görüşülmeksizin yerine getirilir. Tasarı veya teklifin tümü geri istenmişse, tasarı veya teklif hakkında verilen bütün önergeler esas komisyona verilir. Tasarı veya teklifin belli bir veya birkaç maddesi geri istenmişse, o madde veya maddeler hakkındaki önergeler esas komisyona verilir(lçt.md. 88). Bu madde ile amaçlanan tasarı veya teklifte görüşmeler aşamasında görülen aksaklıkları gidermek için komisyon veya hükümete yetki vermektir. Ancak bu yetki bir defaya mahsus kullanılabilir, Genel Kurulun onayı aranmaz. Ancak, hükümet, komisyon veya milletvekilleri de önerge vermek suretiyle tasarı veya teklifin bir maddesinin veya tümünün komisyona iade edilmesini isteyebilirler. Ancak bu önergelerin kabulü Genel Kurulun kararı ile mümkün olacaktır.

Bir yasanın bir maddesi hakkında birçok önerge verilmiş ve madde değişiklik önergeleriyle birlikte komisyona geri alınmışsa, komisyon önergeleri görüştüktan sonra eski metni kabul edebilir veya yeni bir metin hazırlayabilir. Komisyon, kabul ettiğı metnin önergelerden önce ve açık oyla oylanmasını üye tamsayısının salt çoğunluğuyla isterse, Genel Kurulda, önergelerden önce komisyon metni oylanır. Bu metin kabul edilirse, önergeler reddedilmiş ve madde kabul edilmiş sayılır(lçt.md.82). Bu madde ile komisyona iade aşamasında önergeler verildiğı için daha sonra Genel Kurulda komisyon metnin kabul edilmesiyle ikinci defa önergelerin görüşülmesine engel olunmuş olmaktadır.

11. GÖRÜŞMELERİN TAMAMLANMASI

Tasarı veya teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini gerekçeli bir önerge ile esas komisyon veya Hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca, görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır. Anayasa değişikliği görüşmelerinde bu madde hükmü uygulanmaz (İçt.md.89). Tasarı veya teklifin Genel Kurul'da görüşmeleri aşamasında verilen önergelerle maddeler arasında uyumsuzlukların çıkması muhtemeldir. Bir madde oylandıktan sonra artık o maddeye geri dönüp tekrar oylamak mümkün değildir. Yukarıdaki hükümle tasarı veya teklifin tümü oylanmadan önce ilgili maddeler gerekçe gösterilmek şartıyla Genel Kurulun kararıyla tekrar görüşülüp oylanabilecektir. "Yasa tasarı veya teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kabulünü gerektirecek oylamanın yapılmasından önce, metinde yazılış veya sıra bakımından bozukluk olduğu veya maddî hatalar bulunduğu ileri sürülürse ve esas komisyon veya Hükümet bu görüşe katılırsa, metin, esas komisyona geri verilir. Bu şekilde düzeltilen maddeler de yeniden oylanır" (İçt.md.85/2).

Tasarı veya teklifin maddeleri üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra Başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirir. Artık, yasanın meydana gelmesi için yapılması gereken tek işlem kalmıştır, o da tasarı veya teklifinin tümünün oylanmasıdır. Ancak 'son söz milletvekilidir' kuralı gereğince tasarı veya teklifin tamamının oylanmasından önce milletvekilleri hangi yönde oy kullanacaklarını belirtmek isterlerse Başkan lehte ve aleyhte birer kişiye söz verir. Bu konuşmalar kısa, açık ve gerekçeli olmalıdır. (İçt. md.86)

Tasarı yada teklifini tümünün kesin olarak oylanmasından önce lehte ve aleyhte konuşacak iki üyeye söz verilmemesini Anayasa Mahkemesi iptal nedeni olarak görmektedir.

Eski Dahili Nizamnamenin 109 uncu maddesi, yasa tasarı ve teklifleri için son aşamada "kesin olarak kabulü oylama" usulü öngörüyordu. Aynı

doğrultuda bir kural yeni Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "son konuşmalar" kenar başlığı altında 87 nci maddesinde düzenlenmiştir. 109 uncu madde uyarınca da tasarı ya da teklifin tümü üzerinde lehte ve aleyhte konuşmak isteyenlerden yalnız birer milletvekiline izin verileceğini düzenlemekteydi. Bu kurala uyulmamasının iptal nedeni oluşturacağını Anayasa Mahkemesi şu gerekçe ile açıklıyor :

"Olayda 1742 sayılı Kanuna ilişkin tasarının tümü üzerinde görüşme yapılmamış, yapılmadığı için de maddelere geçilmesinin oylanması dahi söz konusu olamamıştır. Böylece birinci evreye ilişkin İçtüzük kuralı yerine getirilmeden doğrudan doğruya İkinci evreye atlama gibi bir durum oluşmuş bulunmaktadır. Bu durum dava konusu kuralları kapsayan kanunu temelsiz ve dayanaksız bırakır. Çünkü uyulmayan İçtüzük kuralı kanunların geçerliği için zorunlu belli başlı birkaç usul koşulundan biri ve başlıcasıdır. Bu nitelikte bir kurala uyulmaksızın çıkarılmış bir kanunun akıbetine bu aykırılığın etkisi olmadığı yolundaki bir görüş giderek tüm İçtüzük kurallarının uygulanıp uygulanmamasını Yasama Meclislerinin takdirine bırakmaya varır ve Anayasa'nın 85. maddesinin birinci fıkrasının buyurucu hükmünü işlemez duruma getirerek uygulama dışı eder. Böylece bir tutumu haklı göstermeye ve hukuk açısından savunmaya olanak yoktur./... maddeler üzerindeki görüşme bittikten sonra tümü üzerinde lehte, aleyhte söz söylemek isteyenlerden yalnız birer milletvekiline izin verileceği kuralı yer almıştır, iki madde bir arada ele alınınca görülür ki bir tasarı ancak maddeler üzerindeki görüşme ve oylamalar bittikten sonra tümü üzerinde lehte, aleyhte konuşmak isteyen bulunup bulunmadığının araştırılmasından, istekli varsa birer milletvekiline söz verilmesinden, daha sonra da tasarının tümünün, kesin kabulü saptanmak üzere, oya konulmasından oluşan bir üçüncü evre sonunda sonuca bağlanabilir. Bu evreye ilişkin İçtüzük kuralları da bir kanunun geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte, uyulmaması o kanunun biçim yönünden iptali nedenini oluşturacak önemli ve esaslı biçim kurallarındandır. Bu son evrede de bir tasarının reddedilmesi olasılığı vardır ve milletvekillerini bu yetkilerini kullanmaktan yoksun bırakacak bir tutumun o kanunun değer ve geçerliğini

ağırca etkileyeceği ortadadır. ²¹⁸ Anayasa Mahkemesi bu kararıyla lehte ve aleyhte konuşma yapılmasına izin verilmemesinin yanında tasarı veya teklifin maddelerine geçilip geilmemesinin de oylanmamasını da bir iptal nedeni olarak görmektedir.

Lehte ve aleyhte yapılan konuşmalardan sonra tasarı veya teklif oylanır. Kabul edildiği takdirde yasalaşmış olur, oylama neticesinde kabul edilmez ise tasarı veya teklif reddedilmiş olur. Genel Kurulda kabul ile birlikte tasarı veya teklif artık yasa olarak anılmaya başlanacaktır. Yasalaşma işlemi tamamlanmakla birlikte yasanın yürürlüğe girebilmesi yani vatandaşlar hakkında hak ve yükümlülük doğurabilmesi için yayımlanması gerekecektir. Kabulden sonra, yasaya TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından numara verilmekte²¹⁹, Genel Kurul'da verilen önergeler neticesinde yapılan değişiklikler de yasa metnine dahil edildikten sonra Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmektedir. Cumhurbaşkanının yapacağı işlemler aşağıda yasaların yayımlanmasında görülecektir.

12. ÖZEL YASAMA YNTEMİ²²⁰

Yasama organının daha hızlı ve etkin çalışmasına yönelik beklenti ve talepler sadece Türkiye için söz konusu değildir. Yasama organlarının daha fazla yasa yapması gereksiniminin bazı somut nedenlerini Beyme şöyle sıralamaktadır:

²¹⁸ E: 1973/33, K: 1974/9, K.T. 14.3.1974, AMKD 12, s. 90

²¹⁹ Cumhurbaşkanlığı tarafından geri iade edilen yasalar da ayrıca ikinci bir numara almaktadır.

²²⁰ Bilindiği zere Medeni Kanun ve Türk Ceza Kanunu gibi temel yasalar son derece hacimli olup ihtiva ettikleri hükümler birbirleriyle yakından iribatlıdır. Bu nedenle yasama organındaki görüşmelerde özel bir görüşme tarzının uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Nitekim Medeni Yasa, Borçlar Yasası, İcra ve İflas Yasası ile Türk Ceza Yasasının Türkiye Büyük Millet Meclisince ilk kabulü sırasında ve Türk Ticaret Yasasının 1956 yılında Meclisteki görüşmelerinde, içtüzükte hüküm bulunmadığı halde özel bir görüşme usulü benimsenmiş, ihtisas komisyonlarında geniş bir şekilde görüşülen bu tasarıların Genel Kurulda sadece değiştirilmesi teklif edilen maddeleri üzerinde görüşme açılmış ve değişiklik teklifleri ihtisas komisyonuna verilerek yeniden incelenmiş, neticede maddelerin teker teker oylanması yerine tasarılar tümüyle oya sunularak yasalaşmıştır. Yasaların normal görüşme usulünden farklı olan bu usule özel yasama yöntemi denmesi yerinde olmuştur.

- Vatandaşların beklentilerinin ve buna paralel olarak parlamenterlerin duyarlılığının artması,
- Devletin faaliyet alanlarında azalma olması (deregulation) beklentilerine rağmen, devletin faaliyet gösterdiği alanlarda artış olması,
- Siyasal konuların hukukileşmesi ve bu nedenle yasama organı üzerinde mevcut yasaların değiştirilmesi yönünde baskı oluşması,
- Belli bir süre ürürlükte kalan kısa süreli ve deneysel yasa türlerinin varlığı,
- Kuralların küreselleşmesi ve Avrupalılaşması²²¹

Ülkemizde²²² de yasama organını daha hızlı ve etkin çalışmasını sağlamaya yönelik özellikle yasaların daha hızlı kabul edilebilmesi için bir kısım değişiklikler yapılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü 16.5.1996 tarihli ve 424 sayılı Kararla kapsamlı olarak değiştirilmiş ve bu doğrultuda değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu Kararla "Temel Kanunlar"²²³ başlıklı 91 inci madde düzenlenerek temel yasaları veya İçtüzüğü bütünüyle değiştiren yasa tasarısı ve tekliflerinin Genel Kurulda özel bir görüşme usulüyle ele alınabilmesi imkânı sağlanmış ve bu tür tasarısı ve tekliflerin kısa bir sürede sonuçlandırılabilmesi amaçlanmıştı. Bu maddeye göre, özel görüşme ve oylama usulünün tespitine, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, *Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi* üzerine Genel Kurulca karar

²²¹ BEYME, Klaus von, Parliamentary Democracy, Macmillan Press, (London, 2000)'den naklen Ozan ERGÜL, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemi", AÜHFD, Cilt: 51, Sayı: 4, 2002, s.100

²²² Özel yasama yöntemine birçok ülkede yer verilmektedir. Örneğin Fransız Anayasası 44. maddesinde paket oylama (package vote) denilen özel görüşme usulü getirilmiştir. İlgili madde şu şekildedir. "Parlamento üyelerinin ve Hükümetin değişiklik teklifinde bulunmak hakları vardır. Müzakerelerin açılmasından sonra, Hükümet daha önce komisyona havale edilmemiş her değişiklik teklifinin tetkikine itiraz edebilir. Hükümetin talep etmesi halinde, değişiklik teklifini almış olan meclis, hükümet tarafından teklif veya kabul edilmiş değişiklikler mahfuz kalmak üzere, metnin bütünü veya bir kısmı hakkında tek bir oyla karar verir." Daha geniş bilgi için bkz. Ozan ERGÜL, a.g.m., s. 99-130

²²³ 16.05.1996 tarih ve 424 Sayılı TBMM kararı ile getirilen İçtüzüğün 91 inci maddesi şu şekildeydi: (Bu madde ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmamıştır.) Madde 91- Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarısı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir.

verilmekteydi²²⁴. Aşağıda ilk uygulamasını göreceğimiz bu yöntem oldukça ayrıntılı ve genel yasama yönteminden farklı bir düzenleme getirmektedir.

7.2.2001 tarihli ve 713 numaralı Kararla İçtüzüğü'nün 91 inci maddesi²²⁵ değiştirilerek; temel kanunlar²²⁶ ve İçtüzük yanında ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları için de özel görüşme ve oylama yöntemi belirlenebileceği ve maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin Genel Kurulca karara bağlanacağı kabul edilmişti. Buna hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca *üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun* oyu ile de karar verilebilecekti. Anayasa Mahkemesi, söz konusu maddedeki "temel kanun" ve "ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları"nın kapsamının açık olmadığı, her tasarı ve teklife özgü biçimde uygulanacak görüşme ve oylama usulü önceden bilinemeyeceğinden objektiflik sağlanamayacağı, bu maddenin belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik

²²⁴ Bu maddenin 2001 tarihinden önce yürürlükte olduğu yaklaşık beş yıllık bir süre içerisinde sadece 4458 sayılı Gümrük Kanunu için özel yasama usulüne başvurulmuştur. Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından görüşme ve oylama yöntemi şu şekilde belirlenmiştir. – Tasarının tümü ve kısımları üzerinde görüşme açılması ve maddeler okunmaksızın, sadece tümü ve kısımlarının; maddeler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde, o maddenin kabul edilen önergeyle birlikte oylanması; - Tasarının tümü üzerinde gruplar, komisyon, hükümet adına yapılacak okunmaların 20'şer dakika, kişisel konuşmaların 10'ar dakika olması; - Kısımlar üzerinde gruplar, komisyon ve hükümet adına yapılacak konuşmaların; 1, 2, 8, 10, 11, 13 üncü kısımlarda 10'ar dakika; 3 üncü ve 9 uncu kısımlarda 20'şer dakika; 4 üncü kısımda 30'ar dakika; 12 nci kısımda 5'er dakika; 5 inci, 6 ncı ve 7 nci kısımların birlikte görüşülmesi ve konuşma sürelerinin 10'ar dakika, kişisel konuşmaların 5'er dakika olması esası getirilmiştir.(TBMMTD, Dönem 21, 1999, C.14, B.9, s. 174-5)

²²⁵ 7.2.2001 tarihli ve 713 numaralı Kararla değiştirilen İçtüzüğü'nün 91 inci maddesi:

Madde 91- Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca *üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun* oyu ile de karar verilebilir.

²²⁶ 2001 tarihinde yapılan değişiklik sonrasında Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 tarihinde verdiği iptal kararına kadar şu yasalar için özel yasama yöntemi uygulanmıştır: 4630 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun, 4667 sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunun, 4722 sayılı Türk Medeni Kanunun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.

özellikleri taşınamaması nedeniyle, yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmadığı gerekçeleriyle maddeyi iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararında şunları belirtmiştir. "91. maddeyle temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulünün çerçevesi çizilip esasları belirlenmemiş, bunun, tasarı ve tekliflerin her biri için özel olarak Genel Kurul'ca saptanması öngörülmüştür. Böylece, sözü edilen tasarı ve tekliflerin tümü veya maddeleri hakkında görüşme yapıp yapılmayacağı, soru-cevap işlemine olanak sağlanıp sağlanmayacağı, ne kadar süre ile konuşma yapılacağı, önerge verilip verilmeyeceği, tasarı veya tekliflerin tümünün oylanmasından önce, maddelerinin oylanıp oylanmayacağı gibi hususlar Genel Kurul'ca karara bağlanacak ve bu hususlar sadece belirli bir tasarı veya teklifin görüşme ve oylama usulü için geçerli olacaktır./Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır./Öte yandan, milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri yasama faaliyetlerine etkili biçimde katılmaları ile olanaklıdır. Bunu sağlamanın ön koşulu ise Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kurallarının "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerine sahip olmasıdır."

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri dikkate alınarak 91 inci madde²²⁷ 10.4.2003 tarihli ve 766 numaralı Kararla yeniden düzenlenmiştir²²⁸.

²²⁷ 10.4.2003 tarihli ve 766 numaralı Kararla yeniden şu şekilde düzenlenmiştir:

Madde 91- "Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi,

Bu değişiklikle, temel yasalar ve İttüzüğü bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin hepsi için geçerli bir özel görüşme ve oylama yöntemi belirlenmişti. Söz konusu tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebileceği ve maddeler okunmaksızın bölümlerin ayrı ayrı görüşülüp oylanacağı, bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde o bölümün kabul edilen önergeler ile birlikte oylanacağı ve bölümler üzerinde İttüzüğün maddelerin görüşülmesi ile ilgili hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştı. Bu madde de yaklaşık yirmi gün içerisinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve aynı zamanda da iptal kararının Resmi Gazete’de yayımlanacağı güne kadar maddenin yürürlüğü de durdurulmuştur.

766 sayılı Kararda da temel yasanın tanımı yapılamamış ve kapsamı belirlenememiştir. Söz konusu karara ilişkin Anayasa Komisyonunun raporunda temel yasanın özelliklerine ayrıntısıyla yer verildiği ancak bu özelliklerin madde metnine aktarılmadığı görülmüştür. Bundan dolayı da Anayasa Mahkemesi kararında;

“Dava konusu 91. maddede, sözü edilen “temel kanunları” ve “İttüzüğü” bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan yasalar için diğer yasalarinkinden farklı özel bir görüşme ve oylama usulü öngörülmüş, ancak “temel kanunlar”la hangi tür yasaların anlatılmak istendiği konusuna açıklık getirilmemiştir./91. madde ile temel kanunlara ilişkin tasarı ve

Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşülür ve oylanır. Bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde o bölüm kabul edilen önergeler ile birlikte oylanır.

Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır.”

²²⁸ Bu maddenin iptal edileceği yaklaşık 20 günlük sürede de sadece 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun özel yasama usulüne göre görüşülmüştür.

tekliflerin görüşülme ve oylanmasında özel bir usul benimsenerek Genel Kurul'da bölümler halinde görüşülmesi ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağı hususunun Genel Kurul'un kararına bağlı tutulmasının öngörülmesi, bu tasarı ve tekliflerin nitelik ve nicelik bakımından geniş kapsamlı olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, 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 taşıması bir yasanın temel yasa olarak kabulünün göstergesidir. Bu tür kapsamlı yasal düzenlemelere ilişkin tasarı ve tekliflerin, madde sayılarının fazlalığı nedeniyle Genel Kurul çalışmalarının aksamadan yürütülebilmesi için özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulmalarına gerek duyulabilir./Belirtilen durumlar dışında özel görüşme ve oylama usulünün yaygınlaştırılmasına neden olabilecek düzenlemeler ise, milletvekillerinin yasama etkinliklerine gereği gibi katılmalarına olanak vermeyeceğinden demokratik hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmayacağı gibi Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileriyle ilgili 87. maddesi yönünden de sakıncalar doğurur. Bu tür anayasal sorunlara neden olunmaması için özel görüşme ve oylama usulüne ilişkin esasların açıklıkla belirlenmesi gerekir./Öte yandan, dava konusu düzenleme ile kimi tasarı ve tekliflerin bölümler halinde oylanması öngörülerek maddelerin ayrı ayrı oylanması engellenmektedir. Böylece, milletvekillerinin bir bölüm içinde yer alan kimi maddeler için ret ya da kabul yönünde oy kullanmalarına olanak tanınmamaktadır. Oysa, oy kullanma yetkisi demokratik olmayan yöntemlerle sınırlandırıldığında, yasama işlevinin amacı doğrultusunda yerine getirildiğinden söz edilemez./Temel kanunların veya İçtüzüğün bir kaç maddesinin değiştirilmesinin öngörülmesi kapsamlı değişiklik olarak nitelendirilemeyeceğinden, bununla madde sayısı gözetildiğinde görüşülmesi uzunca bir süre alabilecek yasal düzenlemelerin amaçlandığı

anlaşılmaktadır./Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir"²²⁹.

Anayasa Mahkemesi bu kararında yukarıdaki kararını tekrarlamıştır. Bundan dolayı İktüzük hükmünü Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi, 91 inci maddede, sözü edilen "temel kanunların" ve "İktüzüğü" bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan yasalar için diğer yasalarinkinden farklı özel bir görüşme ve oylama usulü öngörülmüş, ancak, "temel yasalar" ile hangi tür yasaların anlatılmak istendiği konusuna açıklık getirilmediğinden bahsetmektedir.

Bundan dolayı Anayasa Mahkemesi tanımının yapılmasında zorluk çekilen temel yasanın özelliklerini belirtmek suretiyle adeta bir tanım haline getirmiştir. Anayasa Mahkemesine göre temel yasanın özellikleri şunlardır: 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 taşımasını saymaktadır.

Belirtilen durumlar dışında özel görüşme ve oylama usulünün yaygınlaştırılmasına neden olabilecek düzenlemeler ise, milletvekillerinin yasama etkinliklerine gereği gibi katılmalarına olanak vermeyeceğinden demokratik hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmayacağı gibi Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileriyle ilgili 87 nci maddesi yönünden de sakıncalar doğurur. Bu tür Anayasal sorunlara neden olunmaması için özel görüşme ve oylama usulüne ilişkin esasların açıklıkla belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir.

²²⁹ E.2003/30, K.2003/38, K.T. 29.04.2003

Dava konusu düzenleme ile kimi tasarı ve tekliflerin bölümler halinde oylanması öngörülerek maddelerin ayrı ayrı oylanması engellenmektedir. Böylece, milletvekillerinin bir bölüm içinde yer alan kimi maddeler için ret ya da kabul yönünde oy kullanmalarına olanak tanınmamaktadır. Oysa, oy kullanma yetkisi demokratik olmayan yöntemlerle sınırlandırıldığında, yasama işlevinin amacı doğrultusunda yerine getirildiğinden söz edilemez.

Anayasa Mahkemesinin bu iptal kararından sonra TBMM İçtüzüğünde özel yasama yöntemine ilişkin bir madde kalmamış durumdadır yani bu konuda bir boşluk vardır. Özel yasama yöntemi gerçekten bir ihtiyaç neticesinde ortaya çıkmıştır. Yasama organının Anayasa Mahkemesi kararını da dikkate almak suretiyle böyle bir hükmü düzenlemesi yerinde olacaktır. Anayasa Mahkemesinin gerekçeleri doğrultusunda yapılacak yeni İçtüzük değişikliğinde dikkat edilmesi gereken hususları şu şekilde belirtebiliriz:

Öncelikle temel yasanın özelliklerinin İçtüzük değişiklik teklifinde yer alması gerekir. Bu özellikleri de Anayasa Mahkemesi belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi temel yasa veya İçtüzükte yapılan "kapsamlı değişiklik" tabirini yerinde görmemekte, özellikle bu yasalarda yapılacak birkaç maddelik değişikliğin dahi kapsamlı değişiklik sayılabileceği endişesi taşıdığı için kapsamlı değişiklik değil de, yine Anayasa Mahkemesinin belirttiği gibi madde sayısının uzunca bir süre alabilecek yasal düzenleme niteliğinde olması gerektiğini belirtilmiştir. Madde sayısının uzunca bir süre alabileceği madde sayısını da Yasama organı takdir edecektir.

Özel görüşme ve oylama usulüne ilişkin esasların açıklıkla belirlenmesi gerekir. Bunlar da;

- Sözü edilen tasarı ve tekliflerin tümü veya maddeleri hakkında görüşme yapılıp yapılmayacağı,
- Ne kadar süre ile konuşma yapılacağı,
- Önerge verilip verilmeyeceği,
- Tasarı veya tekliflerin tümünün oylanmasından önce, maddelerinin oylanıp oylanmayacağı gibi hususlardır.

- Bölümler halinde oylamanın kaldırılması ve maddelerin tek tek oylanması usulü getirilmelidir.

Anayasa'nın 96 ncı maddesinde belirtilen karar yeter sayısı haricinde bir karar yeter sayısı belirlemenin iptal sebebi olmadığı (96 ncı maddenin asgari şart olduğu) belirtildiğinden, en azından Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamadığı takdirde keyfi uygulamalara engel olmak için Genel Kurulda normal karar yeter sayısı yerine beşte üç şartı aranabilir.

Ayrıca Danışma Kurulunda oybirliği sağlanması halinde özel görüşme usul ve yöntemini Genel Kurulun takdirine bırakılması da söz konusu olabilir. Çünkü değişiklikte getirilen hükümlerle bölümlerin 15 maddeden oluşması, önerge kısıtlaması olmaması, maddelerin tek tek okunması gibi hususlar aslında özel yasama yönteminin getiriliş gayesi ile çelişmektedir. Bu yöntemle Yasama organı yasaları daha hızlı bir şekilde görüşmek istemektedir. Fakat bu düzenleme ile normal yasama yöntemine göre fazla bir farklılık olmayacaktır. Ancak yeni getirilecek bu düzenleme de Anayasa Mahkemesinin belirttiği "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" ilkelerine aykırılık teşkil edebilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YASALARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ VE YÜRÜRLÜKTEN KALKMASI

I.YASALARIN CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN YAYIMLANMASI

Yasa tasan ve teklifleri, TBMM tarafından onaylanıp kabul edildikten sonra yasalaşır. Ancak, yürürlüğe girebilmeleri ve uygulanabilmeleri için, yayımlanmaları gerekir. Anayasa, TBMM tarafından kabul edilen yasaların Cumhurbaşkanıca, yayımlanacağını öngörüyor (md.89), ancak hangi vasıta ile yayımlanacağını belirtmiyor. Yayımlamanın Resmî Gazetede yapılacağı, Anayasa Mahkemesine iptal davası açma süresini düzenleyen kuraldan anlaşılıyor (md. 151). Ayrıca, 23 Mayıs 1923 tarih ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun" gereğince (md. 5) de yasaların Resmî Gazete'de yayımlanmaları gerekir.

Bir yasa tasarısı veya teklifi TBMM Genel Kurulunda görüşülüp kabul edildiği anda yasalaşır. Dolayısıyla yasanın Resmî Gazete'de yayımlanması veya Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması yasanın oluşmasında rol oynamaz. Resmi Gazete'de yayımlanmanın önemi de ancak yasanın yayımlanması ile vatandaşlar için bağlayıcı olabilmesindedir.

Cumhurbaşkanı, onbeş gün içinde yasaları imza ederek yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderebilir²³⁰ veya yasanın kısmen veya tamamının yayımlanmasını uygun görmeme durumunda, yasayı bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderebilir.

Yasa metninin, devlet başkanınca onaylanmasının öngörüldüğü bir hukuk düzeninde, devlet başkanının yasa tasarısını onaylaması, ya da uygun

²³⁰ Uygulamada, Yasa Cumhurbaşkanıca imzalanır ve Başbakanlığa yayın tezkeresi ile gönderilir. Sonra da Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne Resmi Gazete'de yayınlanır.

bulması durumlarına göre mutlak veto'dan, ya da geciktirici veto'dan sözedilir²³¹.

Metnin yasalaşabilmesi için devlet başkanının iradesi zorunlu ise bu durumda mutlak vetodan söz edilir. Yani devlet başkanı burada isterse yasayı onaylar isterse onaylamaz. Onaylamadığı takdirde yasanın yürürlüğe girmesi mümkün değildir.

Geciktirici vetoda ise Devlet başkanı yasayı tekrar parlamentoya geri gönderebilir. Ancak parlamentonun bu yasa metnini Devlet Başkanına tekrar sunabilmesi için normal yasama usulünden farklı bir çoğunlukla (daha ağırlaştırılmış) kabul etmesi gerekir. Bu şekilde kabul edilmiş yasayı artık devlet başkanı onaylamak zorundadır. Dolayısıyla yasanın bir süre oluşmasını önlediği için bu usule geciktirici veto denilmektedir. Örneğin, 1787 tarihli ABD Anayasası uyarınca (md. 1. kısım 7), Kongre'nin kabul ettiği metnin (bill) yasalaşabilmesi için, başkanın bunu on gün içinde onaylaması gerekir. Uygun bulmadığı yasaları, bu süre içinde, tekrar görüşülmek üzere gerekçesi ile kongreye geri gönderebilir. Ancak, Kongre'nin her iki meclisi (Temsilciler Meclisi ve Senato), bu metni üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edecek olursa metin yasalaşır. Bu bakımdan ABD Başkanının geciktirici veto yetkisi vardır.

Türkiye'de, I. Meşrutiyet döneminde, 1876 Anayasasına göre (md.54), Mebusan ve Ayan Meclisleri'nce kabul edilen yasa tasarısı (yasa lâyihası) Padişahın onayına gönderilirdi. Padişah onaylamadığı takdirde, tasarı yasalaşamazdı. Bu bakımdan I. Meşrutiyet döneminde Padişahın mutlak veto yetkisi vardır.

II. Meşrutiyet döneminde ise, 1876 Kanun-u Esasi'de yapılan değişiklikle (md. 54), Mebusân ve Ayan Meclislerince kabul edilip, Padişahın onayına sunulan yasa tasarıları, iki ay içinde ya "tasdik" edilmeli, ya da bu süre içinde yeniden görüşülmek üzere bir defaya mahsus olarak geri gönderilmelidir. İvediliğine karar verilmiş yasalar için bu süre on gündü. Geri

²³¹ Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 41

gönderilen yasa tasarıları, her iki mecliste tekrar görüşülüp, üçte iki çoğunlukla kabul edilirse Padişah bunu onaylamak zorundaydı Padişahın, mutlak veto yetkisi bu değişiklikle geciktirici veto niteliğine dönüştürülmüştür.

Devlet başkanının, *bir kere daha görüşülmek üzere yasayı geri gönderme yetkisi*, teknik anlamda geciktirici veto niteliğinde değildir, çünkü, geri gönderilen yasa metni, parlamentoda herhangi bir nitelikli çoğunluk koşulu aranmaksızın tekrar oylanıp kabul edilirse, devlet başkanının bunu imzalaması zorunludur, örneğin Türkiye'de 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları teknik anlamda "bir daha görüşülmek üzere geri göndermeyi" öngörüyorlar.²³² Ancak, 1982 Anayasasında Anayasa değişikliğini düzenleyen yasalar için durum biraz değişiktir. Çünkü Anayasa 175 inci maddeye göre, Anayasa değişikliği düzenleyen teklifin kabulü ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür. Ancak Cumhurbaşkanı beşte üç ile üçte iki arasında çoğunlukla kabul edilmiş bir yasayı Meclis'e geri gönderir ise burada bir geciktirici veto söz konusudur. Çünkü yasanın tekrar Cumhurbaşkanı'na gönderilebilmesi için üçte iki çoğunluk gerekecektir. Ancak üçte iki çoğunluktan daha fazla bir oyla kabul edilmiş bir yasa için ise sadece "bir kere daha görüşülmek üzere yasayı geri göndermeden" söz edilecektir. Çünkü burada artık ağırlaştırılmış bir çoğunluk aranmayacaktır. Meclis zaten ilk oylamada bu çoğunluğu sağlamıştır. Tabi ki bu durumda ikinci oylamada da üçte iki çoğunluğun sağlanacağını düşünüyoruz.

1982 Anayasasında da (md.89), 1961 Anayasasında (md.93) öngörüldüğü gibi, "yasaların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasından" söz ediliyor. Kıta Avrupası Anayasa hukukunda ısdâr (promulgation) ve yayım (publication) arasında yapılan ayırım, 1961 ve 1982 Anayasa yapıcıları tarafından dikkate alınmamıştır. Şöyle ki, ısdâr, yasanın parlamento tarafından kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu resmileştiren bir işlemdir. Yasanın Cumhurbaşkanınca ısdar edilmesi, onun anayasal varlığını saptayan hukuki bir işlem olup, yayımlanmasından (publication) önce,

²³² Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 42

gerekli bir aşamadır. Çünkü yasanın, parlamento tarafından kabul edilip edilmediğini tesbit edecek olan ayrı bir makam gereklidir; bu da ancak devlet başkanı olabilir. İsdar işleminin üçlü bir amacı vardır: Yasanın yasama organınca kabul edildiğinin tesbiti, yasanın ve metninin varlığının aslına uygunluğu ve nihayet yasanın emredici olduğu ve uygulanması gerektiğinin teyid edilmesidir²³³.

1961 ve 1982 Anayasalarında bu iki aşama birleştirilmiştir. Cumhurbaşkanının yasaları yayımlaması işlemi ile bir yandan yasanın varlığı tesbit edilmekte, öte yandan da yasanın vatandaşlara tanıtılması gerçekleşmektedir.

1. GERİ GÖNDERME

1982 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanı “yayımlanmasını” uygun bulmadığı yasayı gerekçe göstererek, bir daha görüşülmek üzere onbeş gün içinde TBMM'ne geri gönderebilir. Bütçe yasaları bu hükmün dışındadır. (md.89/2) Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasındadır. TBMM, geri gönderilen yasada yeni bir değişiklik yapacak olursa bu durumda Cumhurbaşkanı, değiştirilen yasayı tekrar geri gönderme yetkisine sahiptir (md. 89/3).

1961 Anayasasında “Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen yasayı *yine kabul ederse*, yasa Cumhurbaşkanınca yayınlanır”(md.93/son cümle), 1924 Anayasasında ise (md. 35/3) , “Meclis geri verilen kanunu gene kabul ederse Cumhurbaşkanı onu ilân etmek ödevindedir”. hükümleri yer almaktadır.

1961 Anayasasındaki “yine kabul” deyimini, 1924 Anayasasında ifade edildiği gibi, “gene kabul” ile eş anlamlıdır. Şöyle ki, geri gönderilen yasanın bir daha görüşülüp, ister Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi

²³³ Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 42

doğrultusunda, ister TBMM'nin kendi yaptığı değişikliklerle kabulü yönünde ortaya çıksın, bu durumlar “yine kabul” deyiminin kapsamına dahildi. Çünkü, ister ilk biçimi ile ister bazı hükümlerin değiştirilmesi ile, ister yeni hükümler eklenerek kabul edilmiş olsun, yeniden kabul edilen yasanın. Cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasadaki soyutlanan ayrı bir varlığı olmaması gerekirdi²³⁴. Ancak 1973 yılında ortaya çıkan bir sorun²³⁵ üzerine çözüm olarak 1982 Anayasasında bu madde ile ilgili bir değişikliğe gidilmiştir. 1982 Anayasasında “aynen kabul” ibaresine yer verilmiştir. Bu ibare değişikliği 1961 Anayasası döneminde yaşanan “yine kabul” kavramının ne şekilde anlaşılması gerektiği ile ilgili tartışmalar neticesinde doğmuştur. Bu tartışmalarda Anayasa Mahkemesi'nin çoğunluk görüşüne göre, “...Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiç bir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturulması durumunda da yasanın yine kabulünden söz edilemeyeceği açıktır”²³⁶. denmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, “yine kabul”, ya Cumhurbaşkanının gerekçeleri doğrultusunda, yasanın tekrar kabulü, ya da ilk biçimiyle TBMM tarafından aynen kabulüdür.

1961 Anayasası döneminde yaşanan tartışmalarda 1982 Anayasasında kullanılan “aynen kabul” deyimiyile de tereddütler ortadan kalkmamıştır. Teziç'e göre “aynen kabul” ün birinci anlamı, TBMM'ce, Cumhurbaşkanına yayımlanmak üzere gönderilen ilk yasa metninin, “hiç değiştirilmeden, olduğu gibi” kabul edilmesidir. Şayet, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda değişiklikler yapılarak, yasa metni kaleme alınmışsa, bu “aynen kabul” değil, fakat değiştirilerek kabul olacaktır ve bunun da, Anayasaya göre, ikinci bir geri gönderme hakkı doğuracağı ileri sürülebilir. Ancak, bu yorum biçimi Anayasa koyucusunun

²³⁴ Erdoğan TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 45

²³⁵ Cumhurbaşkanının tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderdiği yasanın, değiştirilerek kabul edilmesi durumunda, ikinci kez geri gönderip gönderemeyeceği tartışmalara yol açmıştır. İlgili Anayasa Mahkemesi kararı E. 1979/22, k. 1979/45, k.t. 18.12.1979, AMKD 17. S. 377).

²³⁶ E. 1979/22. k. 1979/45, k.t. 18.12.1979, AMKD 17. s. 376

amacına uygun değildir. Bu bakımdan Anayasadaki “aynen kabulün” ikinci anlamını, Cumhurbaşkanının yalnızca gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikleri içeren metin olarak yorumlamak da gerekiyor. Çünkü, maddedeki “*yeni bir değişiklik*” deyimini, Meclisin ilk yasa metninde olmayan ve Cumhurbaşkanının gerekçelerinde yer almayan konuları düzenleyen hükümler olarak anlamak gerekir²³⁷.

Cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasa metninde, TBMM hiçbir değişiklik yapmaz ise yani kendi ilk metninde direnmesi karşısında, Cumhurbaşkanı yasayı yayımlamak zorundadır. Bu durumda, Cumhurbaşkanı, yasanın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde Anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesinde doğrudan iptal davası açma hakkını kullanabilir (md. 150). Cumhurbaşkanına, yasalar için, Anayasa Mahkemesine doğrudan iptal davası açma yetkisi tanınmış olduğu için Cumhurbaşkanının, yasaları bir daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri göndermesi eleştirilere uğramıştır. Köymen şu gerekçelerle Cumhurbaşkanının veto hakkını eleştirmektedir. “Kanunların Bağımsız Yargı Organınca denetlenebildiği bir hukuk düzeninde Cumhurbaşkanlarının “veto” hakkına sahip bulunmasında bir yarar göremiyoruz. Tarihten gelen bu uygulamanın ve bu yetkinin günümüzde geçerli olmaması icap ettiği inancındayız. Böyle bir yetkiyi “Cumhuriyet” ile “Milletin Kendi Kendisinin Yönetme Hakkı” ile bağdaştıramıyoruz. Ortada bir “Anayasaya aykırılık” iddiası söz konusu ise “Yargı Denetimi” ile bu sakıncalı durum giderilebilir. Amaç, “Cumhurbaşkanı tecrübesinden yararlanmak” ise yolu “veto” olmamalıdır. Cumhurbaşkanı, görüşlerin üzerindeki, tartışmaların ötesindeki makamdır. Bu makama eleştiride bulunulmamalı ve bu makam eleştiri ortamından korunmalıdır. “Veto” işlemine tabi olan Kanunun taraftarları vardır. Reddedenleri vardır. Cumhurbaşkanı, “Taraftar” yahut “Aleyhtar” konumlarına mahkum edilmemeli “Yargı Organına Müracaat Hakkı” ile “Hukukun Koruyucusu” konumunda görülmeli ve her türlü eleştiriden özenle sakınılmalıdır. Cumhurbaşkanı Milli Birliğin Temsilcisidir. Cumhurbaşkanını

²³⁷ Erdoğan TEZLİÇ, Anayasa Hukuku, s. 46

korumak, Milli Birliği korumaktır. Cumhurbaşkanına saygı göstermek, Milli Birliğe saygı göstermektir”²³⁸.

2. KISMEN GERİ GÖNDERME*

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasayla Anayasanın 89 uncu maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle, Cumhurbaşkanına daha önceleri hiçbir dönemde tanınmayan, yasaları bir daha görüşölmek üzere Meclise “kısmen geri gönderme” yetkisi tanınmıştır. Yapılan bu değişikliğe göre “Yayınlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşölmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.”

Bu Anayasa değişikliği bizce “yasama ekonomisi”ni gerçekleştirme yolunda atılmış olumlu bir adımdır. Daha önce yasaların görüşölməsi aşamasında yaşanan sıkıntıları ve zaman kayıplarını incelemiştik. Şimdi Cumhurbaşkanının kısmen geri gönderme yetkisinin olmadığı dönemde, Cumhurbaşkanı örneğın elli maddelik bir yasanın üç maddesi ile ilgili çekinceleri olduğundan bununla ilgili gerekçelerini yazarak ilgili yasayı Meclis’e geri gönderiyordu. Meclis’te geri gönderilen yasa bütün yasama süreçlerinden geçmek zorundadır(Komisyonlar ve Genel Kurul aşamaları). Cumhurbaşkanının yasayı onaylamasında çekincesi üç madde olmasına rağmen komisyonlarda ve Genel Kurulda elli maddenin her bir maddesi hakkında görüşmeler ve oylamalar yapılıyor (Tabi ki söz alma ve konuşmalar da olacaktır). Böyle olunca zaten çalışma süreleri kısıtlı olan Yasama

²³⁸ İdare Hukukuna Giriş, Attila Köymen, s. 65

* Daha geniş bilgi için bkz. Şeref İBA, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi” , AÜHFD, c. 52, sayı 3, s. 299-316, Ankara, 2003

organının zaman kaybı artmaktaydı. Ayrıca yasanın çıkmasına engel olmak isteyen muhalefete de bir engelleme aracı ortaya çıkmaktaydı. Yapılan bu değişiklikle Yasama organına sadece Cumhurbaşkanının gerekçesinde belirtmiş olduğu maddeleri görüşebilme yetkisi tanınmıştır. Tabi ki Yasama organı isterse yasanın tamamını da görüşebilir. Zaten Anayasanın lafzından da Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. (Anayasanın ... Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. hükmü karşısında TBMM isterse tamamını da görüşebilir, dolayısıyla Cumhurbaşkanı diğer maddeleri Resmi Gazete’de yayımlatıp yürürlüğe koyamaz, yasanın tamamı Meclis’e geri gönderilir. Fakat, Yasama organı istediği seçimlik hakkını kullanır.)

Kısmen geri gönderilen bir yasayı TBMM Genel Kurulda kısmen görüşme kararı almış ise bu durumda maddelerine geçilmesi kararı için oylama yapılmayacaktır. Ancak kısmen geri gönderilen maddelerin görüşmesi tamamlandıktan sonra ise yasanın tamamı oylanacaktır.

Kısmen geri gönderme durumunda TBMM, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde belirtmediği maddeleri de görüşür ise ve değişiklik yapar, veya yeni madde ekler ise bu maddeler ile ilgili olarak Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin devam ettiğini kabul etmek gerekir.

II. YASALARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ²³⁹

Yasama organınca kabul edilen ve Cumhurbaşkanınca yayımlanan bir yasanın yürürlüğe girmesi, uygulanabilmesi²⁴⁰ için gereklidir ama yeterli

²³⁹ Türkiye’de yürürlükteki yasalar üç seri sayı taşıyorlar. Birincisi, 23 Nisan 1920 — 27 Mayıs 1960 tarihleri arasındaki dönemdir. Bunlar 1 sayısından başlayıp 7840 sayılı yasayla son buluyorlar. İkincisi, 27 Mayıs 1960 — 25 Ekim 1961 tarihleri arasındaki dönemdir, 1 sayısından başlayıp 375 sayılı yasayla son buluyorlar. Üçüncüsü, 25 Ekim 1961 tarihinden sonraki dönemdir. Bu dönemdeki yasalar tekrar 1 sayısından başlayıp günümüze değin devam ediyorlar. (1 Kasım 2003 tarihi itibarıyla 4992’dir.) Bundan dolayı yürürlükteki yasalar anılırken, karışıklığa neden olmamak için özellikle yasalarda değişiklik yapan yasaların çerçeve maddeleri belirlenirken numarasının yanında tarihinin de belirtilmesinde fayda vardır.

değildir. Yasa, metninde belirtilen tarihte yürürlüğe girer. Yasaların yürürlük tarihinin mantıken yayım tarihinden önce olmaması gerekir. Yasa metninde belirtilen yürürlük tarihinden sonra yayımlanmışsa, yayım tarihinde yürürlüğe girdiği kabul edilmelidir. Yasanın Resmî Gazete'de yayımlanması ile birlikte yasanın bütün vatandaşlarca bilindiği varsayılır (yasayı bilmemek mazeret sayılmaz T.C.K. md. 44), ayrıca, yasanın Anayasaya uygun olup olmadığının denetlenebilmesi amacıyla açılacak iptal davası için altmış günlük süre işlemeye başlar²⁴¹ (Ay. md. 151).

Yasalar, yayımlanmasından önceki olaylara da uygulanabilir. Buna geçmişe uygulanırlık (makabiline şâmil olma) denir. Örneğin, 24 Şubat 1962 gün ve 21 sayılı "Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanları ve Divan Üyelerinin Temsil Ödenekleri Hakkında Yasanın" yürürlük tarihi 23 Ekim 1961'den yani II. Cumhuriyet yasama meclislerinin faaliyete geçtiği günden başlamaktaydı. Kuskusuz, burada söz konusu olan geçmişe uygulanırlık, yasanın yayımından ve yürürlüğe girmesinden sonraki uygulamadır. Anayasa Mahkemesi, bir kararında²⁴², yasanın niteliklerini belirtirken, "geleceği düzenleyici" olmasına, ya da geçmişe uygulanmamasına işaret ediyor. Ancak, 1961 ve 1982 Anayasalarında, yasaların geçmişe uygulanmaması pozitif bir hukuk kuralı değildir²⁴³. Bunun istisnası, "kimse, işediği zaman yürürlükte bulunan yasanın suç saymadığı bîr fiilden dolayı cezalandırılmaz" (1982 Ay. md. 38) kuralıdır. Bunun "mefhumu

²⁴⁰ Yürürlüğe giren bir yasa genelde uygulanmaya da konur. (Tabi ki uygulamaya girmesi yürürlük tarihinde olacaktır.) Ancak, bazı yasalar, yürürlüğe girdikleri halde, uygulanabilmeleri gerekli koşulların varlığına bağlıdır. Örneğin, 18 Ocak 1940 tarih ve 3780 sayılı "Milli Korunma Kanunu"nun uygulanmaya konulması ve uygulamadan kaldırılması Bakanlar Kuruluna aittir (md. 2). Bu Yasada öngörülen yetkilerin kullanılabilmesi için, Bakanlar Kurulunun bunu bir kararname ile uygulamaya koyması gerekir. Eğer yasa hükümlerinin uygulanmasına gerek kalmadığı, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılırsa, durum bir kararname ile ilân edilir. Ancak, Bakanlar Kurulunun uygulamaya koyma, ya da kaldırma kararları, TBMM'nin onayına bağlıdır (md. 3). Bu tür yasa kuralları "uyuyan kurallar" olarak nitelendirilmektedir.

²⁴¹ Yasa Resmi Gazete'de yayımlanmış fakat henüz yürürlüğe girmemiş de olsa, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilir.

²⁴² E. 1963/124, K- 1963/243, k.t. 11.10.1963, AMKD I, s. 349

²⁴³ Anayasa Mahkemesi başka bir kararında "...yeni çıkarılan bir yasada açıklık yoksa, önceden yürürlükte bulunan yasa hükümlerine göre gerçekleşmiş durumlarla elde edilmiş haklara dokunulamaz" (Bkz. E. 1986, K. 1990/1, k.t. 20.2.1990, R.G. 7.4.1990 - 20463, s. 17) diyerek yasada açıklık olması durumunda yasanın geçmişe uygulanabileceğini belirtmektedir.

muhalifinden" çıkan şudur ki, yasaların geçmişe uygulanmaması genel ilke olsaydı, bu ayırık kuralın Anayasada yer almasına gerek yoktu. Dolayısıyla yasalar geçmişe de uygulanabilecektir (Açık hüküm olmak şartıyla).

Yasanın yürürlüğe girmesi, genellikle son maddelerinde belirtilir. Bu da şu biçimlerde olmaktadır :

- Yasaların, yayımlandıkları tarihten başlayarak yürürlüğe girebilmeleri için bu konuda açık bir kural olması gerekir. Yasaların sondan bir önceki, "yürürlük" maddesinde kullanılan formül, "bu yasa yayımı tarihinde yürürlüğe girer" biçimindedir.

- Yasanın yürürlüğe gireceği günü, yasa koyucu kesin bir tarih saptayarak belirtebilir.

- Resmi Gazete'de yayımlanan yasa metninde, yürürlük tarihi belirtilmemişse, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı "Yasaların ve Nizamnamelerin Suret Neşir ve ilânı ve Meriyet Tarihi Hakkında Yasa" ya göre (md. 3), yasa, yayınlanmayı izleyen günün başlangıcından hesaplanmak üzere, kırkbeşinci günün sonunda yürürlüğe girer. Resmî Gazete'nin bir sayısına sığmayan yasaların yayımlanması, Resmî Gazete'nin dört sayısında tamamlanır ve yürürlük tarihinin hesaplanması da dördüncü günü izleyen günden başlar (md. 4).

- Yasaların yürürlüğe girebilmeleri için, Resmî Gazetece yayımlanmalarına ek olarak ayrıca yerel ilân koşuluna da bağlanabilir. Ceza, Vergi ve askerliğe ilişkin yasalar gibi.

III. YASALARIN YÜRÜRLÜKTEN KALKMASI

Yasaların nasıl ve ne zaman yürürlüğe gireceklerini belirten genel bir yasa bulunduğu halde, yasaların nasıl yürürlükten kaldırılacaklarını düzenleyen genel bir yasa yoktur.

Yürürlükte bulunan bir yasa, yasa koyucu tarafından başka bir yasayla yürürlükten kaldırılabilir. Bu yürürlükten kaldırma da ya açık (sarih ilga) ya da üstü kapalı (zımnî) olabilir. Yürürlükte bulunan bir yasanın ortadan kalkması sadece yasama organının iradesi ile olmayabilir. Anayasa yargısını kabul etmiş bütün ülkelerde yasaların Anayasa Mahkemesi tarafından iptali durumunda da yasalar yürürlükten kalkmış olmaktadır. Şimdi yürürlükten kalkma şekillerinin ayrıntılarına yer verilecektir.

1. AÇIK İLGA

Yasa koyucunun, yürürlükte olan bir yasayı, başka bir yasa ile yürürlükten kaldırdığını açıkça belirtmesi biçiminde olur. Açık ilga yürürlükte olan bir yasayı, yürürlükten kaldırmak amacı ile yapılan özel bir yasayla (ilga yasası) olabileceği gibi, mevcut bir yasanın, daha önce düzenlediği bir konuyu, yeni bir yasanın düzenlenmesi sırasında, konan “ilga”, ya da “yürürlükten kaldırma” maddesi ile, önceki yasayı yürürlükten açıkça kaldırabilir. Örneğin 22 Kasım 2001 tarih ve 4721 sayılı “Türk Medeni Kanunun” 1028 inci maddesi ile 17 Şubat 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenîsi yürürlükten kaldırılmıştır. Açık ilga, yürürlüğe giren bir yasanın “diğer yasaların bu yasaya uymayan hükümlerinin mülga” olduğu yolunda genel bir formül ile de olabiliyor. “Bu yasaya aykırı olan hükümler mülgadır”²⁴⁴. gibi genel bir hüküm bulunmaktadır. Bu uygulama yasa yapma tekniğine aykırı olduğu kadar uygulayıcının güvenini sarsıcı anlayışa göre yorumlanabilecek, bazen de hüsnüniyet sahibi olmayanlara işi yokuşa sürme olanağı sağlayacak bir durum yaratabilmektedir.

²⁴⁴ Böyle bir uygulamada ilk olarak Bozok Milletvekili Ahmet Hamdi (DİVANLIOĞLU) nun teklifi ile 4 Şubat 1340 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa, yürürlük maddesinden önce “işbu kanuna mugayir olan hükümler mülgadır” hükmü eklenmiştir. Böylece yasa yapmak tekniğine aykırı, mevzuatı karmaşaya sürükleyen marazi bir hüküm konmuştur. MMTD c.5.s.544, 2.2.1340 (1924)

Yasa koyucu, bir yasa için yürürlük süresi saptamışa²⁴⁵, sürenin tamamlanması ile yasa da kendiliğinden yürürlükten kalkar, buna “sürelî yasa” denir²⁴⁶.

2. ZİMNİ (KAPALI) İLGA

Birçok yasada yukarıda belirttiğimiz gibi yürürlükten kaldırılacak yasalara ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Böyle bir durumda yani açık hüküm bulunmayınca durumun takdiri de doktrine ve özellikle yargı içtihatlarına düşmektedir.

Kapalı ilga durumu iki yasanın aynı konuya değinen çelişkili hükümleri içermesi (önceki ve sonraki yasa hükümleri arasında bir çatışmanın olduğu) ve yasa koyucunun sonraki yasa metninde, ilga ile ilgili bir kural koymadığı durumlarda söz konusudur.

İki yasanın aynı konuyu düzenleyen çelişkili hükümler içermesi durumunda üç olasılık bulunur:

- İki genel veya iki özel yasa arasında bir çelişki var ise, eski tarihli yasanın çelişen hükmü, yeni tarihli yasa ile kaldırılmış sayılır²⁴⁷.

²⁴⁵ Örneğin 4959 sayılı Topluma Kazandırma Yasasının yürürlük maddesi şu şekildedir: “ Bu Kanun, yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve 4 üncü maddenin birinci ve son fıkrası yayımı tarihinden itibaren altı ay sonra yürürlükten kalkar.” Aynı şekilde bütçe yasaları da sürelidir.

²⁴⁶ Sürelî yasalarla, “geçici” ve “muvakkat yasaları” birbirinden ayırmak gerekiyor, örneğin 1876 Kanun-u Esasi'nin 36. maddesine göre (Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumiyeyle halelden vikaye için zarureti mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzüm görünecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem'ine mugayir olmamak üzere heyeti vükela tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karara kadar ba-iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir), Bakanlar Kurulu tarafından, Meclisin toplantı halinde olmadığı zaman, devleti bir tehlikeden korumak gerektiğinde çıkarılan ve sonradan Mebusan ve Ayan meclislerinin onayına sunulan kararlar, (kanun-u muvakkatlar) Heyeti Mebusanın toplanıp karara bağlanmasına değin, Padişah iradesi ile kanun hükmünde işlemlerdi. Geçici kanun tabiri ise 27 Mayıs 1960 rejiminde bir süre kullanılmıştır. 12 Haziran 1960 gün ve 1 Sayılı yasanın genel hükümlerinin başlangıcında “Türk ordusu, iktidarı Hukuk Devletini yeniden kurmak ve geçici olarak kullanmak üzere Milli Birlik Komitesine emanet etmiştir deniyor ve aynı yasanın 1. maddesi MBK'nin en kısa sürede iktidarı, yeniden kurulacak olan TBMM'ne devredeceğini öngörüyordu. MBK yönetiminin geçici olacağı düşüncesiyle çıkarılan yasalara da geçici sıfatı verilmişti. Ancak, 12 Ağustos 1960 gün ve 55 sayılı yasa ile “geçici” sıfatı önceye etkili olarak kaldırılmıştır.

- Önceki yasa genel, sonraki yasa özel nitelikte ise, bu durumda özel yasa, genel yasanın çelişen hükmünü kaldırmış sayılır.

- Önceki yasa özel, sonraki yasa genel nitelikse ise, yeni genel yasa ile, eski özel yasa her halükarda yürürlükten kaldırılmış sayılmaz. Yasa koyucunun amacını ve ortaya çıkabilecek menfaat çatışmalarını göz önüne alarak sonuca ulaşmak gerekir²⁴⁸.

Kapalı ilgada, temel sorunlardan biri de, iki yasadaki hangisinin daha önce olduğunun saptanmasıdır. Önceliği saptama konusunda Mecliste kabul, Resmi Gazetede yayımlanma veya yürürlük tarihlerinden hangisinin dikkate alınacağı hususu tartışmalıdır. Bu konuda, yasama meclisince kabul edilme tarihinin esas alınması gerektiği, çünkü, yasanın Meclis iradesinin ürünü olduğu bundan dolayı da Mecliste hangi tarihte kabul edilmiş ise o tarihin yürürlük tarihi olması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak, Türk Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin kararında²⁴⁹ yürürlük tarihini esas almaktadır. Bize göre de yürürlük tarihinin esas alınması doğrudur²⁵⁰. Çünkü yasama organı yürürlük tarihini de yasayla belirlemektedir ve daha sonra çıkardığı yasa ile açıkça önceki yasanın yürürlüğünü değiştirmemiş ise yürürlük tarihinin esas alınması gerekecektir.

Yasaların yürürlüğü ile ilgili diğer bir sorun da, sonradan yürürlüğe giren bir Anayasa değişikliğinin daha önce yürürlükte olan bir yasayla çeliştiğinde, *Anayasanın yasa hükümlerini üstü kapalı olarak ilga edip etmeyeceğidir*. Anayasa yargılamasının mevcut olduğu bir sistemde, çelişme, ya da aykırılığın giderilmesinin ancak iptal yolu ile mümkün

²⁴⁷ E. 1965/40, K. 1966/15, K.t. 15.3.1966, AMKD 4, s. 90.

²⁴⁸ Necip BİLGE, Hukuk Başlangıcı (Hukukun Temel İlkeleri), Turhan Kitabevi, Ankara-1983, s.174

²⁴⁹ E. 1965/40, K.1966/15, K t. 15.3.1966, AMKD 4. s. 90

²⁵⁰ Örneğin 20 Haziran'da Meclis'te kabul edilen A yasının yürürlük tarihi 1 Aralık olsun, daha sonra 20 Temmuz'da kabul edilen B yasının da yürürlük tarihi 1 Kasım olsun bu durumda Mecliste kabul tarihini esas alırsak daha sonra kabul edilen B yasası 1 Kasım'da yürürlüğe girecek ve daha yürürlüğe girmemiş olan A yasını kaldıracaktır. Ancak, yürürlük tarihini esas alırsak daha sonra kabul edilmesine rağmen yürürlük tarihi daha önce olan B yasası 1 Kasım'da yürürlüğe girecek ve 1 Aralık'da A yasının yürürlüğe girmesiyle ilga edilmiş olacaktır. Yani bir ay yürürlükte kalacaktır.

olabileceği ileri sürülebilir²⁵¹. Anayasa Mahkemesi de, konuya ilişkin kararlarında²⁵² “...Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte var olan yasalardaki aykırı hükümleri kendiliğinden kaldıracağını düşünmek mümkün ve caiz bulunsaydı çeşitli hükümlerin ayrıca iptali için bu yolun öngörülmesi hiç de gerekmezdi” diyerek bu konuda zımnî ilgayı kabul etmediğini belirtmektedir.

Ancak, Anayasa da bir yasa olduğuna göre, bir konuyu açık ve ayrıntılı olarak düzenlediği durumlarda aynı konuyu düzenlemiş olan yasaları üstü kapalı olarak ilga ettiğini kabul etmek gerekir²⁵³. Nitekim, başka bir kararında. Anayasa Mahkemesi, Emekli Sandığı Yasası'nın 39 uncu maddesinin (b) bendinin, hakimler açısından “uygulanmasına imkân kalmadığı” gerekçesi ile²⁵⁴, üstü kapalı ilgayı kabul ettiği gibi, daha sonraki bir kararında da, Anayasanın açıkça düzenlediği bir konuda, önceki yasayı üstü kapalı ilga ettiği sonucuna varmıştır²⁵⁵.

Anayasa yargılamasının da öngörüldüğü 1982 Anayasa sisteminde, önceki yasa sonraki Anayasa kuralları arasında bir çatışma varsa, aynı konuda Anayasada açık ve doğrudan uygulanması mümkün bir kuralın bulunması gerekir. Aksi halde, yasayla Anayasa arasındaki çatışmada, aynı konuda, Anayasa doğrudan uygulanabilir bir kural içermiyorsa, ortaya bir Anayasaya aykırılık sorunu çıkararak çözüm yoluna gidilmelidir. Bunun için de, ya iptal davası yolu ile (md. 150, 151), ya da aykırılığın görülmekte olan bir dava sonunda ileri sürülerek, sorunun çözümü Anayasa Mahkemesine havale edilmelidir.

²⁵¹ Lütfi DURAN, *Mahkeme Kararları Kroniği*, İHFM, Cilt XXX s. 3-4, 1964, s. 992

²⁵² E. 1963/205, K. 1963/123, k.t. 22.5.1963, AMKD 2, s. 16

E. 1963/106. K. 1963/270, k.t. 11.11 1963, AMKD I, s. 473

E. 1963/67. K. 1966/19, k.t. 14.4.1966, AMKD 6, s. 108-109

E. 1963/81, K. 1966/40, k.t. 3.4.1966, AMKD 4, s. 214-215

²⁵³ Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 51

²⁵⁴ E. 1963/82, K. 1963/286, K. t. 4.12.1963, B G. 10.3.1964

²⁵⁵ E. 1976/13. K. 1976/31, K. t. 3.6.1976, AMKD 14, s. 216-217,

E. 1981/8. K. 1982/3. K.t. 6.5.1982, AMKD 20, s. 8

Yasanın Anayasa'ya aykırılığı yasanın geçerliliği (muteberliği) ile ilgilidir²⁵⁶. Yoksa, yasanın yürürlüğü Anayasa'ya aykırılığın konusunu teşkil etmez²⁵⁷. Anayasaya aykırılığın yaptırımı hükümsüzlük ve etkisizliktir.

3. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI İLE İPTAL

Anayasa yargısının kabul edildiği bir düzende Anayasa Mahkemesi'nin yasayı iptal etmesi ve bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanması ile yasa yürürlükten kalkar. Gereken hallerde, yani iptal edilen yasanın hemen yürürlükten kalkması ile doğabilecek boşluğu önlemek ve yasama organının gereken düzenlemeyi yapabilmesini sağlamak amacı ile, iptal edilen yasanın yürürlükten kalkma tarihi ayrıca kararlaştırılabilir (Ay. md. 153). Fakat bu süre, kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez. Gerçi, yasama organının iradesi dışında, iptal yolu ile yasanın yürürlükten kalkması farklı nedenlere dayanmaktadır ama, sonuç değişmemektedir²⁵⁸. Anayasa Mahkemesinin bir yasayı iptal ederek yürürlükten kaldırmasını kimi yazarlar açık ilganın bir şekli olarak görmektedirler²⁵⁹.

Anayasa Mahkemesinin, bir yasayı iptal etmesiyle ortaya çıkabilecek sorun, iptal edilen yasanın, açıkça yürürlükten kaldırdığı yasanın tekrar yürürlüğe girip girmeyeceğidir. Bu sorun 28.7.1967 tarih ve 931 sayılı İş Yasası'nın Anayasa Mahkemesince şekil yönünden iptal²⁶⁰

²⁵⁶ Yasaların yürürlüğü (meriyeti) ile geçerliliği (muteberliği) farklı kavramlardır. Ancak bu kavramların doğru olmayan bir biçimde eş anlamda kullanıldığı da görülüyor, örneğin, 9 Kanunuevvel 1340 tarih ve 688 sayılı "Yerli Kumaştan Elbise Giyilmesine Dair Kanun'un 2. maddesinde: "İşbu yasa neşri tarihinden muteberdir" deniyordu. Buradaki muteberdir yerine "meridir" denmesi gerekirdi.

²⁵⁷ Resmi Gazete'de yayımlanmış bir yasa yürürlük tarihi henüz gelmediği için yürürlüğe girmemiş olsa bile Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılabilir. Tabi ki burada açılacak davanın soyut norm yolu ile olması gerekir. Yoksa yürürlüğe girmemiş bir yasa herhangi bir davada uygulanamayacağı için somut norm denetimine imkan yoktur.

²⁵⁸ Bülent DAVER, a.g.m., s. 234

²⁵⁹ Erdoğan TEZİÇ, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s. 156

²⁶⁰ E. 1967/40, 1970/26, k.t. 14.5.1970 AMKD 8, s. 275

edilmesi üzerine, 931 sayılı yasanın 110 uncu maddesi uyarınca yürürlükten kaldırılan 8.6.1938 gün ve 3008 sayılı İş Yasası'nın yeniden yürürlüğe girip girmeyeceği üzerine çıkmıştır.

Anayasa Mahkemesinin önceki yıllarda verdiği ve bir yasaı yürürlükten kaldıran yasanın iptali halinde, önceki yasanın kendiliğinden yeniden yürürlüğe girmeyeceği kararına²⁶¹ rağmen Çalışma Bakanlığı, 14.11.1970 günlü yazısı ile, Başbakanlık aracılığı ile Danıştay'ın "mütalaasına" başvurmuştur. Bakanlık bu yazısında, "931 sayılı yasanın iptali üzerine 3008 sayılı İş Yasası'nın kendiliğinden yürürlüğe gireceği görüşünü" benimsemiştir. Ancak, Yasanın kendiliğinden yürürlüğe giremeyeceğine dair görüşlerin de ileri sürülmesi karşısında, Danıştay'ın görüşünün alınması gerekli görülmüştür..

Danıştay Üçüncü Dairesi²⁶², 8003 sayılı yasanın yeniden yürürlüğe girmesine imkân olmadığını belirtmiş ve bu karar Danıştay Genel Kurulunca da onaylanmıştır²⁶³.

²⁶¹ E. 1963/106. K. 1963/270, K. t. 11.11.1963, AMKD I, S. 468

²⁶² Danıştay Üçüncü Dairesi E. 1970/444. k. 1971/40, k.t. 9.1.1971 Danıştay Dergisi yıl 2, Sayı 4 (1972) s. 69-70

²⁶³ Danıştay Genel Kurulu E. 1971/22, k. 1971/36, k.t. 24.5.1971 Danıştay Dergisi yıl 2, Sayı 4 (1972) s. 71-75

Doktrinde, ilga edilmiş eski yasanın, iptal ile kendiliğinden yürürlüğe girmemesi gerektiği görüşü ileri sürülürken, "Eğer iptal edilen yasa veya bir yasa hükmü, münhasıran daha önceki bir yasanın ilgasıyla ilgili ise, o hükmün iptali ile eski yasanın yürürlüğe girmesi gerekir, çünkü burada doğrudan doğruya yasama organının ilga iradesi iptal edilmiştir deniyor. Bkz. Metin KIRATLI, a.g.e., s. 181.

SONUÇ

Ülkemizin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde devletin bütün organlarına görev düştüğü gibi, yasal olarak gerekli düzenlemeleri yapma adına en önemli görev parlamentoya düşmektedir. Bu sürecin gerektirdiği mevzuatların uyumlaştırılması ile birlikte ülkemizin son yıllarda meydana getirdiği kalkınma, Türk toplumunun yapısında meydana gelen hızlı gelişme ve bunun doğurduğu siyasi, ekonomik ve sosyal sorunlar hukuk alanında yeni düzenleme gereksinmelerini zorunlu kılmaktadır. Hukuk toplum hareketlerini yakından izlemek, toplumdaki her yenileşmeye cevap vermek zorundadır. Bir bakıma hukukun varlığı ve etkinliği buna bağlıdır. Bu nedenle hukuk kuralları toplumda anlaşılabilme ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilme niteliğini kaybetmemelidir. Dilini, anlamını, amacını yitirmiş pozitif hukuk kuralları toplumu rahatsız etmekle kalmayıp, onun hukuka, hukuk kurallarına ve daha önemlisi Devlete olan güvenini azaltır. Böylesine bir sonuç hukukçu ve yasa koyucu için istenen bir durum değildir. Hukukçuların ve yasa koyucunun topluma karşı olan yükümlülüklerini ifa etmediklerini gösterir. Bu nedenle hukuki sorunların, pozitif hukuk kurallarına göre hızla gelişmesi karşısında mevzuatın sosyal gereklere uydurulması işlemi büyük önem taşımaktadır.

Ancak ülkemizde, mevcut hukuk düzeninin ve uygulamalarının toplumun dinamik yapısı ile yeterince uyum sağladığı ve bunu geliştirici nitelikte olduğu söylenemez. Yasalar, içerikleri ve amaçları ile toplumsal kurumlardır. Duyulan gereksinmeye göre uygulama alanına konurlar, belli bir süre yaşarlar ve sonra değerlerini kaybederler. Ancak yasalar yaşadığı sürece uygulandığı olay ve işlemi doğrudan etkilemektedir. Anlaşılabilir, işlemleri azaltıcı, uygulanması kolay yasalarla, aksi nitelikteki teknikleri taşıyan yasaların farklı toplumsal etkiler ve sonuçlar doğurması kaçınılmazdır.

Yasalar arasında sistem, kavram, hükümler hatta dil bakımından bile farklılıklar yaşanmaktadır. Hatta bazen aynı yasa içinde bile uyumsuzluk ve çelişkilere rastlanmaktadır. Uygulamada büyük güçlüklerle yol açan bu durumun nedenleri arasında yasalarımızın farklı kaynaklardan gelmesi kadar

bunların bir genel yasa teorisi çerçevesinde ve yasa tekniğine uygun olarak hazırlanmayışları da önemli bir yer tutmaktadır. Bundan dolayı yasaların belirtilen hususları dikkate alacak uzmanların yardımı ile hazırlanmasında büyük fayda vardır.

Ülkemizde yasa yapılırken, söz konusu tekniklere yeterince özen gösterildiği söylenemez. Yasa yapma sürecinde dikkate alınmayan bazı aksaklıklar, beklenen toplumsal yarardan çok, maliyet getirmekte, hizmetlerin verim ve etkinliği düşürmektedir. Ayrıca parlamento aşamasında yaşanan bu aksaklıklar yasanın Anayasa Mahkemesince iptaline neden olabilmektedir. Böyle bir durum da işi çok ancak zamanı kısıtlı olan parlamentolar için iç açıcı bir durum değildir. Parlamento, ilgili yasayı tekrar yasalaştırmak için emek ve zaman harcamakla kalmayıp toplumun cevap beklediği yasaların kabul edilmesi de gecikecektir.

Yasa yapma azami derecede dikkat ve özen isteyen bir görevidir. Nitekim Atatürk, yasa yapımında görev alanların hangi vasıfta olmaları gerektiğini belirten bir sözünde şöyle demektedir: "O evsaftan birincisi şudur efendiler: Yasa teklif eden, yasa yapan, yasa vaz'eden bir insan beşeriyetin bütün hissiyatına, bütün ihtirasatına herkesten daha çok nazik vâkıf olur. Fakat nefsin herkesten ziyade ve tamamen, bütün şümuliyle, bunlardan tecrid etmek kudret ve kabiliyetine malik olmalıdır. Bu hassai mümtazeye malik olmayan insanlar cemiyeti beşeriye için yasa yapmak hak ve salâhiyetinden memnundur. Efendiler! Yasalar hissiyata iptina ve ittiba olunarak yapılamaz."²⁶⁴

Yasa yapımında dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da Anayasa Mahkemesi kararlarıdır. Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcı olduğu kabul edildiğine göre Devletin bütün organları ile birlikte Yasama organının da bu kararlara uyması gerekir. Bundan dolayı iptal edilen bir yasanın aynısı veya benzeri tekrar yasalaştırılmamalı. Yasama organı ayrıca Anayasa Mahkemesinin kararındaki gerekçe ile de bağlıdır.

Yasa tasarı ve tekliflerin hazırlanması, görüşülmesi ve kabul edilmesi aşamasında vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin görüşü alınmalıdır.

²⁶⁴ Atatürk'ün söylev ve demeçleri cilt 1 Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları s.93 1 İstanbul 1945 - Maarif Matbaası

Parlamentoların yasa yapımında büyük oranda hükümetin etkisinde kaldığı bir gerçektir. Bu etki altında kalmanın en büyük nedenlerinden biri de yasama organının bağımsız bir bilgi mekanizmasının olmamasıdır. TBMM Kütüphane ve Dökümantasyon birimi çerçevesinde milletvekilleri ve komisyonların her türlü bilgi ihtiyacını karşılayacak ABD ve İngiltere örneklerine benzer Araştırma Servisinin kurulması faydalı olacaktır.

Ayrıca parlamentonun yasa yapım sürecine olan etkisinin artırılabilmesi için yasa tekliflerinin komisyonlarda ve Genel Kurul'da görüşülebilmesine daha fazla imkan verilmelidir.

Plan ve bütçe komisyonunda iktidar grubunun mutlak üstünlüğü bulunmaktadır. Bunun sebebi ise Hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe yasasının bütünlüğünün ve tutarlılığının Bütçe Komisyonunda bozulmasını önlemektir. Ancak, günümüzde Plan ve Bütçe Komisyonu sadece bütçe yasasının ve kalkınma planlarının görüşüldüğü bir komisyon olmaktan çıkmış Meclis Başkanlığı tarafından havale edilen işlerin büyük bir kısmı bu komisyona gitmektedir. Bizce, Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasa'ya uygun olmayan yetkilerine son verilmelidir.

Hangi komisyonun hangi işlere bakacağı ve komisyonlara havalede esas alınacak kriterler İçtüzük'te ayrıntılarıyla düzenlenmelidir.

TBMM'nin kendi yapmış olduğu İçtüzük'teki kurallara uymaması ileride Anayasa Mahkemesi önüne gelen yasaların şekil bakımından denetiminde bir iptal sebebi oluşturabilecektir. Anayasa Mahkemesi TBMM'nin eylemli içtüzük değişikliği yapabileceğini kabul etmiş ise de, yasama organının sürekli eylemli içtüzük değişikliği yerine bu değişiklikleri içtüzükte yazılı şartlara uyarak yapması yerinde olacaktır.

Meclis komisyonlarının gerek kuruluşundaki gerek de çalışmaları sırasındaki İçtüzüğe aykırı davranışlar Anayasa Mahkemesi tarafından "önem derecesi" ayırımına tabi tutulmaktadır. Önem derecesini Anayasa Mahkemesi takdir edeceği için yasama organının bütün içtüzük kurallarına uyması Anayasa Mahkemesi tarafından verilecek iptal kararlarını en aza indirecektir.

Yasaların komisyonlar ve Genel Kurul'da görüşme aşamasında (özellikle komisyonlar) milletvekillerinin görüş ve düşüncelerini

açıklayabilmelerine bir sınır getirilmemelidir. Yasalar, komisyonlar aşamasında her türlü ayrıntısı ile görüşülmelidir. Genel Kurul'un yasanın teknik ayrıntılarının düzenlendiği yer olmaktan çıkarılması gerekir.

Şunu da belirtmek gerekir ki teknik bakımdan çok iyi hazırlanmış yasalar hukuki emniyet için bir şarttır ancak yeterli değildir. Bu yasaları uygulayacak hakim ve savcılar ile idarecilere de tatbikat noktasında büyük görev düşmektedir. Çünkü Descartes'in belirttiği gibi "Kanunların çokluğu çok zaman ahlak bozukluklarına özür teşkil eder, halbuki sayısı pek az, fakat pek sıkı tatbik olunan kanunlara sahip bir devletin teşkilatı daha muntazamdır"²⁶⁵.

²⁶⁵ Descartes, Metot Üzerine Konuşma (Çev. Mehmet Karasan), Milli Eğitim Basımevi- Ankara 1947

İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

- E. 1963/67, K. 1966/19, K.T. 14.4.1966, AMKD Sayı 4, s. 118
- E. 1963/81, K. 1966/40, K.T. 3.4.1966, AMKD Sayı 4, s. 256
- E. 1963/106, K. 1963/270, K.T. 11.11.1963, AMKD Sayı 1, s. 468
- E. 1963/124, K. 1963/243, K.T. 11.10.1963, AMKD Sayı 1, s. 422
- E. 1963/170, K. 1963/178, K.T. 5.7.1963, AMKD Sayı 1, s. 370
- E. 1963/204, K. 1963/179, K.T. 8.7.1963, AMKD Sayı 1, s.378
- E. 1963/205, K. 1963/123, K.T. 22.5.1963, AMKD Sayı 2, s. 14
- E. 1964/26, K. 1966/1. K.T. 13.1.1966, AMKD Sayı 4, s. 19
- E. 1964/38, K. 1965/59, K.T. 16.11.1965, AMKD Sayı 3, s. 281
- E. 1965/40, K. 1966/15, K.T. 15.3.1966. AMKD Sayı 4, s. 104
- E. 1967/6, K. 1968/9, K.T. 27.2.1968, AMKD Sayı 6, s.108
- E. 1967/40, 1970/26, K.T. 14.5.1970 AMKD Sayı 8, s. 258
- E. 1968/58, K. 1968/53, K.T.14.11.1968, AMKD Sayı 6, s. 277
- E. 1968/15, K. 1968/13, K. T. 3, 4 ve 5 Mayıs 1968, AMKD Sayı 6, s. 125
- E.1970/25-26, K. 1970/32, K.T. 18.06.1970, AMKD, Sayı 8, s. 340
- E. 1970/44, K. 1970/42, K. T. 17.11.1970, AMKD Sayı 8, s.443
- E.1970/57, K. 1971/33, K.T. 23.03.1971, AMKD, Sayı 9, s. 389
- E. 1972/24, K. 1973/21, K.T. 8.5.1973, AMKD Sayı 11, s.229
- E. 1972/24, K. 1974/11, K.T. 26.3.1974, AMKD Sayı 12, s. 11
- E. 1973/ 19, K. 1975/87, K.T. 15.4.1975, AMKD Sayı 13, s. 403
- E. 1973/33, K. 1974/9, K.T. 14.3.1974, AMKD Sayı 12, s. 84
- E. 1973/43, K. 1973/39, K.T. 25.12.1973, AMKD Sayı 11, s. 373
- E. 1975/145, K. 1975/198, K.T. 14.10.1975, AMKD Sayı 13, s. 535
- E. 1975/179, K.1976/8, K.T. 5.2.1976, AMKD Sayı 14, s. 7
- E. 1976/13, K.1976/31, K.T.3.6.1976, AMKD Sayı 14, s. 206
- E. 1976/27, K. 1976/51, K.T. 18-22.11.1976, AMKD Sayı 14, s. 344
- E. 1976/42, K. 1977/46, K.T. 19.04.1977, AMKD Sayı 15, s.281
- E. 1976/50, K. 1977/13, K.T. 15.2.1977, AMKD Sayı 15, s. 153
- E.1977/6, K.1977/14, K.T. 22.2.1977, AMKD Sayı 15, s.176

- E. 1977/60, K. 1977/81, K.T. 24.5.1977, AMKD Sayı 15, s. 358
E. 1977/61, K.1977/47, K.T. 21.4.1977, AMKD Sayı 15, s. 300
E. 1977/60, K. 1977/81, K.T. 24.05.1987, AMKD Sayı 15, s. 358
E. 1978/14, K. 1979/6, K.T. 23.01.1979, Sayı 17, s. 21
E. 1979/22, K. 1979/45, K.T. 18.12.1979, AMKD 17. s. 349
E. 1981/8. K. 1982/3, K.T. 6.5.1982, AMKD Sayı 20, s. 1
E. 1984/6, K. 1985/1, K.T. 11.1.1985, AMKD Sayı 21, s.1
E. 1984/14, K.1985/7, K.T. 13.6.1985, AMKD Sayı 21, s.153
E. 1987/23, K. 1987/27, K.T. 9.10.1987, AMKD Sayı 23, s.367
E. 1988/62, K.1990/3, K.T. 6.2.1990, AMKD Sayı 26, s. 94
E. 1990/31, K. 1990/24, K.T. 24.09.1990, AMKD Sayı 26, s.391
E. 1990/39, K.1991/21, K.T. 11.11. 1991, AMKD Sayı 27, Cilt I, s. 423
E. 1991/27, K. 1991/50, K.T. 12.11.1991, AMKD Sayı 27, Cilt 2, s. 679
E. 1992/26, K.1992/48, K.T. 17.9.1992, AMKD Sayı 28, Cilt 2, s. 525
E. 1996/19, K.1996/13, K.T. 14.05.1996, AMKD Sayı 32, Cilt 2, s.686
E. 1996/20, K 1996/14, K.T. 14.05.1996, AMKD Sayı 32, Cilt 2, s.704
E. 1996/21, K.1996/15, K.T. 14.05.1996, AMKD Sayı 32, Cilt 2, s.715
E. 1999/14, K.1999/6, K.T. 26.03.1999, AMKD Sayı 35, Cilt 2, s. 397
E. 2001/129, K.2002/24, K.T. 31.1.2002, R.G. 18.6.2002 /24789
E. 2002/152 K.2002/94, K.T. 21.10.2002, R.G. 29.03.2003/25063
E. 2003/30, K.2003/38, K.T. 29.04.2003, R.G. 09.07.2003/25163

KAYNAKÇA *

ABADAN, Yavuz, Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri, Ankara, 1952.

AKYÜREK, Akman, "A.B.D.'de Hukuki Yazım Tekniği ve Kanun Tasarılarının Hazırlanması", AİD, Cilt:25, Sayı 2, Haziran 1992.

ARMAĞAN, Servet, Memleketimizde İçtüzükler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.

ARAÇ, İbrahim; İBA, Şeref, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", AÜSBF Dergisi, c. 58, sayı 3, Ankara, 2003.

ARSEL, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Cumhuriyetin temel kuruluşu), Ankara, 1965.

Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, Cilt 1, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları İstanbul 1945 - Maarif Matbaası.

AYBAY, Rona, "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (1876-1976), Kanun-u Esasinin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976), Ankara, 1976.

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

BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukuku, AÜSBF yayını, Ankara, 1970.

BATUM, Süheyl; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Anayasa Hukukunun Temel Metinleri, Beta Yayınları, İstanbul, 1997.

BAYRAMOĞLU, Sonay, Parlamento Krizi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1988.

BEYME, Klaus von, Parliamentary Democracy, Macmillian Press, London, 2000.

BİLGE, Necip, Hukuk Başlangıcı (Hukukun Temel İlkeleri), Turhan Kitabevi, Ankara-1983.

BLONDEL, Jean, "Legislative Behavior", Some Steps Towards a Cross-National Measurement", Government and Opposition, Winter, 1969-70.

BOZ, Muhammet, Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1996.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergileri.

Danışma Meclisi Tutanak Dergileri.

DAVER, Bülent, "Kanunla İlgili Meseleler", SBFD, Cilt XVI, No: 4, Ankara-1961.

* Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar parantez içerisinde gösterilmiştir.

- DEMİRKOL, Ferman, Anayasa Hukuku Ders Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2002.
- DURAN, Lütfi, "Mahkeme Kararları Kroniği", İÜHFM, Cilt XXX s. 3-4, 1964.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Kanunların Ayıklanması Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tesbiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar; DPT Yayınları, Ankara-1983.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili İlkeler ve Öneriler, DPT Yayınları, Ankara, 1983.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, Kanunların Hazırlanması, Görüşülmesi ve Yayınlanması Konularında Yabancı Ülkelerden Örnek Uygulamalar, Ankara-1983.
- DÖNMEZER, Sulhi; ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, İstanbul, 1985.
- DUVERGER, Maurice, Siyasal Rejimler, Sosyal Yayınları, İstanbul, 1986.
- EM, Ali, Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, Ankara, 1997.
- ERGÜL, Ozan, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemi", AÜHFD, Cilt: 51, Sayı: 4, Ankara, 2002.
- EROĞUL, Cem, Anayasa Hukukuna Giriş, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.
- ERTUĞ, Hasan Refik, "Kanunlarımız ve Kanun Yapma Sanatı", Siyasi İlimler Mecmuası, Sayı: 242, 1951.
- EZHERLİ, İhsan, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Osmanlı Meclisi Mebusanı, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 1998.
- FINDIKOĞLU, Ziyaeddin Fahri, "Kanun Yapma Sanatı", Siyasi İlimler Mecmuası, No: 209, 1948.
- FOOT'S, Michael, Parliament in Danger!, London; Pall Mall Press, 1959.
- Fransız Anayasası 1958 (Adalet Bakanlığı Yayınları), Ankara, 1988.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme", TBMM'nin Etkinliği, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000.
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- GÜNEŞ, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, 1965.
- HAYEK, Friedrich, Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük, Çev. Atilla Yayla, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, 1994.
- HAS, Volkan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Komisyonlar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2003.

HAZIR, Hayati, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler), Literatür Ltd. Şti. Yayınları, Konya, 1994.

HOC AOĞLU, A. Şeref; OCAKÇIOĞLU, İsmet, Anayasa ve Anayasa Mahkemesi (Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi), Ankara, 1971.

İBA, Şeref, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", AÜHFD, 2003, Cilt: 52, Sayı: 1, s. 189-206.

İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısım en veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", AÜHFD, c. 52, sayı 3, Ankara, 2003.

İZGİ, Ömer; GÖREN, Zafer, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Cilt: 1-2, TBMM Basımevi, Ankara, 2002.

KAPLAN, İbrahim, "Kanun Yapma San'atı ve Tekniği", AÜSBFD, Cilt: 47, Sayı: 1-2, Ankara, 1992.

KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tuncer, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965.

KILIÇÇI, Sedat, Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanması, AÜHF Yayınları, Ankara, 1968.

KIRATLI, Metin, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (itiraz yolu), AÜSBF Yayınları, Ankara 1966.

KÖYMEN, Attilâ, İdare Hukukuna Giriş, Ankara.

KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1971.

KUZU, Burhan, Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

LAGROD, Georges, "Parlamentar Usulün Bazı Yönleri", Çeviren: Bahri Savcı, SBFD, Cilt 9, 1954.

MİCELLI, Vincenzo, Modern Parlamentolar, Çeviren: Atıf Akgüç, Ulus Basımevi, Ankara, 1946.

Millet Meclisi Tutanak Dergileri.

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 6. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000 (Türk Anayasa Hukuku).

ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri". AÜHF Dergisi, 1979 Cilt 36, Sayı 1-4 (Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri).

ÖZTÜRK, Kazım, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları İle, Cilt 2, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966.

- ÖZTÜRK, Kazım, İtalya, Fransa, Almanya, İngiltere, İran Parlamentoları Üzerine Araştırma, TBMM Kütüphanesi, 1981.
- PAZARCI, Hüseyin , Uluslararası Hukuk Dersleri, Yedinci Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- SAVCI, Bahri, "Kanun Tekniği İle İlgili Meseleler Üzerinde Bir Seminer", SBFD, Cilt: XVI, No: 4, 1961.
- SCHMITT, Carl, The Crisis of Parliamentary Democracy, (Çev. Ellen Kennedy 1985), Washinton DC; MIT Press.
- SERİM, Bülent, "İptal Edilen Kuralın Yerine Eskisinin Kendiliğinden Yürürlüğe Girememesi", AİD, Cilt: 298, Sayı: 1, 1995.
- SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, Onbirinci Baskı, İstanbul, 1997.
- TAN, Turgut , Plânlamanın Hukuki Düzeni, TODAİE Yayını, Ankara, 1976.
- TANILLI, Server, Anayasa Hukukuna Giriş (Devlet ve Demokrasi), Say Yayınları, İstanbul, 1990.
- TANÖR, Bülent; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.
- TBMM Tutanak Dergileri.
- TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, (Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları)
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2001(Anayasa Hukuku).
- TEZİÇ, Erdoğan, "Parlamento Kararı ve Kanun", Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1989, Cilt 5, s.121-130, (Parlamento Kararı ve Kanun).
- TEZİÇ, Erdoğan, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1972, (1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı).
- TİKVEŞ, Özkan, Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İzmir, 1982.
- TUNAYA, Tank Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku. İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, Beşinci Baskı, 1982.
- TUNÇ, Hasan, Parlâmento İç Muhalefet, Konya, 1997.
- TURAN, İter, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi" TBMM'nin Etkinliği, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000.
- TÜRK PARLAMENTO TARİHİ ARAŞTIRMA GRUBU, Türk Parlamento Tarihi, TBMM- II. Dönem, 1923-1927, II. Cilt, Ankara, 1996.

- YAYLA, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986.
- YILDIZ, Ahmet, "ABD Kongre Komisyonları" TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü Araştırma Servisi (Yayınlanmamış rapor).
- YÜCEKÖK, N. Ahmet, Siyaset Sosyolojisi Türkiye'de Parlamantonun Evrimi, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1983.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Beta, İstanbul, 1996.
- ZWEIGERT, Konrad, "Karşılaştırmalı Hukuk ve Günümüzde Hukukun Oluşumu" (Çev. Ergun ÖZSUNAY), IHFM Cilt XXXVIII, Sayı: 1-4.



ÖZET

Devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel fonksiyonu vardır. Yasama fonksiyonu yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Yasama organının en temel üç görevi yasa yapmak, hükümeti denetlemek ve bütçeyi onaylamaktır. 1982 Anayasasında da yasa yapmak Meclis'in görevleri arasında sayılmıştır. Ancak Anayasa, yasa teklif etme yetkisini, milletvekilleri ile birlikte hükümete de tanımıştır. Yasa yapma görevi esas olarak parlamentoya ait olmakla birlikte bu sürece katılan parlamento öncesi bir çok kurum bulunmaktadır. Yasa yapma süreci özellikle hazırlanan tasarılarla ilgili olarak Bakanlıklar'da başlamaktadır. Tasarılar Bakanlıklarca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulunun onayından geçtikten sonra Meclis'e sunulmaktadır. Yasa teklifleri ise milletvekilleri tarafından hazırlanmakta ve Meclis'e sunulmaktadır. 1982 Anayasası yasa tasarı ve tekliflerinin görüşülme usul ve esaslarının İktüzük ile belirleneceğini öngörmüştür. Ancak 1982 Anayasası'nın kabulünden sonra yeni bir İktüzük yapılmadığı için 1973 İktüzüğü halen uygulanmaya devam etmektedir. Ancak bu İktüzük birçok değişikliğe uğramıştır. İktüzükte yasa tasarı ve tekliflerinde aranacak şartlar, tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşme usul ve esasları ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve teklifler Meclis Başkanlığı tarafından ilgili komisyonlara (esas-tali) havale edilmektedir. Komisyonlar, Meclis Genel Kuruluna niyabeten görev yapmaktadırlar ve Genel Kurul'un küçültülmüş bir şekli gibidirler. Bundan dolayı tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurul'da görüşülme usulleri birbirine benzemektedir. Komisyon tarafından görüşülen tasarı veya teklif bir rapor ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur. Usul şartları yerine getirildikten sonra tasarı veya teklif Meclis gündeminde yerini alır. Gündemde sırası gelen tasarı veya teklifin Genel Kurul'da görüşmelerine başlanır. Genel Kurul'un gündemdeki tasarı ve tekliflerin sırasını düzenleme yetkisi de vardır. Genel Kurul'da tasarı veya teklifin tümü ve maddeleri görüşülür. Maddeler üzerinde milletvekilleri, komisyon ve hükümetin değişiklik önergesi verme yetkileri vardır. Tasarı veya teklif Meclis Genel Kurulunda kabul edilmekle yasalашmış olur. Ancak yasanın bağlayıcı

olabilmesi için yürürlüğe girmesi gerekir. Genel Kurul'da kabul edilen yasa yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı yasayı onbeş gün içinde Resmi Gazete'de yayımlayabileceği gibi, tamamen veya kısmen geri gönderebilir. Geri gönderme durumunda yasa Meclis'te aynı aşamalardan tekrar geçmek zorundadır. Yasaların yürürlüğe giriş tarihleri genelde yürürlük maddelerinde gösterilir. Şayet yasanın yürürlük tarihi gösterilmemiş ise yasa, Resmi Gazete'de yayımından kırkbeş gün sonra yürürlüğe girer. Yasaların yürürlükten kalkmalarında da yetkili organ Yasama organıdır. Yasalar yine başka bir yasa ile ortadan kaldırılır. Ancak Anayasa Yargısının kabul edildiği diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile de yasalar yürürlükten kalkmaktadır.



SUMMARY

There are three fundamental functions of State as legislation, execution and jurisdiction. Legislative function is carried out by the legislative organ. The principle duties of the legislative organ are to enact laws, to supervise the government and to approve budget. In 1982 Constitution enacting laws is considered among the Assembly's duties. But in Constitution authority of proposing law is given to the government and the deputies. The duty of enacting law essentially belongs to the parliament, and there are a lot of institutions participating to this process before the parliament. Enacting law procedure, in particular about the draft bills prepared, at the ministries. The draft bills are prepared by ministries and presented to the Assembly after approval by the Council of Ministries. Proposals are prepared by the deputies and presented to the Assembly. 1982 Constitution states that negotiating procedures and principles of draft bill and proposal are determined by the Rules of Procedure. But because of not enacting new Rules of Procedure after approval of 1982 Constitution, 1973 dated the Rules of Procedure is continued to be applied. But this Rules of Procedure has undergone a lot of changes. The conditions sought in the draft bills and proposals, the negotiation procedure and principles of draft bills and proposals at commissions and General Meeting are regulated in detail. The draft bills and proposals presented to the Presidency of Assembly are transferred to commissions (principal-secondary) concerned. Commissions perform duties in the name of the General Meeting of the Assembly and these are prototypes of General Meeting of the Assembly. For this reason, the negotiation procedures of draft bills and proposals at the commissions and General Meeting resemble each other. Draft bill and proposal discussed by the commission is presented to the Presidency of Assembly by a report. After completing the procedural conditions, draft bill or proposal takes its place in the Agenda of Assembly. Draft bill or proposal that has its turn in the agenda is begun to be negotiated in General Meeting.

General Assembly has also the authority to arrange the order of draft bill and proposal. In General Assembly the whole and articles of the draft bill and proposal are discussed. Deputies, commission and government have the authority to propose changes on articles. Draft bill and proposal become law by its approval in General Meeting of Assembly. However, for the law to be obligatory, it must come into force. The law approved in General Assembly is sent to the President of the Republic in order to be published. Either the President of the Republic can publish the act in the Official Gazette within 15 days or send back completely or partly. In the case of sending back law must go through the same process at the Assembly. The date of coming into force is generally indicated in the articles of effect. If the date of coming into force of law isn't indicated, it comes into force 45 days after being published in Official Gazette. Legislation organ is the authorized organ in the abolition of the laws, as well. Laws are abolished by another law. But as being in other countries in which the Constitution Judgement is approved, the laws are also abolished by the annulment decision of the Constitutional Court in our country.