

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İbrahim YUSUFOĞLU

“TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ’NDE YASAMA SÜRECİNDE KOMİSYONLAR”

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2013

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İbrahim YUSUFOĞLU

“TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ’NDE YASAMA SÜRECİNDE KOMİSYONLAR”

Danışman

Prof. Dr. Muharrem KILIÇ

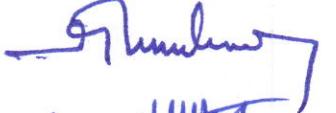
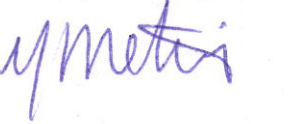
Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2013

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

İbrahim YUSUFOĞLU'nun bu çalışması jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan (Başkanı): Prof. Dr. Muharrem KILIÇ 
Üye (Danışman) : Doç. Dr. Mehmet ALTINKAYA 
Üye : Doç. Dr. Yüksel METİN 

Tez Başlığı: "TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NDE YAŞAMA
SÜRECİNDE KOMİSYONLAR"

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi 19./06/2013

Mezuniyet Tarihi 27/06/2013

Doç. Dr. Zekeriya KARADAVUT
Müdür

.....

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ.....	iv
ÖZET	v
SUMMARY	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA FONKSİYONU ve GENEL OLARAK KOMİSYONLAR

1.1	Yasama Fonksiyonu	4
1.1.1	Genel Olarak Yasama Fonksiyonu ve Tarihsel Süreç	4
1.1.2	Türkiye’de Durum	6
1.1.3	Yasama Fonksiyonunun Devlet Erkleri İçerisindeki Yeri.....	7
1.1.4	Yasama Fonksiyonunun Özellikleri	9
1.1.4.1	Yasama Fonksiyonunun Genelliği.....	9
1.1.4.2	Yasama Fonksiyonunun Aslılığı	10
1.1.4.3	Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği	11
1.2	Yasama İşlemleri	15
1.2.1	Parlamento Kararları.....	15
1.2.2	İçtüzük	17
1.2.3	Kanun	19
1.3	Genel Olarak Komisyonlar	20
1.3.1	Komisyon Kavramı	20
1.3.2	Komisyonların Tarihi Gelişimi	22
1.3.2.1	Eski Çağlarda	22
1.3.2.2	Dünyada Komisyonların Tarihi Gelişimi	23
1.3.3	Türkiye’de Komisyonlar.....	24
1.3.3.1	Osmanlıda Parlamento Hukuku ve Yasa Yapım Süreci İle İlgili Anayasal Gelişmeler.....	24
1.3.3.2	Türkiye’de Komisyonların Tarihi Gelişimi	30

İKİNCİ BÖLÜM

TBMM'DE KOMİSYONLAR

2.1	Komisyonların Tasnifi	32
	Komisyonlar, çalışma süreleri, kuruluş kaynakları, üyelerinin belirlenme usulü, çalışmalarının uzmanlık kriterine göre yapılıp yapılmadığı bakımından sınıflandırılabilir. 32	
2.1.1	Kuruluş Kaynağına Göre Komisyonlar	32
2.1.1.1	Anayasa Gereği Kurulan Komisyonlar	33
2.1.1.2	Yasa Gereği Kurulan Komisyonlar	35
2.1.1.3	İçtüzük Gereği Kurulan Komisyonlar	36
2.1.2	Çalışma Süreleri Açısından Komisyonlar	37
2.1.3	Üyelerinin Belirlenmesi Açısından Komisyonlar	38
2.1.4	Uzmanlık Kriteri Açısından Komisyonlar	40
2.2	Komisyonların Kuruluşu	40
2.2.1	Komisyonların Kurulmasında Yasal Dayanaklar	40
2.2.2	Komisyon Üyelerinin Sayısının Tespiti	41
2.2.3	Komisyon Üyelerinin Belirlenme Usulü	42
2.2.4	Siyasi Partilerin Komisyonlardaki Temsil Usulü	42
2.2.5	Komisyon Üyeliğinin Şartları	43
2.2.5.1	Komisyon Üyeliğinin Olumlu Şartları	44
2.2.5.2	Komisyon Üyeliğinin Olumsuz Şartları	45
2.2.6	Komisyon Üyelerinin Görev Dağılımı	46
2.2.6.1	Komisyon Başkanı	47
2.2.6.2	Komisyon Başkanvekili	48
2.2.6.3	Komisyon Sözcüsü	48
2.2.6.4	Komisyon Kâtibi	49
2.2.6.5	İdari Personeller	49
2.2.7	Komisyon Üyeliğinin Sona Ermesi	50
2.3	Komisyonlarda Görüşme	52
2.3.1	Komisyonlarda İlk İşlemler	52
2.3.1.1	Havale	52
2.3.1.2	Havale Üzerine İlk İnceleme	55
2.3.2	Komisyonlarda Toplantı	56
2.3.2.1	Toplantıların Zamanı	57
2.3.2.1.1	Genel Olarak	57

2.3.2.1.2	Komisyon Toplantılarının Ertelenmesi Gereken Durumlar	58
2.3.2.2	Toplantılara Çağrı ve Toplantı Çağrısının Yapılabileceği Kişiler	59
2.3.2.3	Toplantı Gündeminin Belirlenmesi	60
2.3.2.4	Toplantılarda Görüşme Usulü	63
2.3.2.5	Toplantı Karar ve Yeter Sayıları	64
2.3.2.6	Komisyonlarda Özel Görüşme Usulleri	64
2.4	Komisyonların Kaldırılması	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TBMM'DE KOMİSYONLARIN YASAMA SÜRECİNE ETKİSİ

3.1	Komisyon Raporları	65
3.1.1	Eski Komisyon Raporlarıyla, Yeni Komisyon İlişkisi.....	66
3.1.2	Komisyon Raporlarının Genel Kurula Etkisi	67
3.2	Kanun Önerilerinin Komisyon Tarafından Tekrar Görüşülmesi	70
3.3	Komisyon Tarafından Öncelikli Görüşme Talebi	72
3.4	Komisyon Süreci Olmaksızın Genel Kurulda Görüşme.....	72
3.5	Genel Kurulda Komisyonların Temsili.....	72
3.6	Komisyonlar Bülteni	73
SONUÇ		74
KAYNAKÇA		78
ÖZGEÇMİŞ		81

KISALTMALAR LİSTESİ

AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
CD	: Ceza Dairesi
E.	: Esas
f.	: Fıkra
K.	: Karar
KT	: Karar Tarihi
m.	: Madde
RG	: Resmi Gazete
et	: Erişim Tarihi
sy	: Sayı
s.	: Sayfa
TBMM.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMİ	: Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü
vd.	: Ve devamı

ÖZET

Yasa tasarı ve tekliflerinin üzerinde çalışmaların yapıldığı ve bunların son halini aldıkları yer meclis komisyonlarıdır. Bu anlamda komisyonlar yasa yapım sürecinin en önemli evrelerinden birinde rol alırlar. Bu yüzden komisyonlar parlamento faaliyetinin yürütülmesinde çok büyük öneme sahiptir. Günümüzde komisyonlar, parlamentoların vazgeçilmez unsuru haline gelmişlerdir. Bu nedenle komisyon çalışmalarını, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olan siyasi partilerin komisyon faaliyetlerine nasıl katıldıklarını yakından incelemek gerekmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'de komisyonların yasama faaliyetine katkıları, çalışma biçimleri, genel kurula ne şekilde etki ettikleri kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Parlamento ve Komisyonların tarihçesinden başlayarak, komisyonların teşekkülü, çalışma şartları, çalışmalarının Genel Kuruldaki yansıma biçimleri, sistematik bir şekilde okuyucuya aktarılmaya çalışılmıştır.

SUMMARY

Parliamentary commissions are the places where draft laws and proposals are argued and finalized. In this sense, commissions play a role in one of the most important stages of the process of law making. So commissions have great importance in the conduct of parliamentary activities. Nowadays, commissions have become an indispensable element of parliaments. For this reason, the work of the commissions and how political parties, which are indispensable element of democratic political life, participate to activities of commission are needed to be closely examined.

In this study, the contributions of commissions to the legislative actions, working methods, the way that they affect the general assembly are discussed in a comprehensive way. Starting from the history of the Parliament and the commissions; formation of commissions, working conditions, how workings reflect to General Assembly are tried to be conveyed to the reader in a systematic way.

GİRİŞ

Yasa tasarı veya tekliflerinin üzerinde esaslı çalışmaların yapıldığı ve bunların büyük ölçüde son halini aldıkları yer meclis komisyonları oldukları için komisyonlar, yasa yapım sürecinin en önemli aşaması olarak görülmektedir. Zira günümüz parlamentoları çalışmalarını komisyonlar vasıtasıyla yürütmekte, yasa tasarı ve teklifleri komisyonlarda olgunlaştırılarak parlamento genel kurulunda görüşülerek kabul edilmektedir. Bu nedenle yasa teklif ve tasarılarının komisyonda görüşülme sürecini ve bu süreçte siyasi partilerin etkilerini yakından incelemek gerekmektedir.

Bir program çerçevesinde siyasi kararları etkilemek ve bu amaçla siyasi iktidarı ele geçirmek üzere örgütlenmiş olan siyasi partiler ister iktidarda, ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak farklı düşüncelerin siyasi temsilcileri niteliğindedir. Siyasi partilerin bir bütün olarak kendilerini ifade ettikleri parlamentoların en ilkel yetkisi ise kanun yapmaktır. 1982 Anayasası'nda da kanun yapmak yasama organının görevleri arasında sayılmıştır. Kanun yapma görevi esas olarak parlamentoya ait olmakla birlikte bu süreçte esas rol alan unsur komisyonlar ve komisyonlara temsilci gönderen siyasi partilerdir.

Parlamentolar duruma göre belli sayıda üyenin katılımıyla “genel kurul” şeklinde toplanırlar. Ancak çalışmalarını büyük ölçüde komisyonlar aracılığı ile yerine getirirler. Yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve iş yükünü azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur¹.

Komisyon sözcüğü İngilizce'de “*commission*” olarak ifade edilmekte ve isim olarak “komisyon, alt kurul, komite, encümen”, fiil olarak da “görevlendirmek, ısmarlamak, sipariş vermek” anlamlarına gelmektedir. Ancak bu çalışmadaki anlamıyla komisyon kavramı, meclis ya da kurultayda üyeler arasından seçilerek “bazı konuları inceleyip, varılan sonuçları tartışılmak üzere genel kurula getirmekle görevli alt kurul” anlamına gelmektedir.

Uzmanlığa dayalı komisyon sisteminin benimsendiği ülkemizde, komisyonlar başlangıçta büyük ölçüde bakanlıkların görev alanlarına paralel olarak kurulmuştur. Ancak, zamanla bakanlıkların birleşmesi, bölünmesi, yeni bakanlıkların kurulması gibi nedenlerle bu paralellik büyük ölçüde bozulmuştur. Ayrıca İçtüzük ile sürekli ve geçici komisyonların yanı sıra belli bir tasarıyı veya konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek üzere özel komisyonlar kurulmasına da imkân sağlanmaktadır.

1 **DURGUN**, Şenol, *Parlamentar Yapılar ve Parlamentarlerin Temsil Gücü*, Alter Yayınları, Ankara, 2005, s. 50.

Anayasa ve İçtüzükte, TBMM komisyonlarının nasıl kurulacağına ilişkin genel bir düzenleme bulunmamakla birlikte, komisyonların bir kısmı anayasada özel olarak düzenlenmiş, bir kısmı özel kanunla düzenlenerek kurulmuş, bir kısmının kurulu u ise İçtüzükte düzenlenmiştir. Komisyon çalışmalarında milletvekilleri kendilerinden beklendiği üzere, esas olarak görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin olgunla tırılmasına odaklanır ve görüşülen konulara daha çok teknik açıdan yaklaşırlar.

TBMM İçtüzüğünün 20. maddesinde sayılan 16 sürekli komisyon şunlardır:

1. Anayasa Komisyonu;
2. Adalet Komisyonu;
3. Millî Savunma Komisyonu;
4. İçişleri Komisyonu;
5. Dı i leri Komisyonu;
6. Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu;
7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu;
8.  evre Komisyonu;
9. Sağlık, Aile,  alı ma ve Sosyal İ ler Komisyonu;
10. Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu;
11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabi  Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu;
12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu;
13. Dilekçe Komisyonu;
14. Plan ve Bütçe Komisyonu;
15. Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu;
16. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

Yukarıda sayılan komisyonlar sürekli komisyonlardır. Çünkü  alı maları belli bir uzmanlık alanına göre sınıflandırılmıştır. Kendilerine gelen i leri bitirmekle bu komisyonların varlığı sona ermez. Ancak İçtüzükte, yukarıda sayılan komisyonların yanında geçici komisyonlara ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır. Geçici komisyonlar, belli bir i e yönelik kurulur ve i leri bittiğinde varlıkları da sona erer. Bu komisyonların sabit bir sayısı yoktur; ihtiyaç halinde kurulurlar ve çalışmamızın konusu olan yasa yapım sürecinde de rol  stlenmezler. Tasarı veya teklifin hangi komisyonlarda g r   leceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, için komisyonlara havalesi sırasında Ba kanlık tarafından tespit edilmektedir.

Bu tezin amacı, meclis komisyonlarının ve TBMM'nin kanun yapım sürecindeki etkinliğini bir bütün olarak analiz etmeye çalışmaktır. Tezin ilk bölümünde genel olarak yasama fonksiyonu ve meclis komisyonları ele alınmış, ikinci bölümünde TBMM'deki komisyonların çalışma prensipleri analiz edilmiş, üçüncü bölümünde ise komisyonların Meclis Genel Kuruluna etkisi tartışılmıştır. Başka bir deyişle çalışmada, kanun tasarı ve tekliflerinin Meclis Başkanlığına sunulduğu ve Genel Kurul'da görüşülmesinden yayımlanmasına kadar geçen süreçte komisyon çalışmalarının yasa yapımına etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmada 2009 yılında hazırlanan TBMM İktisat Taslak Metninin de getirdiği yeniliklere çalışma kapsamında değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA FONKSİYONU ve GENEL OLARAK KOMİSYONLAR

1.1 Yasama Fonksiyonu

1.1.1 Genel Olarak Yasama Fonksiyonu ve Tarihsel Süreç

İlk çağlardan beri devlet olmanın aslî gerekliliklerinden biri, bir toplum için hukuk düzeninin olmasıdır. İnsanlar toplu halde yaşamın gereği olarak bir otoriteye ihtiyaç duymuşlar ve haklarının bir kısmını bu otoriteye devretmişlerdir. Devlet adı verilen bu otorite, toplumsal düzeni sağlamak için herkesin uyacağı kurallar getirmek durumundadır. İşte, devletin de bu hukukî kural koyabilme yetkisine yasama yetkisi denir. En ilkel haliyle buyurma gücü dediğimiz bu kural koyabilme yetkisinin kaynağının gökten yere indirilmesiyle günümüzdeki haline dönüşüm başlamıştır.

Hükümdarların, bugünkü anlamıyla halkın temsilcisi kabul edilemezse de, toplumun önde gelen kişileriyle fikir alışverişinde bulunmaları; bilge kişilerden oluşan kurulların toplanmasına, zamanla da toplumun temsilcilerinden oluşmaya başlayacak kurulların modern anlamda parlamentoları oluşturarak, iktidarı kullanan organlara dönüşmesine yol açacaktır. Halkın iktidarın kaynağı olarak görülmesi ve katılmasına ilişkin fikirler aydınlanma felsefesiyle hızlanacak; 18. yüzyılın sonuna doğru ise üstün buyurma gücünün halka ait olduğu yönündeki demokratik meşruiyet teorileri modern devletin zaferini ilan edecektir.

Bir ülkedeki en üstün buyurma gücü ya da egemenlik, özünde tektir. Ancak ideal devleti arayan düşünürler, devlet fonksiyonlarını çeşitli bölümlere ayırarak farklı organlarca yerine getirilmesini önereceklerdir. Kişinin iktidar karşısında korunması için egemenliğin çeşitli parçalara bölünmesini ilk kez John Locke savunacak; Montesquieu da kuvvetler ayrılığına yasama-yürütme-yargı fonksiyonlarından oluşan şeklini verecektir. Devletin hukuki fonksiyonlarından yargının, bağımsız mahkemelerce yerine getirileceğine de kuşku yoktur. Ancak, sıra yasama ile yürütmeyi ayırmaya geldiğinde, benimsenen hükümet sistemine göre fonksiyonları yerine getiren organların ilişkileri ve dolayısıyla kuvvetler ayrılığı da değişik görünümlere bürünmektedir. Yürütme organının doğrudan halkça seçildiği Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı olarak isimlendirilirken, hükümetin yasama organınca seçildiği ve yasamaya karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemler yumuşak kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemlerdir.

Yasama faaliyeti Latince, “*legislation*” kelimesi ile ifade edilmektedir. “*Legislation*”, yasa koymak manasına gelir. Bu anlamda, yasama organını en basit ifadesiyle yasa yapan organ olarak tanımlamamız mümkündür.²

Devletin en temel erklerinden biri olan yasama fonksiyonunu yerine getirecek organın nasıl oluşturulabileceği, topluma, zamana ve coğrafyaya göre farklılık göstermektedir. Aslında yasama faaliyetinin hangi organ tarafından yürütüleceği ve bu organın nasıl oluşturulabileceği sorusu, hâkimiyetin kaynağının ne olarak görüldüğü sorusuyla paraleldir. Devlet rejimi ve yasama organı birbiriyle doğrudan ilişkilidir. Bu anlamda, devlet rejimlerine göre yasama organı farklılık göstermektedir.

Mutlak hâkimiyetin tek kişiye ait olduğu devletlerde, yasama faaliyetinin de mutlak gücün elinde olduğu açıktır. Mutlakıyetçi rejimler de kendi içinde ayrılıklar gösterdiğinden bazen bu güç tek bir kişinin elinde, bazen Tanrının elinde, bazen de belirli bir kesimin elinde olabilir. İlk çağlarda yaygın olarak devlette görülen iktidar tipi mutlak iktidar niteliğindedir. Bu anlamda, yasama faaliyetinin de mutlak iktidara sahip gücün elinde olduğu açıktır. Eski Yunan şehir devletlerinde (Site devletleri), bu durum farklılık gösterir. Bu devletlerde, yasama faaliyetine katılabilen nüfus az olduğu için yasama faaliyeti doğrudan vatandaşlar eliyle görülmekteydi.

Tarihi süreç içerisinde mutlak iktidarlar zayıflık göstermeye başlamıştır. Bu bağlamda, mutlak iktidarı sınırlandırmaya yönelik faaliyetler artmıştır. Mutlak iktidarların zayıflamasıyla yasama faaliyeti zamanla müesseseseleşmiş; önceleri bu durum sadece belli bir kesim lehine olurken, 18. yüzyıldan itibaren hâkimiyetin kaynağı ile alakalı düşünce yapısının gelişmesiyle birlikte tüm vatandaşlar lehine gelişmiştir. Vatandaşların bu yetkilerini doğrudan kullanmalarına imkân olmadığından, vatandaşlar bu yetkisini bir organ vasıtasıyla yerine getirme yoluna gitmişlerdir. İşte bu yetkili organa “meclis” veya “parlamento” denmektedir. Günümüzde, demokratik devletlerde yasama faaliyeti bu organ aracılığı ile yürütülmektedir.

Parlamento ifadesi günümüzde yasama organının evrensel ifadesidir. Kelimenin kökü Fransızcadır. Konuşulan, tartışılan yer anlamını ifade eder. Fransızcada “*parlament*”, İngilizcede “*parliament*”, İtalyancada “*parlamento*”, İspanyolcada “*parlamento*”, Türkçede ise “*parlamento*” kelimelerinin kullanılması bu kavramın ne kadar evrensel bir ifade olduğuna kanıt olarak gösterebilir.³

² ÖZER, Attila, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s. 207.

³ ALTUĞ, Yılmaz, *Parlamento hukuku*, Çağlayan Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 1.

Parlamento kelimesi ilk kez Fransa’da kullanılmıştır. 13.yüzyılda Fransa’da krala adalet yönünde danışmanlık yapan meclise “*parlement*” adı verilmiştir.⁴ Fransa tarihinde parlamento adli bir kurum olarak göze çarpmaktadır.⁵ Zamanla bağımsız mahkemelerin de görevlerini yapan bu kurum, mutlak iktidardan yana bir tavır almıştır. Bu yüzden Fransız Devrimi ile birlikte “*parlement*” kapatılmıştır.⁶

Modern anlamda parlamento kurumu (yasa yapan organ) ise ilk kez İngiltere’de ortaya çıkmıştır. Bu yüzden İngiltere parlamentonun beşiği sayılır. İngiltere’de parlamento, tarihi bir tekâmülün mahsulüdür.⁷ Yukarıda bahsini ettiğimiz mutlak iktidarların sınırlandırılması süreci ilk adımını İngiltere’de atmıştır. 1215 tarihli Magna Carta belgesi ile mutlak iktidar sınırlandırılmış, yetkilerinin bir kısmı parlamentoya devredilmiştir. Parlamento bu tarihten sonra zaman zaman yetkisiz kalsa da, tarihsel süreç içinde günümüzdeki konumuna ulaşmıştır.⁸

Parlamentolar, günümüzde bazı istisnalar dışında, halk tarafından belirli bir süre için seçilen temsilcilerden oluşmaktadır. Bu süre ülkeden ülkeye değişmektedir. Ancak bütün ülkelerde yeni seçimlere katılmayan ya da katıldığı halde seçilemeyen temsilcilerin üyelikleri sona ermektedir. Yeni seçilenlerin ise devam etmektedir. Kural olarak, parlamento üyelerinin, seçilmiş oldukları dönem bitip yenileri seçilene kadar üyeliklerinin devam etmesi beklenir. Ancak, normal seçim dönemi bitmeden ya da seçimler yenilenmeden ve diğer üyelerin görevleri devam ederken, hemen hemen bütün ülkelerde değişik nedenlerle bazı üyelerin üyeliklerinin sona erdiği görülmektedir.⁹

1.1.2 Türkiye’de Durum

Türkiye’de modern anlamda parlamentoların ortaya çıkışı 1876 yılında Kanun-î Esasî ile birlikte başlamaktadır. 19. yüzyılda dünyadaki gelişmelerin etkisiyle Osmanlı Devleti içerisinde de mutlak iktidarı sınırlandırma düşüncesi ortaya çıkmış, Anayasa ile birlikte çift kanatlı meclis oluşturulmuştur. Ne var ki, bu meclis Padişah II. Abdülhamit’in aldığı kararla bir yıl sonra tatil edilmiştir. 1908 yılında tekrar açılan meclis, dönemin de koşullarıyla birlikte, çalışmalarını tipik parlamentolar gibi yürütememiştir.

Günümüzde yasama faaliyetine devam eden Türkiye Büyük Millet Meclisi 23 Nisan 1920’de açılmıştır. Parlamentoların çalışma alanlarını ve prensiplerini anayasalardan bağımsız

4 ALTUĞ, s. 2.

5 MİCELİ, Vincenzo, *Modern Parlamentolar (Çeviren: Atıf AKGÜÇ)*, Ulus Basımevi, Ankara 1946, s. 35.

6 ALTUĞ, s. 2-3.

7 MİCELİ, s. 15.

8 ALTUĞ, s. 2-4.

9 ONAR, Erdal, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi,” *Anayasa Yargısı (14)* Ankara, 1997, s. 387.

düşünmek ve tespit etmek mümkün değildir. 1921, 1924 ve 1961 Anayasaları; egemenliğin millete ait olduğunu, yasama yetkisinin ise meclis tarafından kullanılacağını düzenlemiştir. 1924 ve 1961 Anayasaları, ayrıca bu yetkinin devredilemeyeceği ilkesini de anayasal güvence altına almıştır.

Benzer şekilde 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini belirtmiştir. Fakat diğer anayasalarımızda olduğu gibi yasama yetkisinin ne olduğunu tanımlamamıştır.¹⁰ Bu bakımdan yasama yetkisi kavramının, Türk Hukukunda tam olarak tanımlanabilmesi oldukça güçtür. Anayasa'nın 87'inci maddesinde yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri sayılmıştır. Bundan hareketle yasama yetkisi "Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olan ve 1982 Anayasası'nın 87'inci maddesinde sayılan yetkililerdir" şeklinde tanımlanabilir.¹¹ Anayasamızın *TBMM'nin Görev ve Yetkileri* başlığını taşıyan 87nci maddesi ışığında değerlendirme yaptığımızda; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak başta olmak üzere, hem 87'inci hem de anayasanın diğer maddelerinde öngörölmüş görev ve yetkilerin yasama yetkisi kapsamına girdiği açıktır. Yasama organının işlemleri, genel olarak kanun ve parlamento kararı olmak üzere iki temel kategoriye ayrılır. Bir başka deyişle TBMM, iradesini ya kanun ya da parlamento kararı şeklinde ortaya koyar. Ancak uygulamada kanun ya da parlamento kararına vücut vermeyen işlemlerle de karşılaşmak olasıdır.

1.1.3 Yasama Fonksiyonunun Devlet Erkleri İçerisindeki Yeri

Yasama yetkisini tam olarak kavrayabilmek için devletin diğer temel erkleri ile farklarını ortaya koymak gerekir. Bilindiği gibi, devletin diğer iki erki yürütme ve yargı erkleridir. Çoğu zaman bu erkleri birbirinden tam olarak ayırabilmek mümkün olmasa da, maddi ve şekli kriter olmak üzere iki farklı kriterle bu fonksiyonlar birbirinden ayrıştırılmaya çalışılmıştır.¹²

Maddi kriter, Fransız anayasa hukukçusu Leon Duguit tarafından savunulmuştur.¹³ Duguit bu fonksiyonların tasnifini erkler tarafından yapılan işlemlerin hukukî mahiyetine bakarak yapmaktadır. Yasama fonksiyonu genel, objektif, kişisel olmayan kurallar koymaktır. Yürütme fonksiyonu ise bu kuralların uygulanmasını sağlar. Dolayısıyla yasama işlemleri hep

10 ÖZBUDUN, Ergun *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2004, s.187.

11 GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 363.

12 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 357.

13 DUGUIT, Leon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Anciennes Misons Thorin et Fontemoing, 4e Edition, 1923, s. 90-102'den aktaran GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 357.

genel ve soyut, yürütme işlemleri ise hep bireysel ve somuttur. Yargı fonksiyonu ise hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözer.¹⁴

Maddi kriter yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrılması için yetersiz kalmaktadır. Hemen belirtmemiz gerekir ki bu kriterle idarenin düzenleyici işlemlerini yasama faaliyetinden ayırmak mümkün değildir. Bilindiği gibi idare de genel, soyut, sürekli, kişilik dışı, düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Aynı şekilde yasama organının da yaptığı bireysel nitelikte işlemler vardır. Yasama organının bu tip faaliyetlerini yürütme işlemi olarak nitelendirmek mümkün gözükmemektedir. Örneğin bir milletvekilinin istifasının kabulü bireysel nitelikte bir işlemdir ve yasama işlemidir. Yine yasama organının yargı faaliyetinin görülmesine yardımcı nitelikte anayasadan kaynaklanan bazı yetkileri vardır.¹⁵ Şu halde maddi ölçüt, idarenin düzenleyici işlemlerini maddi mahiyet itibarıyla kanunlardan ayırmakta yetersiz kalmaktadır. Ayrıca yasama organının, maddi yönden bireysel işlem sayılması gereken, bir kişiye yönelik kanunlar çıkardığı, bazı kişileri belirli görevlere seçtiği ve meclis soruşturması örneğinde olduğu gibi maddi mahiyeti itibarıyla yargı fonksiyonu içinde yer alması gereken işlemler yaptığı da görülmektedir. Maddi ölçütü yeterli bulmayan bir kısım düşünürler, devlet fonksiyonlarının maddi mahiyetlerine göre değil, fonksiyonları yerine getiren organlara ve işlemin yapılış şekillerine göre tanımlanması gerektiğini savunmuşlardır.

Yasama fonksiyonunu diğer fonksiyonlardan ayıran diğer kriter ise şekli kriterdir. Şekli kriterin savunucusu Fransız Hukukçu Raymond Carre de Malberg'dir.¹⁶ Bu kriterde işlemlerin niteliğinin hiçbir önemi yoktur. Sadece işlemi yapan organın önemi vardır. İşlemi yapan organ yasama organı ise, işlem yasama organı faaliyetidir. Bu anlamda yasama organının yaptığı her işlem kanun mahiyetindedir ve diğer organların yaptığı faaliyetlerden üstündür. Bu kriterle göre yasama faaliyetleri ile diğer organların faaliyetlerinin arasında bir hiyerarşi vardır.¹⁷

Şekli kriter daha gerçekçi bir ayırım gibi gözükse de devlet erklerinin ayrılmasında mutlak bir doğruluk sağladığı söylenemez. Yasama organının yapmış olduğu bazı idari nitelikteki işlemleri bu kriterle, bir kanun yapma faaliyeti gibi gösterilme sonucuna gidilebilir. Yürütme organının mahfuz yetkisinden dolayı, bir yasanın somut olaya ilişkin değil, genel ve soyut olması gerekir.¹⁸

14 DUGUÏT, s. 88'den aktaran GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 358-359.

15 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 359.

16 MALBERG, Raymond Carre de, *Contribution a la atheroie generale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, Cilt I, s. 268-284'den aktaran GÖZLER *Türk Anayasa Hukuku*, s. 360.

17 MALBERG, s. 332-336, 'den aktaran GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 361.

18 DOEHRING, Karl, *Genel Devlet Kuramı (Çeviren: Ahmet MUMCU)*, İnkılâp Kitabevi, Ankara 2000, s. 196.

Erklerin sınırlarını belirlerken kural olarak şekli kriter uygulanır. Ancak şekli kriterin yetersiz kaldığı veya hukuk devleti ilkesinin gerektirdiği durumlarda maddi kriterin uygulanmasında herhangi bir sakınca yoktur.

1.1.4 Yasama Fonksiyonunun Özellikleri

Yasama yetkisinin genellik, aslilik (ilkellik) ve devredilmezlik olmak üzere üç temel özelliği vardır.

1.1.4.1 Yasama Fonksiyonunun Genelliği

Yasama yetkisinin genelliği kavramını, kanunların genelliği ile karıştırmamak gerekir. Bizim hukukumuzda yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu itibari ile sınırlandırılmamış olduğu anlamına gelir. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi, yasama organının dilediği konuda dilediği kadar ayrıntılı düzenleme yapabilme yetkisini ifade eder.¹⁹

Yasama organı hukuk düzeninin yaratıcısı olduğu için bu ilkenin uygulanması söz konusudur. Ancak bu ilkenin istisnaları mevcuttur. Hukuk devleti ilkesi ve onun bir aracı olan kuvvetler ayrılığı ilkesi bazı konularda yasama yetkisine sınırlama getirmeyi kaçınılmaz kılar. Yasama yetkisinin sınırının dışında kalan bu alanlara “yasama kısıtı” denir. En kısa tabiriyle yasama kısıtı, yasamanın yapamayacağı işlemleri kapsar.²⁰ Bu anlamda yasama yetkisinin anayasa’da sınırlı bir biçimde mi düzenlendiği, yoksa düzenleme alanının sınırsız bir yetki olup bunun sadece Anayasa’da belirtilen aksi durumlarda mı sınırlandırılacağı tartışma konusudur. Şeref İba’ya göre Anayasamızda TBMM’nin görev ve yetkilerinden bahseden 87. madde ve Anayasa tarafından TBMM’ye verilen diğer görevler ile birlikte yasama organının görev alanı kısıtlıdır.²¹ İba’ya göre “Anayasa koyucu, tüm devlet organları için öngörmüş olduğu, kaynağını anayasadan alan yetki kullanma kısıtlanmasından yasama organını da ayrı tutmamıştır.”²² Karşıt görüşteki Kemal Gözler’e göre ise yasama yetkisinin sınırlandırılması sadece Anayasadaki ifadelerle mümkün olabilir. Yasama yetkisi Anayasa tarafından sınırlandırılmamışsa yasama organı dilediği konuyu dilediği kadar ayrıntılı düzenleyebilir.²³

19 **ÖZBUDUN**’ a göre yasama yetkisinin genelliği ilkesinin 3 temel özelliği vardır:1- Yasama organı konu itibariyle sınırlandırılmamıştır. 2- Yürütme organına bırakılmış mahfuz alan yoktur. 3- Yasama organı bir konuyu dilediği kadar ayrıntılı düzenleme yetkisine sahiptir. *Türk Anayasa Hukuku*, s. 191, benzer görüş için Bkz. **GÖZLER**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 365.

20 **İBA**, Şeref, *Parlamento hukuku*, Kültür Yayınları, İstanbul Mart 2010, s. 11.

21 **İBA**, *Parlamento hukuku*, s. 12.

22 **İBA**, *Parlamento hukuku*, s. 13, **İBA**, Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasi Kurumlar*, Turhan Kitabevi, Ankara Ocak 2008, s. 116.

23 **GÖZLER**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 366.

Yasama yetkisinin genelliği yürütmeye bırakılmış mahfuz bir alanın olmadığı anlamına gelir.²⁴ Bu kuralın da istisnaları anayasamız tarafından belirlenmiştir. Örneğin, salt yürürlükte olan kanunların uygulanmasından ibaret olan işlemler sadece yürütmenin görev alanındadır.²⁵ Kanun, sadece bu tip işlemlerin yapılış usulleriyle ilgili kuralları koymakla yetinip, uygulamayı idareye bırakmalıdır.²⁶ Örneğin kanun ile bir memur ataması yapılamaz veya bir memur terfi ettirilemez. Teziç'e göre; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi (Ay. m. 107) genelliğin tek istisnasıdır²⁷. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığının içyapısı ve işleyişi düzenlenebilmekte, kişiler üstünde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Duran, bu sebeple kararname ile düzenlemeyi, tam ve gerçek anlamı ile özerk bir düzenleme işlemi kabul etmemektedir²⁸.

Yasama yetkisinin bir başka kısıtı ise yargı organlarının görevleriyle belirlenir. Anayasamızda yasama organına bu konuda kısıtlamalar getirilmiştir.²⁹ Yürütme organı ile ilgili yukarıda bahsettiğimiz yasama kısıtı yargı organlarına ilişkin de geçerlidir. Buna göre yasama organı, salt mahkemelerin görev alanına giren bir işlemi yapamaz. Bir kimseye kanuni mükellefiyet getiremez ve yargılama işlemi yapamaz.

1.1.4.2 Yasama Fonksiyonunun Asliliği

Yasama yetkisinin asliliği, yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya, yani araya başka bir işlem girmeksizin düzenleyebilmesini ifade eder.³⁰ Yasama organını ile yürütme organı arasındaki temel farklardan biri de burada ortaya çıkar. Yasama organının işlemlerini yaparken bir kanuna dayanma zorunluluğu yoktur. Yani konuyu ilk elden düzenler. Genellik ilkesinin bir gereği olarak dilediği konuyu dilediği kadar ayrıntılı düzenlerken herhangi bir kanuna dayanması söz konusu değildir. Anayasaya da dayanmak gibi bir mecburiyeti yoktur.

24 **ÖZBUDUN**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 191; **GÖZLER**, *Türk Anayasa Hukuku*, , s. 365; **İBA**, *Parlamento hukuku*, s. 13.

25 **GÖZLER**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 365. **İBA**, *Parlamento hukuku*, s. 13. **TEZİÇ**, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, Sekizinci Bası, İstanbul 2003, s. 15.

26 **TEZİÇ**, *Anayasa Hukuku*, s. 16.

27 **TEZİÇ**, *Anayasa Hukuku*, s. 15.

28 **DURAN**, Lütfi, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?" , *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C:4, Sy:1-3, İstanbul, 1985, s. 40.

29 "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görölmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." (m. 138).

30 **ÖZBUDUN**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 191.

Anayasanın yasama organına verdiği yetki genel bir yetkidir.³¹ Anayasanın yasaklamadığı her alana girme yetkisi vardır. Oysa yürütme yetkisi kesinlikle kanuna dayanmalıdır. İlgili kanun yoksa yürütmenin de yetkisi yok demektir. Bu anlamda yasama yetkisi ilk-el (*intra legem*) iken, yürütme yetkisi ise ikincil bir yetkidir (*secundum legem*).³² Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, idari işlemler kanuna dayanan ve kanunun uygulanmasını sağlayan işlemler olarak ortaya çıkarken; kanunlar, anayasaya dayanan, anayasayı uygulayıcı işlemler olmak zorunda değildir. Anayasada düzenlenmemiş bir hususu kanunla ilkelden düzenlemek de mümkündür.³³ Anayasa kanun ilişkisinde önemli olan, yukarıda belirtildiği gibi, kanunların anayasaya aykırı düzenlemeler getirmemesidir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de; idari işlemin bir kanunu uygulama maksadıyla düzenlenmesine dikkat çekmekte, kanunun ise “*konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koyduğunu*” vurgulamaktadır.³⁴

Yasama yetkisinin asliliği, aynı zamanda yasama organının anayasanın düzenlediği alanlarda uygulayıcı kanun çıkarıp çıkarmama serbestliğini de ifade eder. Bu anlamda yasama organı anayasanın belirlediği amaçları gerçekleştirmek zorunda değildir.³⁵ Yasama organının bu yükümlülüğünün sadece siyasi olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu serbestlik, bazı kanunların belirli sürede çıkarılıp çıkılmaması konusunda doktrinde tartışmaya açıktır. Örneğin Atar, anayasanın belli bir sürede çıkarılmasını emrettiği kanunlar ile temel hak ve hürriyetlerin uygulamaya konmasını sağlayacak kanunların çıkarılmaması nedeniyle zarara uğrayan kişilerin, yasama organına karşı genel mahkemelerde tazminat davası açabilmeleri gerektiği görüşündedir³⁶.

1.1.4.3 Yasama Fonksiyonunun Devredilmezliği

Egemenlik hakkının en esaslı ifadesi olan yasama hakkının, bir ülke halkının bir arada toplanıp bizzat yerine getirmesi şüphesiz en ideal olanıdır. Ancak, sayıları milyonları aşan fertler tarafından bu hakkın bizzat kullanması mümkün değildir. Bu nedenle halk, yasama

31 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 192.

32 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 191-192, TEZİÇ, Erdoğan, s. 17.

33 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 367.

34 E.1965/16, K.1695/41 sayılı kararı, RG:04.11.1965/12142.

35 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 192; GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 368. Özbudun’a göre yasama organının yükümlü olduğu sonucuna varılsa bile bu yükümlülük hukuki değil, siyasidir. Bu anlamda bazı kanunların belli bir süre içinde çıkarılmasını açıkça emreden anayasa hükümlerinin bile hukuki açıdan bir müeyyidesi yoktur.

36 ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya 2005, s. 168.

fonksiyonunu, kendi içlerinden seçtikleri temsilciler eliyle kullanmaya mecburdur. Bu temsilciler ile halk arasındaki hukukî bağa “temsil” denir³⁷.

Bir hukuki işlem, kural olarak o muameleyi yapan kimse hakkında hüküm ve sonuç doğurur. Ancak, hukuki ve maddi engeller bazen bir kimsenin kendi başına hukuki işlem yapmasına imkân vermeyebilir. Bu durumda hukuki işlem mümessil adı verilen temsilci tarafından yapılır. Temsil ilişkisi siyasal anlamda, toplumun sahip olduğu egemenlik hakkının, toplum adına ve toplumun seçeceği kimseler tarafından kullanılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Burada temsil edilenin temsilciye verdiği “*adına hareket etme yetkisi*”, temsilin temel unsuru olarak gözükmektedir. Bu şekilde yetkilendirilen kimseler ise halk adına yönetim işini yürütecek organı ortaya çıkartarak, halkın bizzat kendisini yönetebilmek olanaklarından uzaklaştığı devrede, demokratik rejimin gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır³⁸.

Bu temsil anlayışı da millet ile temsilcileri arasında bir vekâlet ilişkisine dayandırılmaktadır. Ancak bu vekâlet siyasal nitelikte bir vekâlettir. Milli egemenlik teorisi gereği, egemenlik tek tek bireylere değil, kolektif bir manevi varlık olan millete ait olduğu için, temsilcilere, egemenliğin kullanılması konusundaki vekâlet, seçim çevrelerindeki seçmenlerce değil, milletin bütünü tarafından verilmektedir. Dolayısıyla temsilciler, seçim çevrelerini değil bütün milleti temsil ederler. Diğer taraftan, egemenliğin kullanılması konusundaki vekâleti millettten tek tek temsilcilerin şahısları değil, onların bütünüünün oluşturduğu organ almaktadır. Yani, vekâlet yetkisi, milletin bütünü tarafından, meclisin bütününe verilmiş kolektif bir vekâlet (mandat collectif) yetkisidir³⁹. Bu nedenlerle seçmenler, temsilcilere emir ve talimat veremezler, onları görevlerinden alamazlar (azil yasağı). Temsilcilerin ücretleri genel bütçeden karşılanır.

Millet, yasama yetkisini bizzat kullanamayacağına göre, bu yetkisini vekâlet ilişkisi içerisinde kendi seçtiği temsilcilerden oluşan yasama organına devretmektedir. Görüldüğü üzere, egemenlik hakkını bizzat kullanma imkânı olmayan halk, bu hakkı temsilcileri aracılığı kullanmaktadır. Bu anlamda yasama organı, millete ait olan yasama yetkisini kullanan bir vekil konumundadır.

Yasama organının, yürütme organına yasama işlemi niteliğinde işlemler yapma yetkisi vermesi (*Délégation de Pouvoir*) özel hukuktaki vekâlet (*mandat*) fikrinin kamu hukukuna

37 KUBALI, H. Nail, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasal Rejimler*, Ersa Matbaacılık, İstanbul, 1965, s. 380.

38 ARASLI, Oya, *Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekili Adaylığı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara 1972, s. 10.

39 BAŞGİL, Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuk*, Baha Matbaası, İstanbul 1960, s. 232.

aktarılmasıdır. Kendisine yasama işlemi niteliğinde işlemler yapma yetkisi verilen yürütme organı, yasama organının vekili sıfatı ile hareket etmektedir. Vekâlet verilmiş olan yürütme organı anayasa tarafından kendisine verilmiş yetki ile değil, yasama organının devrettiği yetki ile kendisini yasama organının yerine koyarak hareket etmektedir.

Doktrinde yasama organının, yürütme organını kanun gücünde işlemler yapması konusunda yetkilendirmesi, “yasama delegasyonu”, “teşrii vekâlet”, “teşrii niyabet”, “yasama yetkisinin devri” gibi değişik adlarla ifade edilmiştir. Tüm bu kavramların kökeninde yukarıda açıkladığımız vekâlet teorisinin yattığı söylenebilir.

Yasama organının kanun koymak üzere aldığı yetkinin, başka bir organa devretmesinin yasaklanması şeklindeki düşüncenin altında Roma hukukunun eski bir ilkesi olan vekâlet alanın vekâlet veremeyeceği (*Delegatus Non Protest Delegare*) ilkesi yatmaktadır. Bu düşünce “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi” olarak pozitif Anayasa metinlerinde de yerini almıştır⁴⁰.

Söz konusu bu ilişkilerde vekâlet ilişkisinin olduğu kabul edilmekle birlikte, iş yasama organının bazı yetkilerini yürütme organına devretmesi meselesine gelince, vekâletin kamu hukukunda mümkün olamayacağı ileri sürülmektedir. Yasama yetkisinin millete ait olduğu, milletin bu yetkiyi kullanmak üzere yasama organına verdiği ileri sürülerek, verilen bu yetkinin başkasına devrinin mümkün olamayacağı belirtilmektedir. Daver, bir bakan yetkilerin bazılarını müsteşara devredebildiğine göre, yasama organının da gerektiğinde kanun yapmak yetkisinin bir kısmını yürütme organına devredilmesi görüşündedir.⁴¹ Kanaatimizce bu görüşe katılmak güçtür. Çünkü böyle bir durumun hukuk devletinin vazgeçilmez ilkesi olan kuvvetler ayrılığı prensibiyle bağdaşmayacağı açıktır.

Kural olarak kamu hukukunda vekâlet ilişkisi söz konusu değildir. Ancak aksine bir kural yoksa kamu hukukunda da vekâlet “bir kanun” ile verilebilir. Nitekim uygulamada yukarıda verdiğimiz örneklerdeki, bakan-müsteşar, vali-vali muavini arasındaki yetki devri ilişkisini vekâlet ilişkisi ile açıklayabiliriz. Burada söz konusu olan yetki devri önceden çıkarılmış bir kanuna dayanmaktadır. Görülüyor ki, özel hukukta vekâlet, kanunun açık bir iznine bağlı olmadığı halde, kamu hukukunda vekâletin temelinde mutlaka bir kanun olmalıdır. Şu halde, diyebiliriz ki, özel hukukta vekâlet kural iken kamu hukukunda istisnadır. Bunun sonucu olarak da özel hukukta vekâletin hangi istisnaî hallerde mümkün olmadığı, kamu

40 **DAVER** Bülent, *İcra Organının İstisnai Yetkileri bakımından Fevkalâde Hal Rejimleri (Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1961, s. 84.

41 **SARICA**, Ragıp, *Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Selâhiyeti*, Türk Hukuk Kurumu Yayını, İstanbul 1943, s. 170.

hukukunda ise hangi hallerde vekâletin mümkün olduğunun kanunla açıkça gösterilmesi gerekmektedir⁴².

Yasama yetkisinin devredilmezliği Anayasamız tarafından güvence altına alınmış bir ilkedir.⁴³ Bu ilke 1924 ve 1961 Anayasalarında da anayasal güvence altına alınmıştı.⁴⁴ 1924 Anayasasının 6'ncı maddesi, "Meclis teşri salâhiyetini bizzat istimal eder" demektir. 1961 Anayasası ise 5'inci maddesiyle, "Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bu yetki devredilemez" hükmünü taşımaktadır. 1982 Anayasasının 7'nci maddesine göre de, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bu yetki devredilemez" denilmektedir. Görüldüğü üzere Cumhuriyet dönemi anayasalarının hepsinde aynı içerikli kurallar yer almıştır. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yasama ve yürütme yetkilerinin TBMM'de toplandığını ve egemenliğin TBMM tarafından kullanılacağını öngören 1924 Anayasası'ndan ziyade, kuvvetler ayrılığını esas alarak, egemenliğin Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılacağını öngören 1961 ve 1982 Anayasaları bakımından anlam ve önem taşımaktadır. 1961 Anayasası 4'üncü ve 1982 Anayasası da 6'ncı maddesiyle, "hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" kuralını içermektedir. Bu hükmün konulmasındaki amaç, egemenliği kullanan organların birbirine karşı yetki tecavüzünün önlenmesinin istenmesidir. Bu kuralın, bu anayasalarda ayrıca ifade edilen "yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini" de kapsadığı kuşkusuzdur. Başka bir anlatımla, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi anayasa metninde ayrıca yer almasaydı bile, bu kural gereği Anayasa'ya göre yasama yetkisi devredilemezdi⁴⁵.

Devredilmezlik ilkesinin sınırlarının bilinmesi için öncelikle yasama organının yetkilerinin neler olduğunun tespiti gerekir. Bu anlamda yasama yetkisi ile genel, soyut, objektif, kişilik-dışı hukuk kuralları koyulması yetkisinin kastedilmediği açıktır. Çünkü yürütme organı, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında, düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptir⁴⁶ Bu bağlamda devredilemez olan; kanun adı altında veya kanun adı taşımaksızın kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisidir. Hukuki işlemler, ancak aynı nitelikteki işlemlerle değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilirler. Eğer bir hukuki işlem, kanunda

42 **SARICA**, s. 182.

43 "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez." (m. 7).

44 "Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder." (1924 Anayasası m. 6), "Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez" (1961 Anayasası m. 5).

45 **TANÖR**, Bülent, **YÜZBAŞIOĞLU**, Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları İstanbul 2001, s. 265.

46 1924 Anayasası (m. 52), 1961 Anayasası (m. 107, 113), 1982 Anayasası (m. 115, 124).

değişiklik yapıyor veya kanunu yürürlükten kaldırıyorsa, kanun gücündedir. Ayrıca, bir hukuki işlemle, önceden herhangi bir düzenlemeye konu olmamış alan ilk elden düzenlenmekteyse, söz konusu işlemin kanun gücünde olduğundan şüphe edilemez⁴⁷ Buna karşılık, anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar başka bir organ tarafından düzenlemeye konu edilemez. Yasama organı kanunla düzenlemeye giderken; asli kuralları koyup, tali ve uygulamaya ilişkin kuralları idarenin düzenleyici işlemlerine bırakabilir⁴⁸ Bu hususta kanaatimizce Anayasa'da yer alan yetkilere bakmak gerekmektedir. Aksi halde yasama yetkisinin genelliği ilkesinden yola çıkılırsa yasama organının yürütme organına hiçbir koşulda yetki veremeyeceği sonucu çıkarılabilir. Öyleyse devredilemez yetkilerin sınırları Anayasa'nın belirlediği kadardır. Anayasanın 87. maddesinde belirtilen yetkiler ve muhtelif maddelerde yasama organına verilen yetkiler aksi Anayasa'da belirtilmedikçe devredilemez.

1971 yılında yapılan değişiklikle beraber Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiştir. Bugün hala kullanılmakta olan bu yetki yürütme organına kanun kudretinde düzenleyici işlem yapma yetkisini verir. Kanun hükmünde kararnameler ilk başta doktrinde ciddi tartışmalar neden olsa da günümüzde yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlali gibi görülmemektedir. Zira kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki kanununa dayanma ve yayımlandıkları gün meclis onayına sunulma zorunluluğu, bu yetkinin aslında yasama organının iradesi çerçevesinde kullanıldığını göstermektedir.

1.2 Yasama İşlemleri

1.2.1 Parlamento Kararları

Yasama organının hukuki faaliyetleri genel itibariyle, kanun ve parlamento kararı olmak üzere ikiye ayrılır.⁴⁹ Bu bağlamda bu iki yasama işlemini birbirinden ayırt etmek gerekir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, yasama yetkisi genel ve sınırsızdır. Ancak hemen belirtmemiz gerekir ki yasama yetkisinin genelliği prensibini kanun yapma bağlamında ele almak gerekir. Başka bir ifadeyle, yasama organı dilediği konuda dilediği kadar ayrıntılı düzenleme yapma yetkisini parlamento kararı şeklinde kullanmaz. Yani parlamento kararları daha sınırlı sahayı ifade eder. Parlamento kararlarıyla düzenlenecek alanın sınırı ise yapılacak işlemin maddi mahiyetine göre belirlenir.⁵⁰

47 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 193.

48 TEZİÇ, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 17.

49 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 215.

50 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 377.

Yasama işlemlerinin içyapısına, örgütlenmesine ve çalışma düzenine ilişkin konular parlamento kararları ile düzenlenir. Yani parlamento kararları, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun dışındaki bütün işlemleridir⁵¹.

Parlamento kararları yasama meclislerinin iç örgütlenmelerine ve çalışmalarına ilişkin kararlar ve yasama meclislerinin yürütme organı ile olan ilişkilerini ilgilendiren kararlar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulabilir⁵². Parlamento kararlarının önemli bir bölümünü, yasama meclislerinin iç örgütlenişlerine ve çalışmalarına ilişkin kararlar oluşturur. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendi İçtüzüğünü yapması ve değiştirmesi (m. 95), kendi Başkanını ve Başkanlık Divanını seçmesi (m. 94), komisyonların seçimi, Meclisin tatile girmesi (m. 93/2), Meclisin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi (m. 77/2), kapalı oturum yapılmasına ve bu oturumlardaki görüşmelerin yayınlanmasına ilişkin kararlar (m. 97/2), açık oylama veya gizli oylama kararı, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve yasama meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin kararlar (m. 83, 84), bir üyenin altı ayı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesine ilişkin kararlar (m. 82/2) gibi. Bu kararların konuları, Anayasada hatta Meclis İçtüzüğünde sınırlandırılmış değildir.

Yasama meclisinin yürütme organı ile olan ilişkileri ile ilgili kararları parlamento kararlarının bir diğer bölümünü oluşturur. Bu tür kararlara örnek olarak; Türkiye Büyük Millet Meclisince Başbakan veya bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması ve Yüce Divana sevk kararı (m. 100), Cumhurbaşkanının vatan hainliğinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisince suçlandırılması kararı (m. 105), gensorunun gündeme alınıp alınmamasına karar verilmesi (m. 99), gensoru veya güven istemi sonucunda Bakanlar Kurulu veya bir bakan hakkında güven veya güvensizlik belirtilmesi (m. 99, 111), Bakanlar Kurulunun göreve başlaması sırasında güvenoyu (m. 110), Cumhurbaşkanının seçimi (m. 102), genel görüşme veya meclis araştırması açılmasına karar verilmesi gösterilebilir. Anayasamızda belirtilen ve bu iki kategoriye girmeyen Parlamento kararları da mevcuttur. Savaş ilanı kararı ve TSK'nin yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmalarına izin veren kararlar ne TBMM'nin kendi iç işleyişi ve örgütlenmelerine ne de TBMM'nin yürütme organı ile olan ilişkileri kategorisine dâhil edilemezler. Bu tür kararlar, kendine özgü parlamento kararları olarak ta adlandırılmaktadırlar⁵³.

51 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 215.

52 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 215-216.

53 GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 380.

Yukarıda açıklandığı üzere İçtüzükler, yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla koydukları kurallardır⁵⁴. Bu anlamda, içtüzüğün bir parlamento kararı olduğu söylenebilir. Meclis'in iç yapısını düzenleyen kurallar her zaman içtüzükle düzenlenmeyebilir. Bazen Anayasa tarafından da düzenlenebilir.⁵⁵

Özetle parlâmenter sistemlerde yasama ve yürütme erkleri arasında yumuşak bir kuvvetler ayrılığı prensibi vardır. Bu prensip iki erkin arasındaki ilişkiyi kaçınılmaz kılar.⁵⁶ Yasama organı, bu ilişkiyi düzenlemeye dair konuları parlamento kararı şeklinde düzenler.⁵⁷ Yine bu ilişki çerçevesinde, yürütmenin meclis onayına tabi işlemlerinde de, meclis onayı kararları parlamento kararı şeklinde alınır.⁵⁸

Parlamento kararları Genel Kurul tarafından oylanarak kabul edilirler, ancak kanunlar gibi Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanma usulüne tabi değildirler. Bu kararların bir kısmı, TBMM Başkanı tarafından doğrudan doğruya Resmi Gazete'de yayımlanırken, bir kısmı ise Resmi Gazete'de yayımlanmamaktadır. Kural olarak parlamento kararları, Resmi Gazete'de yayım tarihinde değil, Genel Kurul'da kabul edildikleri tarihte yürürlüğe girmektedirler.

Parlamento kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanmaları bir yürürlük şartı olarak değil, kamuoyunu haberdar etme ve ilan amacıyla yapılmaktadır. Ayrıca Anayasa'da, İçtüzük ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararların yargısal denetime tabi oldukları belirtilirken; diğer parlamento kararları hakkında ise açıkça yargısal denetim öngörülmemiştir

1.2.2 İçtüzük

Yasama meclislerinin kendi çalışma faaliyetlerini düzenlemek amacıyla koyduğu kurallara içtüzük denir.⁵⁹ Meclislerin çalışmalarını düzenleyici belgeler olan içtüzükler, bir

54 **ÖZBUDUN**, Ergun “Parlamento Kararları ve Yasama Meclisleri İçtüzükleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 1979, Cilt: 36, Sayı: 1-4, s. 16.

55 Yasama dokunulmazlığının kaldırılması (m. 83), milletvekilliğinin düşmesi (m. 84), meclisin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi (m. 77), başkanlık divanının seçilmesi(m. 95), meclisin tatile girmesi (m. 93), kapalı oturum yapılması (m. 97), bir milletvekilinin altı ayı geçmemek koşuluyla Bakanlar Kurulunca verilecek görevi kabul etmesine ilişkin karar (m. 82). Bu kararlar Anayasa tarafından öngörülmuş kararlardır. İçtüzük tarafından da öngörülmuş kararlar vardır. Aslında içtüzük de bir parlamento kararı çeşididir. (m. 95). Bu açıdan içtüzüğe dayanılarak alınan parlamento kararları da anayasal dayanağa haizdir.

56 **ÖZBUDUN**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 215.

57 Bakanlar Kuruluna ilişkin güvenoyu ve güvensizlik kararları (m. 99, 110, 111), yüce divana sevk kararı (m. 100), cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılması kararı (m. 105), genel görüşme ve meclis araştırması açılması kararları (m. 98), gensorunun gündeme alınıp alınmaması kararı (m. 99).

58 Olağanüstü hal ve sıkıyönetim hali kararlarının onaylanması (m. 121,122) ve olağanüstü ve sıkıyönetim hal kararının uzatılması (m. 122), Kalkınma planlarının onaylanması (m. 166).

59 **TANÖR**, Bülent, **YÜZBAŞIOĞLU**, Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku Türk Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, 9. Bası, İstanbul 2009, s. 242.

bakıma parlamento hayatının anayasasıdır⁶⁰. Yasama meclislerinin çalışma alanını bizzat düzenlemesi yasama organının diğer devlet organlarına karşı bağımsızlığından kaynaklanır.⁶¹ Başka bir deyişle meclisin içtüzük çıkarabilme yetkisi, meclisin varlık nedeninin bir gereğidir.⁶²

İçtüzükler, her meclisin kendi iç kanunu olarak da kabul edilebilir⁶³. Tanım yapmak gerekirse dar anlamda içtüzük, “İçtüzük” adı altında meclis tarafından yapılan ve tek metin halindeki sistematik bir düzenlemedir. Geniş anlamda içtüzük ise, meclislerin çalışmalarıyla ilgili doğrudan ya da dolaylı kuralları içeren içtüzük metinleri dışındaki yazılı kaynaklar ile teamüllerden oluşmaktadır⁶⁴.

Anayasalar, her meclisin çalışmalarını düzenleyen kuralların kaynağı olup, meclislerin kendi içtüzüklerini yapabileceklerine dair açık hüküm içerirler. Dolayısıyla, yasama organı olan TBMM’nin çalışmalarını düzenleme yetkisinin, kaynağını doğrudan Anayasa’dan alan özerk bir yetki olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Anayasa ile böyle bir yetki verilmemiş olsa da, meclislerin işlevlerini yerine getirebilmeleri için zaruri bir şart olan içtüzüklerin, zımni bir izne dayanılarak çıkarılabileceği sonucuna ulaşmak da mümkündür. Keza, bu durum milletin temsilcileri olan meclislerin varlık nedeninin bir sonucudur⁶⁵. 1982 Anayasası da Türkiye Büyük Millet Meclisinin içtüzük yapma yetkisini hüküm altına almıştır.⁶⁶

Uygulamada içtüzüklerde meclis çalışmalarıyla doğrudan ve dolaylı olarak ilgili kurallar yer almaktadır. Doğrudan meclis çalışmalarıyla ilgili kurallar içtüzüklerin asıl düzenleme alanıdır. İçtüzüklerde yer alan meclis çalışmalarıyla dolaylı ilgili kurallar ise meclis üyeleri ile ilgili ve meclis üyesi olmayanlarla ilgili kurallar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Meclis çalışmalarıyla ilgili olmak kaydıyla ve istisnai olarak meclis üyesi olmayan kişilerle ilgili içtüzüklerde yer alan kurallara da, basın mensupları ya da ziyaretçi ve dinleyicilere ilişkin düzenlemeler örnek olarak verilebilir.

İçtüzükler, parlamentonun etkinliğini ve verimliliğini belirleyen, milletin iradesinin meclis çalışmalarına tam olarak yansımaları sağlayan, teknik yönü olsa da özellikle iktidar ile muhalefet arasındaki ilişkiyi düzenlemesi yönüyle siyasi niteliği ağır basan, norm koyan

60 **TUNAYA**, Tarık Zafer; *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 4. Bası, İstanbul 1980, s. 120.

61 **TANÖR**, Bülent, **YÜZBAŞIOĞLU** Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 242. **ÖZBUDUN**, Türk Anayasa Hukuku, s. 215, **GÖZLER**, Türk Anayasa Hukuku, s. 334.

62 **TEZİÇ**, Erdoğan, Türk Anayasa Hukuku, s. 62.

63 **GÖZLER**, Türk Anayasa Hukuku, s. 333.

64 **AYBAY**, Rona; “Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı: 1876–1976*, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, Ankara, 1976, s. 283.

65 **GÖREN**, Zafer, *Anayasa Hukuku: T.C. Anayasası ve TBMM İçtüzüğü Eki*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 183.

66 “Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür. (m. 95)

metinlerdir. İçtüzükler, norm koyucu özellikleri ile bireysel ve sübjektif nitelik taşıyan diğer parlamento kararlarından ayrılmaktadır⁶⁷.

İçtüzüklerin siyasi hayat üzerinde etkileri oldukça fazladır. İçtüzüklerle, anayasa ile meclislere verilmiş görevlerin yerine getirilmesi garanti altına alınır⁶⁸. Yasama organının çalışmalarını daha demokratik bir ortamda yapabilmesi için siyasi parti grupları ile siyasi parti grubuna mensup olsun ya da olmasın tüm milletvekilleri arasında dengenin sağlanması açısından içtüzükler önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda yer alan, içtüzüğün tüm siyasi parti gruplarının meclis faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını öngören hüküm de içtüzüklerin taşıdıkları siyasi rolü ortaya koymaktadır⁶⁹.

Sonuç olarak sürekli olarak gelişen bir hukuk dalı olan *parlamento hukukunun* kaynakları arasında, özellikle meclislerin çalışmalarını düzenleyen ve siyasi hayata yön veren metinler olan içtüzüklerin önemli bir yeri vardır. Meclisler, yöntemsel bağımsızlıklarının bir neticesi olarak kendi çalışma usul ve esaslarını kendi yaptıkları içtüzüklerle düzenlemektedirler. Ancak içtüzüklerin önemi ve etkisi hiçbir zaman meclislerin çalışma düzeni ve iç işleyişi ile sınırlı kalmamıştır. Milli iradenin temsilcisi olan meclisler tarafından yapılan bu hukuki düzenlemeler, siyasi hayata yön verici işlevleri sayesinde tüm toplumu ilgilendiren hukuki metinler olmuştur. Meclislerin çalışma usul ve esasları sadece içtüzüklerde değil, diğer bazı hukuk kaynaklarında da düzenlenmektedir. Bu bağlamda içtüzüğün, benzer nitelikte hükümler içeren hukuk kaynakları arasındaki yerinin sağlıklı bir şekilde tespiti, meclis uygulamalarında ve bunların yargısal denetiminde önem kazanmaktadır.

1.2.3 Kanun

Yasama faaliyetinin irade açıklaması, daha önce de belirttiğimiz gibi kanunlar veya parlamento kararları şeklinde olabilir. Yasama işlemlerinden yaygın olarak kullanılan işlem kanunlardır.⁷⁰ “Yasama” ifadesi etimolojik açıdan incelendiğinde de yasa yapmak ifadesinden geldiği görülmektedir. Bu anlamda kanunlar, yasama faaliyetinin en önemli parçasını ifade eder.

Kanun, maddi anlamda veya şekli anlamda tanımlanabilir. Maddi anlamda kanun, genel, soyut, sürekli, kişilik dışı kural işlemleri ifade eder. Şekli anlamda kanun ise yasama organı

67 İZGİ, Ömer, GÖREN Zafer, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Yorumu Cilt 2*, TBMM Basımevi, Ankara, 2002, s. 920.

68 ARMAĞAN, Servet, *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1972, s. 15.

69 ARMAĞAN, s. 15.

70 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 399.

tarafından kanun yapma usullerine uyularak “kanun” adı altında yapılan işlemlerdir. Türk hukukunda kanunun şekli anlamda tanımlanması daha doğrudur.⁷¹ Zira yasama yetkisinin genelliği ilkesinin gereği olarak, kanunun içerik olarak sınırlandırılması imkânsızdır. Keza maddî anlamda kanun tanımı ile yürütmenin yaptığı genel, soyut, sürekli, kişilik dışı işlemleri kanunlardan ayırmak güçleşmektedir. Bundan dolayı şeklî anlamda kanun tanımı daha isabetlidir. Ancak hemen belirtmemiz gerekir ki kanun yapmak için Anayasada öngörülen usuller sıhhat şartıdır.⁷² Bu anlamda TBMM tarafından kanun adı altında çıkarılan her işlem Anayasa Mahkemesince iptal edilmedikçe kanun olma vasfını kaybetmeyecektir. Hülâsa, Türk hukukuna göre kanunu, TBMM tarafından kanun adı altında çıkarılan işlemlerdir, şeklinde tanımlayabiliriz.

Kanunların parlamento kararlarından ayrılması hususunda kanunun içeriğinden çıkarak bir ayrıma varmak söz konusu değildir. Daha önce de belirttiğimiz gibi kanunlar kural olarak konu bakımından bir sınırlandırmaya tabi tutulamaz. Kanunlar ile parlamento kararlarını birbirinden ayırmada parlamento kararı tanımından yola çıkılması ve kanunun olumsuz manada tanımlanması daha doğru olacaktır. Bu anlamda kanunlar TBMM’nin parlamento kararı dışında yaptığı tüm işlemlerdir⁷³.

1982 Anayasasının yasama yetkisini tanımlamadığını daha önce belirtmiştik. Aynı şekilde kanunun da mutlaka bir kural işlem olacağına dair herhangi bir düzenleme yoktur⁷⁴. Uygulamada ise bir kişiye yönelik çıkarılmış, genel nitelikte olmayan kanunlara da rastlanılmaktadır. Keza, Anayasanın 115 ve 124. maddeleriyle yürütme organına, kanunlara uygun olmak şartıyla düzenleyici işlem yapabilme imkânı tanınmıştır. Şu halde Türk hukukunda kanun şekli ve organik ölçüte göre tanımlanmıştır. Kanun, TBMM tarafından bu ad altında ve kanun için öngörülmüş şekil şartlarına uygun olarak yapılmış işlemdir.

1.3 Genel Olarak Komisyonlar

1.3.1 Komisyon Kavramı

Fransızca “commission” kelimesinden gelen komisyon sözcüğü, Türkçede, “alt kurul” anlamına gelir. Genel anlamda komisyon ise herhangi bir özel veya kamusal iş nedeniyle kurulmuş topluluklar için kullanılmaktadır.⁷⁵ Komisyonlar belirli bir uzmanlık gerektiren işler

⁷¹ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 201.

⁷² GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 401.

⁷³ GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 401.

⁷⁴ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 190.

⁷⁵ BAKIRCI, Fahri, *TBMM’nin Çalışma Yöntemi*, İmge Yayınevi, Ankara 2000, s. 310.

için kurulurlar. Bu anlamda komisyonları bir nevi “görevlendirilmiş organ” olarak niteleyebiliriz. Bu görevlendirilmenin tabii sonucu olarak da yaptığı işleri sorumlu oldukları organa rapor etmekle yükümlüdürler.

Komisyonlar üyeleri, komisyonların yapacağı işe uygun olan uzman üyelerden oluşurlar. Uzman üyeler belirli işler için kurulmuş komisyonlarda faaliyetlerde bulunurlar. O halde komisyon üyelerinin uzman kişiler arasından seçileceği açıktır. Ancak bu üyelerin nasıl belirleneceğine ilişkin genel kabul gören uygulamalar mevcut değildir. Bu sebeple komisyon üyeleri belirlenirken gelenekler ve ihtiyaçlar doğrultusunda hareket edilir.⁷⁶

Komisyonların en önemli görevi kanun yapım sürecine katkıda bulunmaktadır. Bu anlamda yasama organına yardımcı kuruluşlar olarak değerlendirilebilir. Komisyonların varlığı, asıl olan yasama yetkisinin bir sınırlandırılması olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü uygulama komisyonların varlığını gerektirmiştir. Aksi halde yasamanın görevlerini yapması oldukça güçleşecektir ve yasama faaliyetleri durma noktasına gelecektir.

Yasama organlarında komisyon çalışmalarına başvurulmasını gerektiren birinci sebep yasama meclislerinin faaliyetlerini “genel kurul” şeklinde toplanarak gerçekleştirmesidir.⁷⁷ Meclis üyelerinin sayısının fazlalığı, genel kuruldaki görüşmelerin tıkanma aşamasına gelme sonucunu doğurur. Tasarı ve tekliflerin kanunlaşma sürecinin oldukça uzamasına sebep olur. Bu anlamda kalabalık meclislerin bir ön hazırlık yapmadan bir metni hazırlayıp, oylamaya sunması mümkün değildir.⁷⁸ Tasarı ve tekliflerin önce uzmanların oluşturduğu bir komiteden geçip genel kurulun oylamasına sunulması zamanın çok daha verimli kullanılmasına sebep olmaktadır. Çalışmaların hem daha sağlıklı hem de daha kısa sürede yapılması için, komisyonların gerekliliği tartışılmayacak ölçüde açıktır. Kısaca komisyonlar, kanun tasarı ve tekliflerini ayrıntılı bir biçimde inceleyerek olgunlaşmasına sebep oldukları için, genel kurulun daha hızlı ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlarlar.⁷⁹

Yasama organlarının komisyonlar aracılığıyla çalışmasının bir başka sebebi ise yasama üzerindeki iş yüküdür. Devletin en temel erklerinden biri olan yasama faaliyetini, işlemlerin incelenme aşamasına yeterince zaman ayıramamaktadır. Bu nedenle yasama organları, iş yüklerinin azalması ve yasama faaliyetlerini daha verimli ve çabuk şekilde yürütülmesi için,

76 **TÜRKYARAR**, Korkut, *Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar* (yayımlanmamış uzmanlık tezi), Ankara 2007, s. 21.

77 **BAKIRCI**, Fahri, s. 310.

78 **GÖZLER**, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 341.

79 **PEHLİVAN**, Fazlı, *TBMM'de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Parlamentolarından Örnekler*, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2007, s. 186.

işlemlerin tahkikat aşamasındaki görevlerini komisyona vermişlerdir.⁸⁰ Bu anlamda yasama meclisleri ile komisyonlar arasında bir “işbölümü” gerçekleştirildiği söylenebilir.⁸¹ Ancak belirtmemiz gerekir ki bu işbölümü, yasama yetkisinin devredilmezliğinin bir istisnası değildir. Yasama organı incelemenin uzman kişiler tarafından yapılmasını sağlamakta ancak son kararı yine kendisi vermektedir.

Komisyonların, konunun uzmanı üyeleri vasıtasıyla çalışmalarını yürüttüğünü belirtmiştik. Kanun yapımı ve araştırma gibi teknik bilgi gerektiren konularda, uzman üyelerin yaptığı inceleme daha verimli ve sağlıklı şekilde yürütülmektedir. Komisyonlarda yapılmış olan çalışmalar, konunun uzmanı olan kişiler tarafından yapıldığı için, meclis üyelerince daha büyük güvenle karşılanmaktadır.⁸²

Komisyon görüşmelerinin yasama görüşmelerine daha az siyasi olduğu söylenebilir. Genel kuruldaki toplantıların aleniliği, üyeleri çoğu zaman siyasi saiklerle hareket etmeye itebilir. Bu anlamda komisyon toplantılarının daha samimi ve siyasi kaygılardan uzak bir ortamda gerçekleştiğini söyleyebiliriz.⁸³

Komisyonlar, yasa yapım sürecinin daha verimli bir şekilde geçirilmesini sağlar. Modern devletlerde yasa yapım süreci çok yaygın kullanılmasıyla birlikte düzenleme enflasyonu ortaya çıkabilmektedir.⁸⁴ Bu anlamda, yapılacak yasaların etkilediği muhatap ve kişi ve kurumların görüşlerinin alınması, hassasiyetlerinin dikkate alınması bu açıdan önem arz etmektedir. Sivil toplum örgütlerinin yasa yapım sürecine aktif olarak katılması, komisyon çalışmaları esnasında mümkün olabilmektedir.⁸⁵ Bu açıdan komisyonlar milletvekillerinin, bürokratların ve sivil toplum örgütlerinin görüş alışverişinde bulundukları bir platform niteliğindedir.⁸⁶

1.3.2 Komisyonların Tarihi Gelişimi

1.3.2.1 Eski Çağlarda

İlk çağ ve orta çağdaki devletlerde, devletin üç temel erki de mutlak iktidara sahip krallar veya aristokratlar eliyle yerine getirilmekteydi. Bunun istisnalarını daha önce de

80 KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1965, s. 8

81 BAKIRCI, Fahri, s. 310

82 KARAMUSTAFAOĞLU, s. 9

83 BAKIRCI, s. 311.

84 ÇAKIN, Akın, "Yasa Yapma Süreci ve Kontrol(Şeffaflık ve Katılım)", *Yasama Dergisi*, sy: 9 Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos-2008, s. 71.

85 ÇAKIN, s.71.

86 NEZİROĞLU, İrfan, *Türk Parlamento hukukunun Temel Kaynakları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 270.

belirttiğimiz gibi eski Yunan şehir devletleri ve Roma İmparatorluğunun cumhuriyet dönemi oluşturur.

Eski Yunan'da doğrudan demokrasinin bir gereği olarak yasama faaliyeti de halk meclisleri aracılığıyla gerçekleştirilirdi. Ancak yurttaşlardan oluşan kalabalık halk meclisleri (*Ecclesia*) de, işin doğası gereği yasa yapım sürecinde bir işbölümüne gitmiştir. Eski Yunan devletlerinde halk meclisine yol göstermek, sayısı oldukça fazla olan üyeleri aydınlatmak için 500 kişiden oluşan başka bir meclis kurulmuştu. Bu meclislere "*Boule*" denmekteydi. "*Boule*" yasa yapım sürecinde de halk meclisine yardımcı olurdu. Nitekim "*Boule*"nin görevlerinden biri de meclise sunulacak yasa tasarılarını gözden geçirmektir.⁸⁷ Halk meclisleri de "*Boule*"nin hazırladığı kanun taslaklarını görüşüp kabul veya reddederdi.

Roma'da, Eski Yunan'dan daha ayrıntılı bir yasama tekniğinin mevcudiyeti anlaşılmaktadır.⁸⁸ Cumhuriyet döneminde birkaç tane halk meclisi bulunmaktaydı. Bunlardan en önemlisi ise "*Comitia Centuriata*" idi. Kanun teklif etme yetkisi konsüllere aitti. Bu teklifler halk meclisine gelmeden önce Senato'da görüşülürdü. Ancak Senato'nun kanun teklifini kabul etmesi veya reddetmesi, teklifin Halk Meclisi'nde görüşülmesine engel değildi. "*Comitia*" (Halk Meclisi) kanun tekliflerinde herhangi bir değişiklik yapmazdı. Kabul veya reddederdi.

Belirtmek gerekir ki, ilk ve orta çağlarda, bugünkü anlamda yasama komisyonlarına rastlanmamaktadır. Ancak bu ülkelerde kanun yapmak amacıyla yapılan işbölümünde belirli kurum ve usullerden yararlanıldığını görmekteyiz.⁸⁹

1.3.2.2 Dünyada Komisyonların Tarihi Gelişimi

Günümüzdeki anlamıyla komisyon adı verilen kurullardan ilk olarak İngiltere'de yararlanılmaya başlanmıştır. Ancak İngiltere'de komisyonlara "komite (committe)" adı verilmektedir. İngiliz parlamentosunda komitelerin devamlı olarak kullanılmasına 16.yüzyılın ortalarında başlanmıştır.⁹⁰ Önceleri 3-15 üyeli küçük komiteler kurulurken daha sonra bu sayı 30-40 üyeye kadar çıkmış ve bu komiteler yavaş yavaş sürekli hale gelmiştir. İlk başta belirli alanlarda uzmanlık esasına dayansa da günümüzde İngiltere'deki komisyonlar uzmanlık prensibine göre çalışmamaktadır. A,B,C, gibi harf sırasıyla adlandırılan komitelere, işlemler sırayla havale edilmektedir.

87 ARSAL, Sadri Maksudi, *Umumi Hukuk Tarihi*, İstanbul Matbaacılık İstanbul 1948, s. 108.

88 KARAMUSTAFAOĞLU, s. 15.

89 KARAMUSTAFAOĞLU, s. 13.

90 KARAMUSTAFAOĞLU, s. 17.

Fransa'da ise komisyonlar, ilk olarak bürolar sistemi ile oluşturulmuştur. Bürolar sistemi, yasama meclislerinin dönem başında, kur'a ile bölümlere ayrılma usulünü ifade eder.⁹¹ Bürolar sistemi uzunca bir süre Almanya, Avusturya, İtalya'da uygulanmıştır. Belçika ve Hollanda' da halen uygulanmaktadır. Türkiye'de de ilk meclislerimizde büro sistemi uygulamıştır. Ancak Türk Hukukunda bürolar ifadesinin yerine şubeler ifadesi kullanılmıştır.⁹²

Fransa'da bürolar sisteminin getirdiği aksanlıklarla beraber, 20.yüzyılın başlarında terk edilerek sürekli komisyonlara evrilmiştir. Günümüzde Fransa'da, Eğitim ve Kültür İşleri Komisyonu, Ekonomik İşler Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Sosyal İşler Komisyonu, Sürdürülebilir Kalkınma ve Fiziksel Planlama Komisyonu, Avrupa İşleri Komisyonu, Mali İşler Komisyonu, Kanunlar Komisyonu, Milli Savunma ve Silahlı Kuvvetler Komisyonu olmak üzere parlamento'ya yardımcı 9 komisyon bulunmaktadır.

Zamanla diğer Kıta Avrupası ülkeleri ve Türkiye'de uzmanlık alanlarına göre kurulan sürekli komisyonları kullanma yoluna gitmişlerdir.

1.3.3 Türkiye’de Komisyonlar

Çalışmamızın esasını teşkil eden yasa yapım sürecindeki komisyonlar, I. Meşrutiyet’in ilanından sonra Türk hukukuna girmiştir. I. Meşrutiyet’ten önceki dönemde yasama, yürütme ve yargı erki padişah'ta toplanmıştı. Şüphesiz padişahın da daha önceki dönemlerde de tüm yetkilerini kendisinin kullanması işin doğası gereği mümkün değildi. Bu nedenle, bu dönemlerde de padişaha yasama faaliyetinde yardımcı olmak için oluşturulmuş kurullar vardı.⁹³ Türk Hukuk Tarihinde komisyonlar incelenirken konuya, parlamento tarihiyle birlikte bakmak gerekir.

1.3.3.1 Osmanlı'da Parlamento Hukuku ve Yasa Yapım Süreci İle İlgili Anayasal Gelişmeler

Osmanlı devletinin beylikten devlet olmaya evrilmesi aşamasında dahi idari, mali, siyasi ve askeri bütün örgütleri belirli prensipler çerçevesinde işlemiş, dönemin ihtiyaçlarının gereği olarak askeri örgüt diğer yapılar üzerinde belirgin bir etkiye sahip olmuştur. Sultan,

91 KARAMUSTAFAOĞLU, s. 24.

92 Heyeti Mebusan Nizamname-i Dahilisi, m. 2.

93 Padişaha devlet idaresinde yardımcı olan en bilinen kurul, Divân-ı Hümayun’dur. Diğer özel bir ad verilip verilip verilmediği belirsiz olan kurullar da padişaha teşriî faaliyetinde yardımcı olmuşlardır. Ancak kurulların yetkileri bir yasama yetkisi değil, daha çok teknik konulara ilişkindi. Her zaman olduğu gibi ana yetki padişah'taydı. Padişah kanunlar üzerinde son ve mutlak sözü söyleme yetkisine sahipti. (Bkz. BARKAN, Ömer Lütfi, "Türkiye’de Sultanların Teşriî Sıfat ve Salâhiyetleri", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C:XXI, Sy:2-3, s. 713.

Peygamberin halefi ve bütün Müslümanların başı olarak Kur-an ve sünnetin hâkim kılınmasından sorumluydu. Bu anlamda otoritesi mutlak olmayıp şer'i kurallarla sınırlandırılmıştı. Fakat sultanın şer'i kurallara uymaması dünyevi hiçbir yaptırıma tabi tutulmamış, uhrevi bir sorumluluk boyutuyla sınırlı kalmıştır. Böylece dini kurallarla düzenlenmeyen alanlar (daha çok kamu hukuku alanı) şer'i kurallardan bağımsız olarak padişah iradesine bağlı kanunlarla düzenlenmiştir. Bu durum pozitif hukukun gelişmesinde bir potansiyel olarak görülebilir. Okandan, Osmanlı-Türk toplumunun bu kendine has hükümet sistemini “teokratik bir monarşi” şeklinde isimlendirir. İslam, Osmanlı hukuk sisteminin önemli bir kaynağı olmasına karşın, İmparatorluğun bünyesinde bulunan farklı toplum ve kültürler monist bir hukuk sisteminin uygulanmasını olanaksız kılmıştır. Ayrıca dış ve iç sosyo-politik değişimler kamu ve özel hukukun yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.⁹⁴

Batı Avrupa’da feodal sistemin sonuna doğru ortaya çıkan ekonomik, teknolojik ve kültürel gelişmeler, Osmanlı İmparatorluğundaki etkisini başlangıçtan itibaren göstermiş olsa da 19. yüzyılın ikinci yarısına girildiğinde bütün Osmanlı sistemi üzerinde köklü değişmelerin yolunu açmıştır. Hukuksal yeniliklere içeride ve dışarıda gelişen yeni koşullara uyum sağlamanın bir aracı olarak başvurulmuştur.

1839 yılında İkinci Mahmut’un ölümünden sonra yerine Abdülmecit geçmiştir. Abdülmecit devletin kuruluşunu yeniden tanzim eden bir ferman ısdar etmiştir. Bu ferman 3 Kasım 1839’da Padişahın, yabancı elçilerin ve halkın huzurunda Gülhane’de fermanı yazan zamanın Dışişleri Bakanı Mustafa Reşit Paşa tarafından okunmuştur. Bu nedenle Tanzimat Fermanına “*Gülhane Hatt-ı Hümayunu*” da denir⁹⁵.

Tanzimat Fermanında bir yandan birçok temel hak ve hürriyet tanınmış, diğer yandan da devlet iktidarının kullanılmasına ve sınırlandırılmasına ilişkin birçok ilke kabul edilmiştir. Ancak bu haklar ve ilkeler oldukça dağınık ve iç içe girmiştir. Tanzimat Fermanı kanunların hazırlanması konusunda yeni bir usul öngörmüştür. Kanunlar kendisine “Meclis-i Ahkâm-ı Adliye” ismi verilen bir kurul tarafından hazırlanacak ve Padişah tarafından onaylanıp yürürlüğe konulacaktır. Tanzimat Fermanı da bir “anayasa” değil, “anayasal belge”dir. Tanzimat Fermanı, hukukî biçimi itibarıyla, Sened-i İttifak gibi iki yanlı bir işlem, yani bir “misak” değil, tek-yanlı bir işlem, bir “ferman (octroi)”dır. Ferman usulünde hükümdar, tek taraflı olarak, kendi isteğiyle, kendi kendini sınırlandırmaktadır (auto-limitation). Tanzimat

94 OKANDAN, G. Recai, “Amme Hukukumuzda Tanzimat’tan Evvelki Devrin Ana Hatları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C: XI, Sy: 3-4, s. 37-42.

95 OKANDAN, G. Recai, *Amme Hukukumuzun Anahatları*, İÜHF Yayınları İstanbul, 1977, s. 63-70.

Fermanı'nın müeyyidesi olarak Padişah, fermanda ilân edilen ilkelere ve konacak kanunlara uyacağına yemin etmektedir⁹⁶.

Islahat Fermanı⁹⁷ ise, Kırım Harbinin son yıllarında hazırlanarak Paris Antlaşması'nın imzalanmasından altı hafta önce, 28 Şubat 1856'da Bâb-ı Âlî'de bütün bakanlar, yüksek memurlar, şeyhülislâm, patrikler, hahambaşı ve cemaat ileri gelenleri önünde okunarak ilân edilmiş ve Paris Antlaşmasını hazırlayan devletlere bildirilmiştir. Islahat Fermanı Tanzimat Fermanından daha kapsamlıdır. Islahat Fermanının hukukî biçimi de Tanzimat Fermanınıninki gibidir; yani bir misak değil, “ferman” niteliğindedir. Sultan Abdülaziz'in 30 Mayıs 1876'da hal edilmesi ve yerine geçen veliaht Murat Efendinin de akli melekelerinden ileri gelen rahatsızlığı sonucu Veliaht Abdülhamit, Mithat Paşaya haber göndererek Kanun-u Esasîyi ilân edeceği konusunda söz vererek tahta geçirilmesini ister. Tahta geçtikten sonra ise söz verdiği üzere Kanun-u Esasî'yi 23 Aralık 1876 günü bir ferman ile ısdar etmiştir. Kanun-u Esasî, halkı temsil eden bir kurucu meclis tarafından hazırlanmamıştır. Keza Kanun-u Esasî'nin kabulü için bir kurucu referandum da yapılmamıştır. Kanun-u Esasî, hukukî olarak Padişahın tek yanlı işleminden doğmuştur. Kanun-u Esasî monokratik anayasa yapma usullerinden biri olan “ferman (octroi)” usulüyle yapılmıştır.⁹⁸

Kanun-u Esasî 115. maddesinde kendi üstünlüğünü ve bağlayıcılığını açıkça ilân etmiştir. Keza Kanun-u Esasî, katı bir anayasadır. Kanun-u Esasî'nin değiştirilebilmesi için değişiklik teklifinin önce Meclis-i Mebusan ve sonra Heyet-i Âyan tarafından üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmesi ve Padişah tarafından onaylanması gerekmektedir (m. 116). Yani Kanun-u Esasî'de tali kurucu iktidar (anayasayı değiştirme iktidarı) Meclis-i Mebusan ile Padişah arasında paylaştırılmıştır.

1876 Kanun-u Esasîsinde, devletin temel organları, modern sistematığe uygun olarak yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılarak düzenlenmiştir. Türk tarihinde bir yasama organı, yani “parlamento”, ilk defa Kanun-u Esasî ile kurulmuştur. Kanun-u Esasî'nin kurduğu yasama organının adı “Meclis-i Umumî”dir (m. 42-80). Meclis-i Umumî, “Heyet-i Âyan” ve “Heyet-i Mebusan” isimli iki heyetten oluşmaktadır (m. 42). Yani Osmanlı Parlamentosu iki meclisli bir parlamentodur⁹⁹;

96 OKANDAN, G. Recai, “*Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri Tanzimat I*”, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul 1999, 114.

97 OKANDAN, *Amme Hukukumuzun Anahatları*, s. 75.

98 OKANDAN, “*Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri*”, *Tanzimat I*, s. 120.

99 OKANDAN, *Amme Hukuku Tarihimizde Tanzimat Devrinin Karakteristik Vastfları*, Ankara, 1940, s. 13 vd.

Heyet-i Âyan günümüzün senatolarına tekabül eden bir ikinci meclistir. Heyet-i Âyan azası doğrudan doğruya Padişah tarafından atanır (m. 60). Üye sayısı Heyet-i Mebusanın üye sayısını üçte birini geçmeyecektir (m. 60). Heyet-i Âyan üyeliği ömür boyudur (kayd-ı hayat) (m. 62). Heyet-i Mebusan üyeleri ise Osmanlı tebaasından her elli bin erkek nüfusa bir temsilci seçilmesiyle kurulur (m. 65). Seçimler dört yılda bir kere yapılır (m. 69). Seçimlerde “gizli oy ilkesi (rey-i hafî kaidesi)” kabul edilmiştir (m. 66). 28 Ekim 1876’da yürürlüğe konulan Talimat-ı Muvakkate’ye göre, seçimler iki derecelidir. Seçim sistemi olarak basit çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. (Türkiye’de iki dereceli seçimler 1946 seçimlerine kadar devam etmiştir)¹⁰⁰.

Kanunu-i Esasi’ye göre kanun teklif etme hakkı Heyet-i Vükelaya ve kendi görev alanlarında Meclisi Mebusana ve Heyet-i Âyan’a aittir. Kanun teklifleri önce Padişaha iletilir ve onun izni istenir (m. 53); Padişah izin verirse, teklif Şura-ı Devlete gönderilir; Şura-ı Devlet bir kanun lahiyası hazırlar (m. 54); bu lahiya (tasarı) önce Heyet-i Mebusan’da, daha sonra Heyet-i Âyanda görüşülür (m. 54). Tasarı her iki Meclis tarafından da kabul edilirse, tasdik için Padişaha sunulur. Padişah bir “irade-i seniyye” ile tasdik ederse, kanun yürürlüğe girer (m. 54). Görüldüğü gibi, kanunlar üzerinde Padişahın “mutlak veto” yetkisi vardır.

Kanun-u Esasînin kurduğu yürütme organı ikili yapıdadır. Bir tarafta devlet başkanı olarak Padişah, diğer tarafta da Hükümet vardır. Tüm monarşilerde olduğu gibi, Osmanlı İmparatorluğunda da Padişah sorumsuz ve kutsaldır (m. 5). Yani Padişah ne siyasal nedenlerle görevden alınabilir; ne de Padişah hakkında hukuk veya ceza davası açılabilirdi. Bunun herhangi bir istisnası da yoktu. “Heyet-i Vükelâ” bakanlar kuruludur. Heyet-i Vükelânın başkanı sadrazamdır (m. 28). Heyet-i Vükelâda Sadrazamdan başka Şeyhülislâm ve diğer vekiller bulunur. Sadrazam, Şeyhülislâm ve diğer vekiller (bakanlar) doğrudan doğruya Padişah tarafından atanır ve azledilir (m. 7, 27). Yani Heyet-i Vükela, Meclis-i Mebusana karşı değil, Padişaha karşı sorumludur. Meclis-i Mebusan güvensizlik oyuyla Heyet-i Vükelayı düşüremez. Kanun-u Esasî’nin ilk şeklinin kurduğu hükümet sistemi esas itibarıyla parlâmenter hükümet sistemine benzemektedir ancak tam anlamıyla “parlâmenter sistem” olarak nitelemek oldukça güçtür. Öncelikle yasama yetkisinin kullanımına Padişahın çok önemli müdahaleleri vardır (kanun teklifinin görüşülebilmesi için Padişahın izni ve yürürlüğe girmesi için onayı gerekir). Bakanlar Kurulu, parlamentoya karşı değil, Padişaha karşı sorumludur. Özetle yasama ve yürütme fonksiyonu hâlâ büyük ölçüde Padişaha bağımlıdır. Bu iki fonksiyon bakımından

100 OKANDAN, "Amme Hukuku Bakımından Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet Devirlerinin Önemi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C:13 1949, s. 15-16.

Padişahının yetkileri anlamlı bir şekilde sınırlandırılmış olduğunu söylemek oldukça güçtür. Ancak bununla birlikte, yargı fonksiyonu artık Padişahın egemenliğinden çıkmıştır. Yargı fonksiyonu bağımsız mahkemelere verilmiştir. Diğer yandan birçok temel hak ve hürriyet de tanınmıştır. Sonuç olarak parlâmenter meşrutî monarşi tam anlamıyla kurulamamış olsa da, artık mutlak monarşiden çıkmıştır¹⁰¹. Henüz Meclis-i Mebusan toplanmadan Mithat Paşa'nın Abdülhamit tarafından azledilmesi, 28 Haziran 1877'de meclisin feshedilmesinden sonra 1877'de ikinci seçimler yapılmış ve 13 Aralık 1877'de Meclis-i Umumî tekrar toplanmış ve 29 toplantı yaptıktan sonra 14 Şubat 1878'de yine Abdülhamit tarafından "tatil" edilmiş ve bir daha 1908 yılına kadar toplantıya çağırılmamıştır. Abdülhamit bundan sonra adım adım mutlakıyetçi bir rejim kurmuştur. İttihat ve Terakki örgütünün Abdülhamit'in istibdat rejimine karşı mücadele etmesi ve 1908 Temmuzunda Abdülhamit'e karşı yapılan toplantı ve mitinglerin bütün Rumeli'yi sarması sonucu 23 Temmuz 1908 günü İttihat ve Terakki Manastır'da hürriyet ilân etmiştir. Aynı günün gecesi Abdülhamit, Kanun-u Esasîyi yeniden yürürlüğe koymuş ve böylece İkinci Meşrutiyet ilân edilmiştir. Bütün bu olaylar 1876 Anayasasının bir özenti ve taklitten ibaret olduğu, fiili değer taşımadığı ve uygulama kabiliyetinin olmadığı, ticari mal gibi ithal edilen anayasalarla hukuk devleti ve hukuk düzeninin kurulamayacağı hükmünü destekleyen sosyal ve tarihi birer tecrübedir¹⁰².

Yeni Meclis-i Mebusan'ın oluşturulması için Kasım-Aralık 1908'de seçimler yapılmıştır. Epey bir süre etkili bir şekilde çalışan meclisin zamanla İttihat ve Terakkiye karşı muhalefet artmış ve 13 Nisan 1909 (31 Mart 1325)'da, İstanbul'da tarihimizde "31 Mart Vak'ası" şeklinde bilinen ayaklanma gerçekleşmiştir. Ayaklanmanın bastırılmasının ardından 27 Nisan 1909'da Meclis-i Umumî-i Millet İstanbul'da toplamış, Abdülhamit'in "tahtan indirilmesine" ve Mehmet Reşat'ın "tahta çıkarılmasına" karar vermiştir. Bu tarihten sonra Padişahın siyasal sistemdeki etkisi kırılmıştır. Osmanlı Padişahı bu tarihten sonra meşrutî monarşideki bir hükümdar gibi, sembolik yetkileri olan bir devlet başkanı konumuna düşmüştür. Böylece ülkede meşrutî monarşi gerçekleşmiş olur. Ayaklanmanın bastırılması ve Padişahın değiştirilmesinden sonra Meclis-i Umumî yoğun bir çalışma içine girmiştir. 1876 Kanun-u Esasi'nin, kendi öngördüğü usule uyularak 8 Ağustos 1909 tarihli kanunla toplam olarak 21 maddede değişiklik yapılmış bir madde kaldırılmış ve üç yeni madde eklenmiştir. Bu müdahale sonucunda Meclis-i Mebusan ve Heyet-i Âyan'ın kuruluşlarında bir değişiklik olmamıştır. Ancak yasama yetkisinin kullanılmasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bir kere

101 OKANDAN, "Amme Hukuku Bakımından Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet Devirlerinin Önemi", s. 17-18.

102 OKANDAN, *Amme Hukukumuzun Anahatları*, s. 143 vd.

kanun teklif etmek için Padişahın iznini alma şartı kaldırılmıştır. İkinci olarak kanun tekliflerinin ilk önce Şura-ı Devletle görüşülmeleri usulü ilga edilmiştir. Üçüncü olarak Kanun-u Esasînin ilk şeklinde olan Padişahın mutlak veto yetkisi, 1909 değişikliği ile “geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi”ne dönüştürülmüştür. Meclis-i Umumî Padişahın veto ettiği kanunları üçte iki çoğunluğuyla kabul ederse Padişah kanunu tasdik etmek zorunda kalmaktadır. Bu şu anlama gelmektedir ki, artık Padişah “egemen” değildir. Zira Parlamento bir kanunu Padişaha rağmen çıkarabilmektedir¹⁰³.

1876 Kanun-u Esasîsinin ilk şeklindeki Padişahın görev ve yetkileri, 1909 değişikliğinde de esas itibarıyla korunmuştur (m. 7). Ancak artık Padişah, bu yetkilerini sadrazam ve ilgili vekilin karşı-imzasıyla kullanılmaktadır. 1909 değişiklikleriyle Padişahın 113’üncü maddede öngörülen “sürgüne gönderme” yetkisi kaldırılmış, 35’inci maddede öngörülen “fesih hakkı” da kullanılamaz hale getirilmiştir. Diğer yandan Padişahın milletlerarası antlaşma “akdetme” yetkisi Meclis-i Umumî’nin tasdiki şartına bağlanmıştır (m. 7). Heyet-i Vükelânın kuruluş tarzı tamamen değiştirilmiştir. 1909 değişikliğine göre, sadrazam (başbakan) Padişah tarafından atanacak, diğer vekiller (bakanlar) ise sadrazam tarafından seçilecektir (m. 29). Artık hükümetin kuruluş şemasının parlâmenter sisteme tam anlamıyla uygun olduğunu söyleyebilir. 1909 değişiklikleri ile Heyet-i Vükelâ’nın (Bakanlar Kurulunun) Padişaha karşı değil, Meclis-i Mebusan’a karşı sorumlu olduğu esası kabul edilmiştir (m. 30). 1909 değişikliği bakanların kolektif ve bireysel sorumluluklarını açıkça kabul etmektedir (m. 30). Meclis-i Mebusan Heyet-i Vükelâyı güvensizlik oyuyla düşürebilecektir (m. 35). Yukarıda 1876 Kanun-u Esasîsinin ilk şeklinde yürütme organının aslî unsurunun Padişah olduğunu görmüştük. 1909 değişikliğinden sonra ise yukarıda gördüğümüz gibi yürütme organının aslî unsuru artık “Heyet-i Vükelâ (Bakanlar Kurulu)”dır. Bu değişikliklerle yürütme yetkisinin Padişah’tan Heyet-i Vükelâya doğru kaydığını ve Kanun-u Esasînin benimsediği hükümet sisteminin parlâmenter hükmet sistemi olduğunu söyleyebiliriz¹⁰⁴.

Sonuç olarak baktığımızda Tanzimat Fermanı bütün Osmanlı tebaasını ilgilendiren genel prensipler koyarken ona göre çok daha ayrıntı olan Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı’nın ilkelerini yeniden vurgulayan ve bunun kapsamını daha da genişleten bir metindi¹⁰⁵. Osmanlı Devleti’nin batılılaşma hareketleri ise 3 Kasım 1839’da Mustafa Reşit Paşa tarafından okunarak yürürlüğe giren Gülhane Hatt-ı Hümayunu veya Tanzimat Fermanı

103 OKANDAN, "Amme Hukuku Bakımından Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet Devirlerinin Önemi", s. 18-20.

104 OKANDAN, "Amme Hukuku Bakımından Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet Devirlerinin Önemi", s. 22-27.

105 OKANDAN, Recai G., "Âmme Hukukumuzda Tanzimat Devri, Tanzimat I", s. 108-109.

başlamış, Kanun-i Esasi'ye uzanan süreçte parlamenter anlamada yapılan birçok yenilikle devam etmiştir¹⁰⁶.

1.3.3.2 Türkiye'de Komisyonların Tarihi Gelişimi

Meclis-i Mebusan'ın yapısı incelendiğinde encümenler adı ile anılan komisyonlar önemli teşkil etmektedir. Meclis 5 şubeye ayrılmıştır ve ele alınacak konular bu şubelerde görüşüldükten sonra genel kurula gelirdi. Şubeler tafsilatlı konuları inceleyerek gündem konusu olan sorunları inceleyerek bunlarla ilgili çözüm önerileri sunmaktaydılar. Encümenlerin üye sayısı beşti yalnız layiha encümeninde on mebus bulunuyordu¹⁰⁷. Tanzimat döneminde padişaha kanun yapma konusunda yardımcı olan, ancak temsili bir niteliği olmayan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye kurumu günümüzdeki komisyonlara benzer bir kurumdur.

Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde anayasa ve meclis içtüzüklerinde meclis araştırması ile alakalı hükümler olmamakla birlikte, mebuslar araştırma yetkisini parlamentonun ayrılmaz bir yetkisi görerek, çeşitli kanunların yapılmasından önce ve hükümetin icraatları noktasında özel komisyonlar yoluyla bazı araştırmalara girişmiştir¹⁰⁸.

İkinci Meşrutiyet döneminde ise, ihtiyaca cevap vermediği düşünülen içtüzüklerin değiştirilmesi için yoğun çaba harcandığını görmekteyiz. 1911 yılında *Heyet-i Ayan Nizamname-i Dâhilisi*'nde değişiklik yapmak üzere bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun hazırladığı on bir maddelik tasarı, *Meclis-i Ayan*'da kabul edilmiştir.¹⁰⁹

1876 Kanun-ı Esasi ise padişah tarafından atanmış bir komisyonca hazırlanıp padişah fermanı ile ilan edilmiştir¹¹⁰. Bir bakanın da üye olduğu komisyon, öncelikle Avrupa devletlerinin anayasa ve içtüzüklerini inceleyerek 16 bölüm ve 105 maddeden meydana gelen bir içtüzük taslağı hazırlamıştır¹¹¹.

Meclis-i Mebusan'ın içtüzük değişiklik çalışmaları içinse, 1910 yılında özel bir komisyonun oluşturulmuş, hazırlanan tasarı 1911 yılında görüşülmeye başlanmıştır. Komisyon adına tasarı hakkında meclise bilgi veren Kütahya Mebusu Ferit Bey; geçici komisyonlar yerine sürekli komisyonlar kurduklarını, anayasanın değiştirilmesinden sonra *Meclis-i Mebusan*'ın

106 OKANDAN, Amme Hukuku Bakımından Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet Devirlerinin Önemi,, s. 30.

107 AKŞİN, Sina "Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:25, Sy:1 s. 19-39.

108 GAZEL, Ahmet Ali "Birinci Meşrutiyet Parlamentosunda Parlamenter Denetim: İstizah (Gensoru), Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme", *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sy:17, s. 267-294, Bahar 2005, s. 285.

109 ARMAĞAN, s. 27.

110 ÖZBUDUN, Ergun, *1921 Anayasası*, Türk tarih kurumu basımevi, 1. Baskı, Ankara 1992, s. 2.

111 EZHERLİ, İhsan, *Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Osmanlı Meclisi Mebusanı*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara, 1992, s. 114.

yetkilerinin artmasıyla ihtiyaç duyulan *Nizamname-i Dâhili* değişikliklerini yaptıklarını, sorulara ilişkin yeni düzenlemelere gittiklerini, mebusların devamını sağlamak için tedbirler aldıklarını, meclisin ilk toplantısında geçici başkan seçilmesi işleminde değişiklik yaptıklarını ve kâtiplerin sayısını arttırdıklarını anlatmıştır.¹¹²

TBMM'nin birinci döneminde ise kanunlar hükümet tasarısı, milletvekili önerisi, İcra Vekilleri Heyeti ya da bu heyete dâhil vekillerin TBMM Başkanlığına gönderdikleri tezkere veya sair evraklar, komisyonlarda görüşüldükten sonra Genel Kurul'da karara bağlanmıştır¹¹³.

112 ARMAĞAN, s.27.

113 ÇOKER, Fahri, *Türk Parlamento Tarihi, Milli Mücadele ve TBMM I. Dönem 1919–1923*, I. Cilt, 1. Baskı, Ankara; TBMM Vakfı Yayınları (Numara: 4,6, tarihsiz), s. 780.

İKİNCİ BÖLÜM

TBMM'DE KOMİSYONLAR

2.1 Komisyonların Tasnifi

Kanun tasarı veya tekliflerinin büyük ölçüde komisyon çalışmaları sırasında şekillenmesinden dolayı kanun yapım sürecinin en önemli aşaması komisyon aşaması olarak görülmektedir. Zira modern parlamentolar komisyonlar halinde çalışmakta ve kanun tasarı ve teklifleri komisyonlarda olgunlaştırılarak parlamento genel kurulunda görüşülmektedir. Yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve iş yükünü azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur.¹¹⁴

Komisyonlar, çalışma süreleri, kuruluş kaynakları, üyelerinin belirlenme usulü, çalışmalarının uzmanlık kriterine göre yapılıp yapılmadığı bakımından sınıflandırılabilir.¹¹⁵

2.1.1 Kuruluş Kaynağına Göre Komisyonlar

Kuruluş kaynağına göre komisyonlar, komisyonların kuruluşunun pozitif hukuktaki dayanağına göre yapılan bir sınıflandırmadır.¹¹⁶ Komisyonların kuruluş kaynağı devlet geleneklerine göre değişiklik gösterebilir. Bir komisyonun kuruluş kaynağı anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, teamül vs.- gibi herhangi bir pozitif hukuk kuralı olabilir. Türk hukuk sisteminde kuruluş kaynağı açısından komisyonlar tasnif edildiğinde üç tür komisyon çeşidi uygulamada görülmektedir:

1. Anayasa gereği kurulan komisyonlar
2. Yasa gereği kurulan komisyonlar
3. İçtüzük gereği kurulan komisyonlar.

114 **DURGUN**, s. 50.

115 Benzer sınıflandırmalar için bkz. **BAKIRCI**, Fahri, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 311, **BOZ**, Muhammed *TBMM Yasama sürecinde komisyonlar* (yayımlanmamış uzmanlık tezi), 1994 s. 17-19, **TÜRKİYARAR**, Korkut, *Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar* (yayımlanmamış uzmanlık tezi), 2007, s. 21. Belirtmek gerekir ki, bu sınıflandırmalar komisyonlara ilişkin bilgilerin didaktik bir şekilde okuyucuya aktarılması için yapılmıştır. Bu açıdan yazarlar kendi anlatım tekniğine göre sınıflandırmayı farklı açılardan ele alarak yapmışlardır. Bakırcı, sınıflandırmayı çalışma süreleri, kuruluş kaynakları, üyelerinin belirlenme usulü bakımından olmak üzere 3 farklı açıdan yapmışken, Türkyarar bu üç bakış açısının yanında karma olup olmaması bakımından ve uzmanlık kavramı bakımından da bir sınıflandırma yapmıştır. Boz ise sınıflandırmayı çalışma süreleri, üyelerinin belirlenme usulü ve uzmanlık kavramı bakımından olmak üzere üç açıdan yapmıştır.

116 Bakırcı kuruluş kaynağına göre ifadesini kullanmamış, bunun yerine “tüzel dayanak açısından” ifadesini kullanmıştır. **BAKIRCI**, s. 312.

2.1.1.1 Anayasa Gereği Kurulan Komisyonlar

Anayasa, bazı komisyonların kuruluşunu yasaya veya içtüzüğe bırakmamış, kendisi hüküm altına almıştır. Bu durum, ilgili komisyonların var olmasına verilen önemden veya tarihi öneminden kaynaklanabilir. Türk hukukunda iki komisyon Anayasa tarafından öngörülmüştür. Bu iki komisyon sürekli bir komisyon türü olan Plan ve Bütçe Komisyonu ve geçici bir komisyon türü olan Meclis Soruşturması Komisyonu'dur.

Plan ve Bütçe Komisyonu 1982 Anayasasının ayrıntılı olarak düzenlediği bir komisyondur. Bütçe kanunları, ehemmiyeti bakımından diğer kanunlardan farklılık arz eder.¹¹⁷ Bu anlamda Anayasa, bütçe kanunların hazırlanış aşamasında önemli bir görev üstlenen Plan ve Bütçe Komisyonunun kuruluşunu ve çalışma yöntemlerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

Plan ve Bütçe komisyonu ve onun selefi olarak görülen komisyonlar ülkemizde parlamento tarihiyle birlikte önemli bir yere sahip olmuşlardır.¹¹⁸ Osmanlıdan günümüze bütün parlamentolarımızda "bütçe" ile ilgilenen ayrı bir komisyon veya komisyonlar her zaman olmuştur.¹¹⁹ I.Meşrutiyet dönemindeki Muvazene-i Maliyye, Rüşumet ve Kavanin-i Maliye encümenleri bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonunun ataları olarak gösterilebilir. 1920-1927 arası yıllarda kurulan iktisat ve maliyye encümenleri, bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonunun bazı faaliyetlerini yerine getirirlerdi. 1927 yılında TBMM'nin yeni bir içtüzük kabul etmesiyle beraber Bütçe encümeni kurulmuştur. 1961 tarihli Kurucu Meclis İçtüzüğü ve 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü Bütçe Karma Komisyonu ve Plan Karma Komisyonu olmak üzere iki farklı komisyon öngörmüştür. Bu komisyonların karma olmasının sebebi her iki meclisten de üyeleri olmasıdır. Belirtmek gerekir ki, bu komisyonlar uzmanlık konularına göre bir iş bölümü yapmalarına rağmen üyeleri aynıdır. Başka bir deyişle üyeleri aynı fakat çalışma konuları farklı iki farklı komisyon oluşturulmuştur. 1980 dönemiyle birlikte plan komisyonu ve bütçe komisyonu iki farklı komisyon değil, bütçe komisyonu adı altında tek komisyon şeklinde faaliyetin yürütmüşlerdir. Ayrıca iki meclisli sistemin de bitişi ile beraber bu komisyonlar karma olma özelliğine de yitirmişlerdir. 1984 yılında çıkarılan 3067 sayılı yasaya göre ise bütçe komisyonunun adı Plan ve Bütçe Komisyonu olarak değiştirilmiştir.¹²⁰

117 Anayasamızda bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilemeyeceğinin belirtilmesi de, bütçe kanunlarının önemi bakımından diğer kanunlardan daha farklı olduğunun bir göstergesidir. (m. 89).

118 ÇELİKER, Ercan, "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", *Yasama Dergisi*, Sayı:2, Ankara Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s. 8.

119 YÜKSEL, Nahit, "Türk Parlamento hukukunda Bütçe Komisyonu", *Sayıştay Dergisi*, Sy: 56, Ankara 2005, s. 20.

120 "Kalkınma planları TBBM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür" 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, 30.01.1984, m. 2.

Plan ve Bütçe Komisyonu, 1982 Anayasasının 162.-164. maddeleri arasında ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Anayasa'nın, Plan ve Bütçe Komisyonuna verdiği görevler bütçe kanun tasarılarının ve kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesidir.¹²¹ 3067 sayılı yasa da, Bütçe Komisyonuna mali hüküm taşıyan diğer yasaların görüşülmesi, kalkınma planlarının görüşülmesi bazı görevler vermiştir. Kanunların büyük bir kısmının aynı zamanda bir mali boyut taşıdığı düşünülürse Plan ve Bütçe Komisyonun çalışma konusunun oldukça geniş tutulduğu söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında Plan ve Bütçe Komisyonu nerdeyse tüm yasaların yapımında etkin rol oynayabilecek bir komisyondur.¹²² Bu nedenle Bunların dışında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da Bütçe Komisyonuna bazı yetkiler vermiştir. Sayıştay Ön Seçim Geçici Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından oluşturulur.(m. 16/2) Ayrıca yine 6085 sayılı yasayla Sayıştay Başkanının, Sayıştay faaliyetleri ile ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirme yükümlülüğü vardır.(m. 21/3)

Plan ve Bütçe Komisyonu'nun nasıl oluşturulacağı konusu Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Anayasanın 162. maddesinde Plan ve Bütçe Komisyonunun 40 üyeden oluşturulacağını belirtmiştir. Bu üyelerin en az yirmi beşinin iktidar grubu veya gruplarına geri kalan üyelerin ise diğer siyasi parti grupları ve bağımsızlar arasında paylaştırılacağı belirtilmiştir. Görüldüğü gibi anayasa Plan ve Bütçe komisyonunun dayanağı olmasının yanında, aynı zamanda üyelerinin belirlenmesi ve çalışma yöntemleri açısından da bu komisyonu içtüzükte düzenlenen diğer komisyondan farklı tutmuştur.

Kaynağını Anayasadan alan bir başka komisyon ise geçici bir komisyon türü olan Meclis Soruşturması Komisyonudur. Bilindiği üzere bu komisyon Bakanların veya Başbakanın yüce divanda yargılanması için soruşturma yapan bir komisyondur. Yüce divana sevk kararı her ne kadar meclis tarafından verilse de bu komisyon soruşturma kapsamında önemli bir rol üstlendiği için Anayasa tarafından düzenlenmiştir(m. 100). Siyasi partiler güçleri oranında komisyona üye verirler. Ancak her üyelik için üçer aday gösterilir ve üyeler kura çekme usulü ile belirlenir. Bunun sebebi aynı zamanda yargılamaya yönelik bir iş yapan üyelerin tarafsız olmasını sağlamaktır. Bu komisyon raporunu 2 ay içinde sunar. Süre 2 ay daha uzatılabilir. Bu komisyonun geçici bir komisyon olmasının sebebi belli bir işi bitirmeye yönelik bir çalışma içerisinde olmasıdır. Görevi bittikten sonra çalışması da sona erer. Aynı dönem içerisinde birden

121 "Bütçe tasarıları ve rapor, ... , Bütçe Komisyonunda incelenir." (m. 162) "Kesin hesap kanunu tasarısı yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır." (m. 164) "Bütçe tasarıları ve rapor, ... , Bütçe Komisyonunda incelenir." (m.162).

122 ÇELİKER, s. 26.

fazla soruşturma komisyonu kurulabilir. Hatta aynı dönemde aynı kişi için de birden fazla soruşturma komisyonu kurulabilir.¹²³

2.1.1.2 Yasa Gereği Kurulan Komisyonlar

Komisyonların kuruluşu konusunda, hangi komisyonun, hangi tür işlemle kurulacağı mevzuatımızda belirtilmemiştir. Dolayısıyla meclisin bu konuda takdir yetkisinin olduğunu söylemek mümkündür.¹²⁴ Komisyonların faaliyetleri, meclisin çalışma düzeni içerisinde yer aldığı için, uygulamada, içtüzükle kurulmuş komisyonlara daha sık rastlanmaktadır. Kanaatimizce de üçüncü kişileri ilgilendirmeyen, sadece meclis çalışmalarını ilgilendiren düzenlemelerin kanunla yapılması Anayasaya uygun değildir. Bu nedenle komisyonların içtüzükle düzenlenmesi yerindedir. Anayasa Mahkemesi ise farklı görüştedir. Bir kararında “yasama organı, Anayasa’nın kararla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi kanunla düzenlemeler yapabilir” demek suretiyle parlamento böyle bir sınırlandırma getirilemeyeceğini hükme bağlamıştır.¹²⁵ Anayasa Mahkemesinin bu kararına katılmak güçtür. Çünkü Anayasanın 95. maddesinde yer alan “Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzükle yürütür” ifadesi parlamento çalışmalarının parlamento kararı şeklinde düzenlenmesi gerektiğini göstermektedir.¹²⁶ Ancak bazı komisyonların nitelikleri itibariyle farklı çalışma koşullarına tabi kılınması gerekebilir. Bir komisyonun faaliyeti üçüncü kişileri ilgilendiriyorsa, bu durumda komisyonun içtüzükle kurulması Anayasaya aykırı olacaktır. Bundan dolayı parlamento bazı komisyonları özel yasa yoluyla düzenleme yoluna gitmiştir.

Türk hukukunda kaynağını kanundan alan dört komisyon vardır. Bunlar; Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’dur. Bu komisyonlar daha sonra 16.05.1996 tarihli 424 sayılı kararla içtüzük kapsamına alınmıştır.

Dilekçe Komisyonu, TBMM’ne doğrudan ulaşan talep ve şikayet konularını meclisin kendi üyelerinden müteşekkil bir komisyon tarafından incelenmesini sağlayan bir komisyondur.¹²⁷ Dilekçe Komisyonu, 1984 tarihli ve 3071 sayılı yasayla kurulmuş olsa da Dilekçe Komisyonu’nun Türk Hukuk Tarihindeki yeri Meclis’i Mebusan’la eş zamanlıdır. Bu dönemdeki İstidal ve Arzuhal Encümeni bugünkü dilekçe komisyonu ile eşleştirilebilir. Bu

¹²³ BAKIRCI, s. 14.

¹²⁴ BAKIRCI, s. 315.

¹²⁵ E.1987/23 ve K.1987/27 RG. 09.10.1987, E.T 8.11.2012 www.anayasa.gov.tr

¹²⁶ TÜRKİYARAR, s. 16, GÖZLER, s. 382.

¹²⁷ AKTAŞ, Kadir, "Meclis Denetim Yollarından Dilekçe Komisyonu", *Meclis Bülteni*, Sy: 127, Ankara Haziran 2006, s. 41.

komisyon 1962’de Dilekçe Karma Komisyonu adını almış, 1984’te de bugünkü halini almıştır. Bugün bu komisyon hem insan haklarının korunması açısından hem de yasa yapım sürecine katkı açısından etkili bir şekilde faaliyetlerine devam etmektedir. Bu komisyonun hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmesi, diğer siyasi denetim mekanizmalarının kullanılmasında da tetikleyici bir rol üstlenir.¹²⁸

2.1.1.3 İhtüzük Gereği Kurulan Komisyonlar

Komisyonların, kuruluş ve işleyişleri, meclis çalışmaları kapsamına dâhil oldukları için ihtüzükle düzenlenmeleri esastır. Bu anlamda kuruluş kaynağını Anayasa’dan veya yasalardan alan komisyonlar da daha sonra ihtüzük kapsamına alınmıştır.¹²⁹

TBMM İhtüzüğünün 20. maddesine göre 16 adet sürekli komisyon sayılmıştır. Bunlar;

1-Anayasa Komisyonu

2-Adalet Komisyonu

3-Millî Savunma Komisyonu

4-İçişleri Komisyonu

5-Dışişleri Komisyonu

6-Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu

7-Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu

8-Çevre Komisyonu

9-Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu

10-Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu

11-Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu

12-Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu

13-Dilekçe Komisyonu

14-Plan ve Bütçe Komisyonu

15-Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu

16-İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

TBMM İhtüzüğü komisyonları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.(m. 20-48) Yukarıda sayılan komisyonlar sürekli komisyonlardır. Çünkü çalışmaları belli bir uzmanlık alanına göre

128 AKTAŞ, Kadir, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Örneğinde Elektronik Devlet Uygulamaları”, *Yasama Dergisi*, Sy:11, Ankara Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, s. 136.

129 Nitekim kanunla kurulan Dilekçe Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsler Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu; Anayasa ile kurulan Plan ve Bütçe Komisyonu 16.05.1996 tarihli 424 sayılı kararla İhtüzük kapsamına alınmışlardır.

sınıflandırılmıştır. Başka bir deyişle çalışmaları, belli bir işe yönelik değil, belli konulara yöneliktir. O yüzden sürekli. Kendilerine gelen işleri bitirmekle bu komisyonların varlığı sona ermez. Yasa yapım sürecinde de sürekli komisyonlar etkilidir. Belli konulardaki yasalar bu komisyonlara havale edilir. İçtüzüğün komisyonlara ilişkin genel ve ayrıntılı düzenlemeleri(m. 20-48), yukarıda sayılan sürekli komisyonlara ilişkindir. Bu komisyonların oluşturulmalarına, çalışma usullerine daha sonra ayrıntılı değineceğimiz için bu başlıkta üzerinde fazla durmadan geçiyoruz.

Belirtmek gerekir ki, İçtüzükte, yukarıda sayılan komisyonların yanında geçici komisyonlara ilişkin de düzenlemeler vardır. Ancak geçici komisyonların kuruluş ve işleyişine yönelik farklı düzenlemeler getirilmiştir. Bunun yanında ilgili maddelerde geçici komisyonlara ilişkin boşluk olması halinde sürekli komisyonlara ilişkin kurallar, geçici komisyonlara da tatbik edilir.¹³⁰

İçtüzükte sayılan geçici komisyonlar şunlardır:

1-Meclis araştırması komisyonları (m. 105)

2-Meclis soruşturması komisyonları¹³¹(m. 109-111)

3-Yasama dokunulmazlığının kaldırılması isteminin görüşüleceği karma komisyonlar (m. 131-133)

4-Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevin sürdürülmesinde ısrar edilip edilmemesini inceleyen karma komisyonlar (m. 137)

5-Milletvekilinin devamsız olup olmadığına ilişkin inceleme yapan komisyonlar(m. 138)

Görüldüğü üzere geçici komisyonlar da içtüzüğün ilgili maddelerinde düzenlenmiştir. Bu komisyonlar belli bir işe yönelik kurulurlar. İşleri bittiğinde varlıkları da sona erer. Bu anlamda çalışmamızın esas konusu olan yasa yapım sürecinde de rol üstlenmezler.

Geçici komisyonların sabit bir sayısı yoktur. Çünkü geçici komisyonlar ihtiyaç halinde kurulurlar. Görevleri bittiği anda da varlıkları sona erer. Örneğin bir dönemde birçok milletvekili için birden fazla meclis soruşturma komisyonu kurulabilir.

2.1.2 Çalışma Süreleri Açısından Komisyonlar

Çalışma süreleri açısından komisyonlar, sürekli komisyonlar ve geçici komisyonlar olmak üzere ikiye ayrılır. Sürekli komisyonlar veya geçici komisyonlar kaynağını her hangi bir

¹³⁰ BAKIRCI, s. 317.

¹³¹ Meclis Soruşturması Komisyonları daha önce de ifade ettiğimiz gibi kuruluş kaynağını Anayasa'dan alır.

pozitif hukuk metninden alabilir. Ancak belirtmek gerekir ki Türk Hukukunda kaynağını kanundan alan bir geçici komisyona rastlanmamaktadır. Ancak Anayasada geçici komisyonların kanunla kurulamayacağına dair bir hüküm yoktur. Yasama meclisi kanun yapma yoluyla da, bir geçici komisyonu ihdas edebilir.

İki komisyon türüne ilişkin önem açısından bir sıralama yapmak mümkün değildir. Önemli bir komisyon sürekli veya geçici olabilir. Ancak komisyonların çalışmalarını uzmanlık kriterine göre yapıp yapmadığı durumu ile sürekli olup olmaması arasında bir ilişki kurulabilir. Bu açıdan bakıldığında belirli konuda uzmanlaşan komisyonların genelde sürekli bir komisyon türü olduğu söylenebilir. Yine de farklı ülkelerde bunun aksine de rastlamak mümkündür. Örneğin İngiltere’de yasa yapım sürecindeki komisyonlar sürekli olmasına rağmen, komisyonların çalışmalarının uzmanlık kriterine yapılmadığı gözlenmektedir.¹³² Konular sırasına göre komisyonlara havale edilmektedir.

Geçici komisyonların faaliyetlerine bakıldığında yasa yapım sürecine katkılarında çok, danışma, araştırma, soruşturma gibi belirli işlere yönelik faaliyetlerde bulunduğu gözlenmektedir.¹³³ Bu anlamda geçici komisyonların çalışma süreleri de, kendilerine havale edilen işi bitirmeleri ile sona erer.

1973 TBMM İçtüzüğüne göre 16 adet sürekli komisyon vardır.¹³⁴ Bu komisyonların yasa yapım sürecinde aktif rol alan ihtisas komisyonlardır. Bunun yanı sıra İçtüzük’te geçici komisyonlara yönelik hükümler de mevcuttur. Bu tür komisyonların, yapısına bakıldığında bilgi edinme, araştırma, soruşturma gibi faaliyetlerde rol aldıkları görülmektedir.¹³⁵

2.1.3 Üyelerinin Belirlenmesi Açısından Komisyonlar

Üyelerinin belirlenme usulü açısından komisyonlar iki farklı açıdan ele alınabilir. Birincisi, komisyon üyelerinin nasıl belirlendiği hususunda yapılan ayırmadır. Seçimle veya atamayla komisyon üyeleri belirlenebilir. İkincisi ise komisyon üyelerinin, farklı komisyonlardan veya meclislerden oluşturulmasına göre yapılan karma komisyon veya karma olmayan komisyon ayırımıdır.

Komisyon üyeleri seçimle veya atamayla işbaşına gelebilir. Komisyon üyelerinin seçimle görevine getirilmesi daha çok tercih edilen ilkedir. Ancak bazı komisyon üyelerini atamayla belirleyen farklı ülkeler de mevcuttur. Örneğin ABD’de Kongrede en uzun süre görev

132 EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Kırılgaç Yayınevi, Ankara 2010, s. 12.

133 BAKIRCI, s. 319.

134 Bkz. (1.1.3. İçtüzük Gereği Kurulan Komisyonlar).

135 Bkz. (1.1.3. İçtüzük Gereği Kurulan Komisyonlar).

yapan milletvekilleri dış ilişkiler veya maliye komisyonları gibi önemli komisyonlara atanırlar. Tecrübesiz milletvekilleri ise nispeten daha az talep edilen komisyonlara atanırlar.¹³⁶ ABD’de “seniority” kavramının oluşturduğu gelenek sadece komisyonlarda değil, meclisin iç çalışmalarına ilişkin her alanda geçerlidir.¹³⁷

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde ise komisyon üyeleri İçtüzüğe göre belirlenen kaideler çerçevesinde seçilirler. TBMM’de hiçbir komisyon türü için atama yöntemi kullanılamaz. Seçilen üyelerin dışında diğer uzman, kamu görevlisi veya dışarıdan bir milletvekilinin üye yapılması mümkün değildir.¹³⁸ Bu kişiler gerekli görüldüğü takdirde toplantılara katılabilir, görüş açıklayabilir fakat üye haklarına sahip olamazlar. TBMM’de komisyonların üyelerinin belirlenme usulüne aşağıdaki bölümlerde daha ayrıntılı olarak değineceğiz.

Komisyonlarda üyeliğin belirlenmesi açısından yapılan ikinci ayırım ise komisyonların karma olup olmamasına göre yapılan ayırımdır. Karma komisyonlar iki şekilde karşımıza çıkar: Birincisi farklı meclislerden gelen üyelerle oluşturulmuş karma komisyonlardır. İkincisi ise farklı komisyon üyelerinden oluşturulan karma komisyonlardır.

İki meclisin üyelerinden teşekkül ettirilen karma komisyonlar, çift yapılı parlamentolarda halin icabından doğan bir zorunluluktur. Bu tür parlamentolarda, bazı komisyonların her iki meclisin iradesini de yansıtması gerekir. Örneğin bütçe kanunlarının hazırlanmasında, bu kanunların ehemmiyetinden dolayı her iki meclisin de rol alması gerekir.¹³⁹ Ancak bu durumda da Millet Meclisi üyelerine ağırlık verilmesi gerekir. Nitekim Türkiye’de çift meclis sisteminin uygulandığı 1961 Anayasası döneminde Plan ve Bütçe Karma Komisyonu üyelerinin 35’i Millet Meclisi üyeleri arasından, 15’i ise Cumhuriyet Senatosu üyeleri arasından belirlenmekteydi. (m. 94) Bu tür komisyonlar 1982 Anayasasının kabulüyle birlikte Türk hukukundan çıkarılmıştır.

Karma komisyonlar bazen de iki farklı komisyonun üyelerinden teşekkül ettirilen komisyonlar şeklinde de görülebilir. Bu tür karma komisyonlar genelde uzmanlık gerektirmeyen geçici komisyonların oluşturulmasıyla meydana gelir. Nitekim Türk Hukukunda uzmanlık kriterine göre belirlenen ve yasa yapım sürecinde rol oynayan komisyonların arasında karma bir komisyon yoktur. Geçici komisyonlara baktığımızda ise; yasama dokunulmazlığının

¹³⁶ BAKIRCI, s. 320.

¹³⁷ HARRİS, J.P, Congress and The Legislative Process, s. 95’den aktaran KARAMUSTAFAOĞLU, s. 50.

¹³⁸ BAKIRCI, s. 320.

¹³⁹ URAN, Peri, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*, Yetkin Yayınları, Ankara 2008, s. 332.

kaldırılması isteminin görüşüleceği komisyon (m. 131-133), milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevin sürdürülmesinde ısrar edilip edilmemesini inceleyen komisyon (m. 113) ve milletvekilinin devamsız olup olmadığına ilişkin inceleme yapan komisyonun (m. 138) karma komisyonlar şeklinde oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu komisyonlar Anayasa ve Adalet komisyonlarının üyelerinden teşekkül ettirilir.

2.1.4 Uzmanlık Kriteri Açısından Komisyonlar

Uzmanlık kriterine göre yapılan ayırmada, belli bir komisyona görev havale edilirken, komisyonun uzmanlık alanının gözetilip gözetilmemesini ifade eder. Bu ayırım bir tür komisyon sistemleri ayırımıdır.¹⁴⁰ Uzmanlık alanına göre görev dağılımı yapılmayan komisyon sistemlerinde, komisyon isimleri, üyeleri veya tevdi edilecek görev, işin maddi mahiyetine göre belirlenmez. Görev dağılımı sıralamaya göre yapılır. Komisyonlara 1, 2, 3 veya A, B, C gibi isimler verilir. Örneğin uzmanlık kriterinin gözetilmediği İngiltere’de, yasa yapım sürecinde rol alan komisyonlar bile harf sırasına göre isimlendirilmiştir.¹⁴¹

Uzmanlık kriterine göre oluşturulan komisyonlar genelde sürekli komisyonlardır. Sürekli komisyonlar daha önce de ifade ettiğimiz gibi yasa yapım sürecinde etkin rol oynayan ihtisas komisyonlarıdır. Bu açıdan üyeleri belirlenirken ve görev tevdi edilirken uzmanlıklarına göre bir değerlendirme yapılır. Ancak aksi duruma da İngiltere örneğinde olduğu gibi rastlanılabilir. Sürekli komisyonların uzmanlık kriterine göre oluşturulması ilkesi, Kara Avrupası modelidir. Ancak ABD’de de bu model benimsenmiştir.

Türk Hukukunda da sürekli komisyonlar uzmanlık kriterine göre oluşturulmuştur. Komisyonlar, bakanlıklar gibi belli konulara ilişkin konularda görev yaparlar. Türk hukukunda uzmanlık esasına dayanmayan komisyonlar, geçici komisyonlardır. Geçici komisyonların belirli bir görev için kurulup, görevi bittiğinde de varlıkları sona erdiği için belli konulara ilişkin faaliyetlerde uzmanlaşması da beklenemez.

2.2 Komisyonların Kuruluşu

2.2.1 Komisyonların Kurulmasında Yasal Dayanaklar

Türk Hukukunda Komisyonlar, daha önce de ifade ettiğimiz gibi kuruluş kaynağını anayasadan, yasadan veya içtüzükten alabilirler. Kuruluş kaynağını Anayasadan veya özel kanunlardan alan komisyonlar da, meclis çalışmalarının bir parçası oldukları için, daha sonra

¹⁴⁰ TÜRKYARAR, s. 26.

¹⁴¹ ASLANBEK, Mesut, *İngiltere Parlamentosunda Komisyonlar*, TBMM Yayınları, Ankara 1990, s. 11.

İçtüzüğe dahil edilmiştir. Bu tür komisyonlar Anayasa veya özel kanunlarda hüküm bulunmadığı takdirde İçtüzük hükümlerine tabidirler. Çalışma konumuz olan yasa yapım sürecindeki sürekli komisyonlara dair içtüzükte ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Anayasa veya özel yasalarında ayrıntılı düzenleme bulunmayan komisyonlar içtüzüğün bu hükümlerine göre oluşturulur.

2.2.2 Komisyon Üyelerinin Sayısının Tespiti

Komisyon üye sayıları belirlenirken sabit bir sayı yoktur. Bunun sebebi komisyon üye sayısı belirlenirken Meclis aritmetiğine en uygun şekilde hareket etmektir.¹⁴² Komisyonların üye sayısı tespit edilirken ise her komisyon için ayrı ayrı tespit yapılır. Üye sayıları alternatifli olarak Danışma Kurulu'nda görüşülür.¹⁴³ Uygulamada bu sayı tespit edilirken, Danışma Kurulu, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğünden yardım alır. Alternatif sayılar Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından Danışma Kurulu'na rapor edilir. Danışma Kurulu'nun bu sayıyı belirlerken dayanacağı herhangi bir hüküm yoktur. Ancak Kurul, bu sayıyı belirlerken mümkün olabildiğince siyasi partilerin en fazla katılımını sağlamalıdır.¹⁴⁴ Son olarak Danışma Kurulu tarafından uygun görülen üye sayısı, genel kurulda işaret oylamasıyla kabul edilir.¹⁴⁵ Türkiye Büyük Millet Meclis 24.Yasama Döneminde ihtisas komisyonlarındaki üye sayısı 26 olarak tespit edilmiştir. Buna göre her ihtisas komisyonunda 26 üye vardır.

Komisyonların üye sayısının tespiti İçtüzüğün hüküm altına aldığı, yukarıda bahsini ettiğimiz yöntemle belirlenir. Ancak istisnai durumlar da mevcuttur. Bu istisnalar Anayasa'da üye sayısı 40 olarak belirlenen Plan ve Bütçe Komisyonu ile özel yasasında sayısı 35 olarak tespit edilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonudur. İçtüzüğün 20. maddesinde de bu iki komisyon istisna tutulmuştur.¹⁴⁶ Bunların dışında 3071 yasa ile kurulan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile 3686 sayılı yasa ile düzenlenen Dilekçe Komisyonu'nun özel yasaları İçtüzüğün ilgili maddesine atıf yapmıştır. Bu anlamda içtüzükle, komisyonlara ilişkin özel düzenlemelere yer veren Anayasa veya özel kanunlar arasında bir çatışma yoktur.

Belirtmek gerekir ki komisyonların üye sayısının tespiti ile ilgili belirttiklerimiz yasa yapım sürecinde rol alan sürekli ihtisas komisyonları ile ilgilidir. İçtüzüğün komisyonlara

¹⁴² **TÜRKYARAR**, s. 26.

¹⁴³ Danışma kurulu, İçtüzüğün 19. maddesinde düzenlenen ve Meclis Başkanlığına yardımda bulunan bir kuruldur.

¹⁴⁴ Anayasa'nın 95. maddesinin 2.fıkrasına göre "İçtüzük Hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir" (Bkz.) **TÜRKYARAR**, s. 31.

¹⁴⁵ TBMMİ m. 20/2

¹⁴⁶ " (14) ve (15) inci bentlerdeki komisyonlar hariç, komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir." (m. 20)

ilişkin genel düzenlemelerde yer alan “komisyon” sözcükleri de 20. maddedeki sürekli komisyonları ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Çalışmamızın esas unsuru bu komisyonlar olduğu için geçici komisyonlara değinilmemiştir. Geçici komisyonlara ilişkin düzenlemeler, genel düzenlemelerden daha farklıdır. Ancak geçici komisyonlara ilişkin düzenlemelerde eksiklik bulunduğu takdirde genel düzenlemeler uygulanır.

2.2.3 Komisyon Üyelerinin Belirlenme Usulü

İçtüzükte komisyon toplantılarına katılabilecek olanlar sayılmıştır. Komisyon toplantılarına milletvekilleri, bakanlar kurulu üyeleri ve hükümet temsilcisi katılabilir. Hükümet temsilcisi; Başbakanın veya ilgili bakanın gerek görmesi halinde kendi yerine görevlendireceği üst düzey bir kamu yöneticisidir. İçtüzükte hükümet temsilcisinin dışında başka bir kamu görevlisinin toplantılara katılabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak uygulamada tasarı veya teklifin düzenleme alanıyla ilgili olan bakanlık veya kuruluşun bütün üst düzey yetkilileri toplantılara katılmaktır. Özellikle tasarının hazırlanmasını üstlenen bakanlık temsilcilerinin yanı sıra ilgisine göre diğer bakanlık temsilcileri de komisyon görüşmelerinde hazır bulunmaktadır.

2.2.4 Siyasi Partilerin Komisyonlardaki Temsil Usulü

1981 Anayasanın 95. Maddesine göre, içtüzük hükümleri siyasi parti gruplarının, Meclis’in tüm faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenir. Bu anlamda siyasi parti gruplarının meclisin faaliyetlerinden birisi olan komisyon çalışmalarına da meclisteki üye sayısına orantılı olarak katılması anayasal bir zorunluluktur.¹⁴⁷ Anayasa mahkemesinde 1970 tarihli kararında tüm siyasi parti gruplarının temsil edilmesi zorunluluğundan bahsetmiştir.

İçtüzük siyasi parti üyelerinin komisyonlara dağılımında Başkanlık Divanı için getirdiği düzenlemeye atıf yapmıştır. Dolayısıyla siyasi partilerin, komisyonlara hangi sayıda üye göndereceğinin belirlenmesi, parlamentodaki üye sayılarına orantılı olarak belirlenir.¹⁴⁸ Siyasi parti grupları, adaylarını belli edilecek bir süre içerisinde başkanlığa bildirirler. Bütün komisyonlar için, siyasi parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir liste, Genel Kurulda işaret oylaması usulüyle belirlenir.¹⁴⁹

147 **HAS**, Volkan, *Türk Parlamento hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni*, Adalet Yayınevi, Ankara 2009, s. 47.

148 TBMMİ m. 21/1.

149 TBMMİ m. 21/3.

24. Yasama Dönemi 3. yılında TBMM meclisinde 549 üye bulunmaktadır. Buna göre komisyonlarda; 326 milletvekiline sahip Adalet ve Kalkınma Partisi 16 üye ile 135 milletvekiline sahip Cumhuriyet Halk Partisi 6 üye ile 51 milletvekiline sahip Milliyetçi Hareket Partisi 3 üye ile 29 milletvekiline sahip Barış ve Demokrasi Partisi 1 üye ile temsil edilmektedir.

Siyasi parti grupları, herhangi bir komisyonda kendilerine düşen üyelikten vazgeçebilir.¹⁵⁰ Bu durumda İçtüzükte herhangi bir sonuç öngörülmemesine rağmen, uygulamada o adaylık koltuğu boş bırakılmaktadır.¹⁵¹ Kanaatimizce İçtüzüğün bu hususta bir düzenleme getirmesi uygun olacaktır. Siyasi partilerin belli bir süre içerisinde aday göstermesi gerektiği yukarıda bahsettiğimiz gibi, İçtüzükte düzenlenmiştir. Ancak aday gösterilmemesi durumunda meydana gelebilecek hukuki durum hüküm altına alınmamıştır. Yeni İçtüzük Taslağında da buna ilişkin bir düzenleme yoktur. Kanaatimizce sürenin net olarak belirlenmesi ve bu süre içerisinde aday göstermeyen siyasi partilerin üyelik hakkından vazgeçmesi sonucunu doğuran bir düzenleme yapılmalıdır.¹⁵²

Yeni İçtüzük Taslak Metni ile beraber siyasi parti gruplarının komisyonlarda temsiline ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre artık siyasi parti grupları yazılı olarak bildirme koşuluyla komisyonlardaki üyelerini değiştirebilirler. Ayrıca mevcut üyenin sadece bir toplantı için de başka bir üyeyle yer değiştirmesine imkan sağlanmıştır.

2.2.5 Komisyon Üyeliğinin Şartları

Komisyon üyesi olabilmek için olumlu ve olumsuz birtakım şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. Komisyon üyesi olabilmek için gerekli olan bu şartlar içtüzükte ayrı bir maddede sayılmamıştır. İçtüzüğün muhtelif maddelerinde yapılan düzenlemelerle bu şartları tespit etmemiz mümkündür. Siyasi parti grupları komisyonlara üyeliği aday listesini gönderirken bu şartlara riayet etmelidirler. Siyasi partilerin gönderdikleri aday listesinde üyelerin uygun şartları taşıyıp taşımadığı hususunun tespiti, uygulamada Meclis Başkanlığı tarafından yapılır.¹⁵³ Uygun şartları taşımayan birisinin üye olması durumunda hem ilgili siyasi parti grubunun hem de Meclis Başkanlığının sorumluluğu cihetine gidilmelidir.¹⁵⁴

¹⁵⁰ TBMMİ m. 21/2.

¹⁵¹ 19. Dönem 3. Yasama Yılında kurulan 10/198 Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu.

¹⁵² TÜRKYARAR, s. 36.

¹⁵³ TÜRKYARAR, s. 37.

¹⁵⁴ TÜRKYARAR, s. 37.

2.2.5.1 Komisyon Üyeliğinin Olumlu Şartları

Komisyon üyesi olabilmenin ilk şartı milletvekili olmaktır. Yasama yetkisi milletvekillerinden teşekkül ettirilen parlamentoya aittir. Bu yetkiyi milletvekilleri kullanmalıdır. İçtüzükte doğrudan bu şarta ilişkin bir düzenleme yoktur. Ancak siyasi parti grubuna mensup olmayan bir milletvekilinin komisyon üyeliğinin düşeceği hükme bağlanmıştır.¹⁵⁵ Siyasi parti grubuna mensup olabilecek kişilerin sadece milletvekilleri olabileceği düşünülürse, milletvekili olmayan birinin komisyon üyeliği yapması mümkün değildir.

Komisyon üyesi olabilmenin ikinci şartı ise TBMM’de grubu bulunan bir siyasi parti üyesi olmaktır.¹⁵⁶ Bu anlamda bağımsız milletvekillerinin komisyon üyesi olabilmesi mümkün değildir. Ancak bu durumun istisnaları mevcuttur. Üç sürekli komisyonun üyeleri arasında bağımsız milletvekilleri de yer almaktadır. Bu komisyonlar kuruluş kaynağını Anayasadan alan Plan ve Bütçe Komisyonu¹⁵⁷, kaynağını kuruluş kanunlarından alan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu¹⁵⁸ ve Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonudur.¹⁵⁹ Bu komisyonlarda bağımsız üyelerin ve grubu bulunmayan siyasi parti üyelerinin bulunması özel kanunlarından veya Anayasadan kaynaklanmaktadır. Ancak İçtüzük taslak metni ile birlikte bağımsız adayların da ihtisas komisyonlarına üye olabilmesinin yolu açılmıştır. Buna göre grubu olmayan milletvekilleri de, sayıları meclis üye tam sayısına orantılı bir şekilde komisyonlarda temsil hakkına sahip olabileceklerdir.

Geçici komisyonlarda da mecliste grubu bulunan siyasi parti mensuplarının üye olabilmesi ilkesi geçerlidir. Bunun istisnası da Anayasa tarafından hüküm altına alınmış olan Meclis Soruşturması Komisyonu’dur. Anayasa’da bağımsızlardan söz edilmediği için bağımsız

155 TBMMİ m. 22.

156 “Mensubu olduğu siyasî parti ile üyelik bağı sona eren veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasî partiye mensup olan milletvekilinin, komisyon üyeliği kendiliğinden sona erer.” (TBMMİ m. 22/3).

157 “Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.” (AY m. 162/2).

158 “Üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının - boş üyelikler hariç - üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler.” (3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu m. 3).

159 Türkiye Büyük Millet Meclisinde mevcut siyasi parti grupları ve siyasi parti grubu mensubu olmayanlar, Meclisteki sayılarının - boş üyelikler hariç - üye tamsayısına nispet edilmesiyle bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyonlarda temsil edilirler. (3346 Sayılı Kanun, m. 3).

milletvekilllerinden bu komisyona üye alınmamaktadır. Ancak mecliste grubu bulunmayan siyasi partilerden de bu komisyona üye gönderilebilmektedir.¹⁶⁰

Komisyonlara üye olabilmenin üçüncü şartı ise üyeliği söz konusu milletvekilinin kendi parti grubunca komisyon üyeliğine aday gösterilmiş olmasıdır. Bağımsız milletvekillerinin üye olabildiği komisyonlarda, bağımsız milletvekilleri için bu şart tabii olarak geçerli değildir. Aynı zamanda bağımsız milletvekillerinin üye olabildiği komisyonlarda, grubu bulunmayan partiye mensup milletvekili, tıpkı bir bağımsız milletvekili gibi kendiliğinden komisyon üyeliğine başvurabilir. Uygulamada bir komisyona üye olmak isteyen milletvekili, bu isteğini siyasi parti grup başkanlığına matbu başvuru evrakıyla iletmektedir. Ancak bu zorunlu bir şart değildir. Milletvekillerinin bu isteklerini sözlü olarak da ilettiği görülebilmektedir.¹⁶¹

2.2.5.2 Komisyon Üyeliğinin Olumsuz Şartları

Komisyon üyesi olabilmenin olumlu şartlarının yanında birtakım olumsuz şartları da mevcuttur. Yukarıda bahsini ettiğimiz olumlu şartların hepsine sahip milletvekilleri, bazı durumlarda bazı komisyonlara üye olamazlar. Yani olumlu şartlar bir komisyon üyesinde hangi özelliklerin olması gerektiğini belirlerken, olumsuz şartlar ise hangi özelliklerin olmaması gerektiğini belirlemektedir. Olumsuz şartlar İçtüzüğün 21. maddesinin dördüncü fıkrasından kaynaklanmaktadır.

Meclis başkanlık divanı üyeleri komisyonlara üye olamazlar. Bu koşul İçtüzükten kaynaklanmaktadır.¹⁶² Meclis başkanlık divanının iş yoğunluğu göz önünde bulundurulduğunda İçtüzüğün bu düzenlemesi yerindedir.¹⁶³ Ayrıca komisyonlara ilişkin bazı işlemler meclis başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında komisyonlara ilişkin işlemler yapabilen üyelerin aynı zamanda komisyon üyesi olması yerinde değildir.¹⁶⁴

Bakanlar kurulu üyeleri de ilgili fıkra göre komisyonlara üye olamazlar. Bakanlıkların iş yükü oldukça fazladır. Ayrıca komisyonlarda hükümet temsilcileri ve komisyon üyeleri ayrı sıralarda oturmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında bir hem komisyon üyesi sıfatıyla, hem de hükümet temsilci sıfatıyla komisyonlarda çalışma yapabilmesi, kuvvetler ayrılığı prensibine aykırılık teşkil eder.

160 “Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır” (AY m. 100/2).

161 TÜRKYARAR, s. 39.

162 TBMMİ m. 21/4.

163 TÜRKYARAR, s. 41.

164 TÜRKYARAR, s. 41.

İçtüzüğün ilgili maddesinden kaynaklanan diğer bir şart ise Plan ve Bütçe komisyonu üyelerinin ve Dilekçe Komisyonu üyelerinin başka komisyonlara üye olamamasıdır. Bu komisyonlara ilişkin böyle bir şartın getirilme sebebi bu komisyonların toplantılarına verilen önemden kaynaklanmaktadır. Bu komisyon üyelerinin sadece kendi komisyonlarında işlerini aksatmadan çalışmaları öngörülmüştür. Uygulamada bu şart, sürekli komisyonlara ilişkin uygulanırken geçici komisyonlara ilişkin uygulanmamaktadır. Bu iki komisyona üye kişilerin geçici komisyonlarda da görev aldığı durumlar mevcuttur.¹⁶⁵ Bu durumun İçtüzük hükmüne aykırı olup olmaması tartışma konusudur. Çünkü İçtüzüğün ifadesi bu kişilerin “meclis komisyonlarında” görev alamayacağına ilişkindir. Daha önce de belirttiğimiz gibi içtüzüğün komisyonlara ilişkin genel hükümleri daimi komisyonları içindir. Geçici komisyonlar için İçtüzüğün bu komisyonlara ilişkin ilgili maddeleri uygulanır. Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyelerinin geçici komisyonlarda görev alamayacağına ilişkin bir düzenleme yoktur. Bu durumda bu iki komisyonun üyelerinin geçici komisyonlarda görev alabileceği söylenebilir.¹⁶⁶ Uygulama ile karşılaştırıldığında da aynı sonuç ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce İçtüzüğün bu hükmü yerinde değildir. Bu iki komisyona ilişkin bu tür bir düzenlemenin getirilme sebebi bu iki komisyonun çalışmalarının ehemmiyetinden ötürü, üyelerin sadece kendi yoğun çalışmaları ile ilgilenmeleri içindir. Bu anlamda bu iki komisyon üyelerinin tıpkı sürekli komisyonlarda olduğu gibi, geçici komisyonlara da üye olmaması gerekir.

2.2.6 Komisyon Üyelerinin Görev Dağılımı

Her kurulun olduğu gibi komisyonların da bir iç örgütlenmeye ihtiyacı vardır. Komisyonlara ilişkin bu “iç örgütlenme” İçtüzüğün 24. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre komisyonların üye seçimi tamamlanınca Meclis Başkanı komisyonların ilk toplantılarının çağrılarını yapar. Bu ilk toplantıda komisyonlar, başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtiplerini seçerler. Bu seçim için toplantı yeter sayısı, komisyon üye sayısının salt çoğunluğudur. Seçim gizli oyla yapılır. Seçilmek için, toplantıda bulunan üyelerin salt çoğunluğunun oyu gerekir. Gereken hallerde, komisyon başkanının teklifi üzerine belli bir konu için özel sözcüler veya bir özel kâtip seçilebilir. Yeni kurulan bir hükümetin güve oyu almasından itibaren 10 gün içinde iktidar grubu veya gruplarının istemi üzerine komisyonların

165 10/198 esas Numaralı Araştırma Komisyonu’nda, Plan ve Bütçe Komisyonu’nun üç üyesi de bulunmaktaydı.

166 **BOZ**, s. 58, aksi görüş için (Bkz.) **TÜRKYARAR**, s. 42.

başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçimleri yenilenir. Yeni İçtüzük Taslağı ile birlikte bu süre 5 güne indirilmiştir.

Komisyonlarda seçimle görev yapan üyelerin tümüne İçtüzükte genel bir ad verilmemiştir. Ancak komisyonların seçimle işbaşına gelen üyelerine ilişkin “Başkanlık Divanı” tabirini kullanmak doğru olacaktır.¹⁶⁷ Bu açıdan bakıldığında komisyonlarda başkanlık divanı; başkan, başkanvekili, kâtip ve sözcülerden oluşur.

2.2.6.1 Komisyon Başkanı

Komisyon başkanı komisyonlarla ilgili en geniş yetkilere sahip kişidir. Yukarıda bahsini ettiğimiz gibi seçimle işbaşına gelirler. Ancak farklı uygulamaları da mevcuttur. Örneğin İngiltere’de komisyon başkanlarını “Speaker”¹⁶⁸, Avam Kamarası’nın özel bir kurulu olan “Chairman’s Panel”¹⁶⁹ üyeleri arasından seçer.¹⁷⁰ ABD’de de komisyon üyelerinin belirlenmesindeki kıdemlilik esası (seniority), komisyon başkanlarının seçiminde de geçerlidir. Kara Avrupası modelinde ise, TBMM Komisyonları için de geçerli olan yönetime göre, komisyon başkanları kendi üyeleri arasından seçimle işbaşına gelirler. TBMM’de, komisyonlarda seçim yapılmakla birlikte, kimin komisyon başkanı olacağını iktidar partisi veya partileri önceden belirledikleri için bu seçim, sembolik bir seçim olmaktadır.¹⁷¹

Komisyon başkanlarının görevleri ülkeden ülkeye farklılık arz etmekle birlikte, genel olarak değerlendirildiğinde, komisyon başkanlarına, komisyon faaliyetlerini yönetmekle görevli kişidir, denilebilir. TBMM İçtüzüğüne göre komisyonlar, komisyon başkanlarının yönetiminde çalışır. İçtüzükteki “çalışır” ifadesi komisyonların hem toplantılarının, hem de toplantılarının dışında kalan diğer faaliyetlerinin hepsinin başkanın yönetimine tabi olduğunu gösterir.¹⁷²

Komisyon başkanlarının görevleri İçtüzüğün muhtelif maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre komisyon başkanlarının görevleri şunlardır:

1-Komisyon çalışmalarını yönetmek. (m. 27/1)

¹⁶⁷ Nitekim Kara Avrupası modelinde komisyonların iç örgütüne ilişkin başkanlık divanı tabiri kullanılmaktadır. (Bkz.) **KARAMUSTAFAOĞLU**, s. 143.

¹⁶⁸ Speaker, İngiltere’de, Avam Kamarası Başkanı’na verilen addır. (Bkz.) **GÖZLER**, Kemal, *Devletin Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2009, s. 206.

¹⁶⁹ Bu kurul; Yollar ve Araçlar Komisyonu Başkanından, Başkan Yardımcısından, bir de Speaker tarafından Bütün Meclis Komisyonlarına geçici başkanlık yapmak üzere tayin olunmuş kişilerden oluşur. Bu kurul bir nevi “Başkanlar Kurulu”dur. (Bkz.) **KARAMUSTAFAOĞLU**, s. 135.

¹⁷⁰ **KARAMUSTAFAOĞLU**, s. 135.

¹⁷¹ **NEZİROĞLU**, s. 272.

¹⁷² **TÜRKYARAR**, s. 48.

2-Kendiliğinden veya komisyon üyelerinin üçte birinin isteği ile komisyonları toplantıya çağırmak. Ayrıca kendiliğinden komisyonu toplantıya çağırdığında, toplantının gündemini belirlemek. (m. 26)

3-Komisyonca çağrılmış uzmanlara, gerekli gördüğü takdirde söz vermek. (m. 29/2)

4-Komisyon tutanaklarını, komisyon kâtibi ile birlikte imzalamak. (m. 33/1))

5-Komisyon raporunu yazmak. (m. 42/1)

6-Komisyonları Genel Kurulda temsil etmek. (m. 45/1)

7-Komisyon toplantılarında düzeni sağlamak, gerekirse toplantıya ara vererek veya toplantıyı ertelleyerek durumu Meclis Başkanı'na bildirmek. (m. 46)

2.2.6.2 Komisyon Başkanvekili

Komisyon Başkanvekilinin, adından anlaşılaçağı üzere, komisyon başkanı bulunduğı zaman herhangi bir görevi yoktur. Komisyon Başkanvekili de, Komisyon Başkanı gibi üyeler arasından seçilir. Komisyon Başkanvekilinin İçtüzükte düzenlenen görevleri şunlardır:

1-Başkan bulunmadığı takdirde komisyon çalışmalarını yönetmek. (m. 27/1)

2-Komisyonu Genel Kurulda temsil etmek. (m. 45/1)

İçtüzükte sayılan bu görevlerinin dışında, Başkanvekili, Komisyon Başkanı bulunmadığı zaman, komisyon başkanının yaptığı her işlemi yapabilir. Çünkü İçtüzük 27. maddesinde düzenlenen başkan bulunmadığı zaman başkanvekili komisyona başkanlık yapabileceğine dair hüküm bunu gerektirmektedir. Ancak başkanvekilinin komisyonu toplantıya çağırabilmesi için başkanın bir mazeretinin olması ve başkanvekiline bu yetkiyi vekaleten vermiş olması gerekir.¹⁷³

Yeni İçtüzük Taslağında bir Başkanvekilinin ve bir katip üyeliğinin muhalefet partilerine mensup olma zorunluluğı hüküm altına alınmıştır. Bu üyelikler muhalefet gruplarına Danışma Kurulunca, güçleri oranında dağıtılacaktır.¹⁷⁴

2.2.6.3 Komisyon Sözcüsü

Komisyon sözcüsü, komisyon üyeleri arasından seçimle işbaşına gelir. İçtüzükte komisyon sözcüsüne verilen görevler şunlardır:

1-Başkan ve başkanvekili bulunmadığı takdirde komisyon çalışmalarını yönetmek. (m. 27/1)

¹⁷³ NEZİROĞLU, s. 271.

¹⁷⁴ TBMMİ m. 25.

2-Komisyonu Genel Kurulda temsil etmek. (m. 45/1)

3-Başkan yerine getirmiyorsa, komisyon raporunu yazmak.(m. 42/1)¹⁷⁵

İçtüzükte düzenlenen bu üç görevin dışında, başkan ve başkanvekilinin olmadığı durumda komisyona başkanlık yapan komisyon sözcüsü, başkanın tüm yetkilerine sahip olur.

İçtüzüğün 24. maddesine göre, başkan gerekli gördüğü takdirde, belli bir konu için özel sözcü seçilmesini isteyebilir. Böyle bir durumda toplantıda hazır bulunanların salt çoğunluğu ile özel sözcü seçilebilir. Ancak özel sözcü uygulaması bugüne kadar, nerdeyse hiç görülmemiştir.¹⁷⁶ Uygulamada özel sözcüler tarafından yapılacak işlemler de komisyon sözcüleri tarafından yapılır.

2.2.6.4 Komisyon Kâtibi

Kâtip kelimesi, yazman, yazıcı, sekreter manasındadır.¹⁷⁷ Ancak komisyonlarda kâtiplerin görevi oldukça sınırlıdır. Sadece Tutanak özetini düzenlemek ve başkanla birlikte imzalamak olmak üzere İçtüzüğün 33. maddesinde sayılan iki görevi vardır.¹⁷⁸ İçtüzüğün 33. maddesine göre, toplantıda komisyon kâtibi bulunmadığı takdirde, kâtiplik görevini en genç üye yerine getirir. Bu anlamda her toplantıda bir katip bulunmak zorundadır. İçtüzük Taslağına göre katip üyeliklerinden birisinin muhalefet partisi gruplarında birine ait olması hüküm altına alınmıştır.

Uygulamada tutanak özetleri de artık tutulmamaktadır. Tutanak Müdürlüğü'nce görevlendirilen stenograflar toplantının tamamını kayıt altına almaktadırlar. Dolayısıyla TBMM Komisyonlarında komisyon kâtipliği işlevsiz bir hale gelmiştir.

2.2.6.5 İdari Personeller

Komisyonlarda, yukarıda bahsini ettiğimiz iç örgütlenmenin yanı sıra, çeşitli idari personellerde görev almaktadır. Bu personelleri “Komisyon Üyelerinin Görev Dağılımı” başlığı altında incelememizin sebebi didaktik açıdan kolaylığı sağlamaktır. Hiç şüphe yok ki, bu personeller üye olmadıkları gibi üyelerin yetkilerine de sahip değildirler. Ancak komisyonların faaliyetlerini yerine getirmesinde yardımcı olarak önemli görevlerde bulunurlar.

¹⁷⁵ Uygulamada bu görevi yasama uzmanları yerine getirmektedir. Bu görev sadece teoride komisyon sözcülerine aittir. (Bkz.) **TÜRKYARAR**, s. 49.

¹⁷⁶ **TÜRKYARAR**, s. 50.

¹⁷⁷ Türk Dil Kurumu İnternet Sözlüğü, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, ET: 25.07.2011.

¹⁷⁸ **BAKIRCI**'ya göre bu görevleri de uygulamada komisyon uzmanları yerine getirdiği için, komisyon katibi organının varlığı gereksizdir. **BAKIRCI**, s. 360.

Komisyonlarda rol alan idari personellerden en önemlisi yasama uzmanlarıdır. Yasama uzmanlarına komisyon uzmanları da denilmektedir. Komisyon uzmanları, uygulamada görüşülen metinleri okumak, ileri sürülen görüşleri not etmek, komisyon üyelerinin Anayasa ve İçtüzük açısından bilgilendirmek, önergelerin kanun tekniğine uygun olarak verilip verilmediğini incelemek gibi birçok görevi yerine getirirler.¹⁷⁹ Mevzuata göre görev sınırı çizilmemiş komisyon uzmanları, komisyon faaliyetlerine hemen her konuda yardımcı olurlar.

Komisyon faaliyetlerine komisyon kadrolarında bulunan memurlar da yardımcı olurlar. Komisyonların idari yapılanması, birbirine göre farklılık arz etmektedir. Bazı komisyonlarda tek memur çalışırken, bazı komisyonlar ise idari açıdan müdürlük biçiminde örgütlenir.¹⁸⁰ Komisyon memurlarının, yasa yapım sürecinde doğrudan herhangi bir katkıları bulunmamakla beraber, bu memurlar faaliyetlerin daha hızlı ve verimli bir şekilde yürütülmesinde yardımcı olmaktadır.

2.2.7 Komisyon Üyeliğinin Sona Ermesi

Komisyonlar için bir yasama döneminde iki seçim yapılır.¹⁸¹ İçtüzüğe göre ilk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci seçilenlerin görev süresi ise 3 yıldır. Ancak 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte yasama dönemi süresi beş yıldan dört yıla indirilmiştir. Bu değişiklikle birlikte İçtüzük hükmünün de değişmesi gerekirdi. Ancak böyle bir değişiklik olmadığı için ikinci seçilenlerin de görev süresinin 2 yıl olması gerekmektedir. Uygulamada da meclis başkanlığında olduğu gibi, komisyon üyelerinin de yasama dönemi bittiği zaman, üyelikleri sona ermektedir. Kanaatimizce bu tür çelişkileri gidermek için komisyon üyelerinin görev süresine ilişkin İçtüzükte de, 2010 Anayasa Değişikliğinin Meclis Başkanlık Divanı için düzenlediği formül uygulanmalıdır.¹⁸² Buna göre Meclis Başkanlık Divanı'nda olduğu gibi, ikinci seçilenlerin görev süresi o yasama döneminin sonuna kadar olmalıdır.¹⁸³ Komisyon üyelerinin görev süresi yenileri seçilinceye kadar devam eder.

Ölüm, istifa ve milletvekilliğinin düşmesi durumunda komisyon üyeliği de sona erer. Komisyon üyeliğinden istifaya ilişkin İçtüzükte bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak görevini sürdürmek istemeyen bir milletvekilinin istifa etmesi mümkündür. Uygulamada, Başkanlığa

179 TÜRKYARAR, s. 53.

180 Örneğin Plan ve Bütçe Komisyonu.

181 TBMMİ m. 20.

182 “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder.” (m. 94) (Değişik: 12/9/2010-5982/10).

183 TÜRKYARAR, s. 45.

verilen bir dilekçe ile milletvekili, komisyon üyeliğinden istifa edebilmektedir. Milletvekilliğinin düşmesi durumunda da, milletvekili olmayan birisinin komisyona üye olması mümkün olmadığından, komisyon üyeliği de kendiliğinden sona erer.

İçtüzüğün 24. maddesi komisyon üyeliğinin sona ermesine ilişkin bazı düzenlemeler getirmiştir. Buna göre, Mensubu bulunduğu siyasi parti ile üyelik bağı sona eren veya TBMM’de grup kurma hakkını kaybeden bir siyasi partiye mensup olan milletvekilinin komisyon üyeliği kendiliğinden sona erer. Böyle bir durumda, siyasi partilerin, komisyondaki üye nisabının değiştirilmesi gerekebilir. Bu durumda Meclis başkanı durumu, tespit eder ve oranları İçtüzüğün 11. maddesindeki genel kurallara göre belirler ve yeniden üye nisabının sağlanması için gereken işlemleri yapar. Siyasi partilerin grup üye sayılarında meydana gelen değişiklikler de komisyon üyelerinin oranını değiştirebilir. Bu durumda da Meclis Başkanı komisyon üye dağılımı, parlamentodaki siyasi parti grubu dağılımına uygun hale getirmek için gerekli işlemleri yapar. İçtüzük, komisyonların kuruluşunda benimsediği siyasi parti grubuna dayalı yaklaşımı, üyeliğin sona ermesinde de korumuştur.¹⁸⁴

Komisyon üyesinin parti grubunca geri çekilmesi de mümkündür. İçtüzüğün 28. maddesine göre izinsiz veya özürsüz olarak üst üste üç toplantıya veya bir yıl içindeki toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesi, mensubu olduğu siyasi parti grubunca komisyondan geri çekilebilir. Siyasi parti grubu kendi disiplinine uymayan bir milletvekilini de İçtüzükte yazmamasına rağmen, komisyon üyeliğinden geri çekebilir. Bu parti içi disiplinin bir gereğidir.¹⁸⁵

Komisyon üyeliğinin olumsuz şartlarından birine sonradan haiz olan üyenin de, üyeliği kendiliğinden sona erer. Bu anlamda Plan ve Bütçe Komisyonu’na üye olmak, Dilekçe Komisyonu’na üye olmak, Bakanlar Kurulu’na girmek veya Meclis Başkanlık Divanı’na seçilmek komisyon üyeliğini kendiliğinden sona erdirir.

Yukarıda bahsini ettiğimiz nedenlerle komisyon üyeliğinde oluşan noksanlık en kısa zamanda tamamlanır.¹⁸⁶ Bir komisyonun üyeliklerinde boşalma olursa yenisi seçilinceye kadar komisyonun görev ve yetkisi aynen devam eder. Boşalma neticesinde oluşan noksan üyelik en kısa zamanda tamamlanır.

184 İBA, *Parlamento Hukuku*, s. 162.

185 BAKIRCI’ya göre İçtüzüğün bu hükmü gereksizdir. Zira parti içi disiplin gereği parti grubu üyesini komisyondan her zaman geri çekebilir. BAKIRCI, s. 347.

186 TBMMİ m. 22/2.

2.3 Komisyonlarda Görüşme

Komisyon aşaması yasama sürecinin ilk ve en önemli aşamasıdır. Genel Kurul görüşmelerinde kanun tasarı veya tekliflerinin değiştirilmesinin zorluğu, komisyonların önemini artırmaktadır. Zira komisyonlar, oldukça esnek bir çalışma usulüne sahiptir. İhtüzük, komisyonların çalışma usulüne ilişkin bazı kurallar içermekle birlikte, bu kurallar Genel Kurul görüşmelerine ilişkin kurallar kadar ayrıntılı da değildir. Kanun tasarı veya tekliflerinin komisyonlarda görüşülme usulü birbirinin aynısıdır, yani aralarında bir fark yoktur. Bu çerçevede İhtüzükte açık bir hüküm olmamakla birlikte komisyonlar çalışmalarını Genel Kurul'un çalışma usulüne uygun olarak yürütürler.

Komisyon toplantıları iktidar ve muhalefet partilerinin görüşülen konular üzerinde daha kolay uzlaşma sağlayabildikleri yerler olarak görülmektedir. Komisyonlarda Genel Kurul çalışmalarına oranla siyasi söylem içinde bulunmayan milletvekilleri, komisyon çalışmalarını gereksiz yere uzatmak istemezler. Zira komisyon çalışmalarında milletvekilleri kendilerinden beklendiği üzere, esas olarak görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin olgunlaştırılmasına odaklanır ve görüşülen konulara daha çok teknik açıdan yaklaşırlar. Milletvekillerinin siyaset yapmaya yönelik değerlendirmeleri de çoğu kez üyeler arasında gerginlikler yaratmakta, huzursuz bir ortamda görüşülen tasarı ve teklifler hakkında sağlıklı ve verimli bir değerlendirme yapma imkânı zorlaşmaktadır. Son zamanlarda böyle bir ortam yaratılmaması için hem iktidar grubuna hem de muhalefet partileri gruplarına mensup üyeler son derece özen göstermektedirler. Bununla birlikte, komisyonlarda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin sadece teknik açıdan değerlendirildiğini de söylemek doğru değildir. Özellikle muhalefet parti gruplarına mensup üyeler tümüyle ya da temel noktalarda muhalif olduğu tasarı veya tekliflerin görüşülmesini engelleme çabasına da girmekte, bu nedenle görüşmelerin uzamasına ve üyeler arasında küçük polemikler yaşanmasına neden olmaktadır.

2.3.1 Komisyonlarda İlk İşlemler

2.3.1.1 Havale

Komisyonlar bir kanun önerisi hakkında re'sen çalışma yapamazlar. İlgili konunun komisyona havale edilmesi gerekir. Havalenin yapılması ile komisyonlar yasa yapım sürecine dahil olurlar. Komisyonlara havale edilen kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesine, havale tarihinden itibaren kırk sekiz saat sonra başlanabilir. Komisyona havale edilen tasarı veya teklif, komisyon başkanlığınca resen veya komisyon üyelerinden beşi tarafından yazıyla istenirse, bastırılarak komisyon üyelerine dağıtılır. Bu takdirde, söz konusu süre, dağıtım tarihinden

itibaren başlar. Uygulamada “*serinleme süresi*” olarak da ifade edilen bu süre havale tarihinden itibaren kırk sekiz saattir. Bu süre, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmelerine başlamadan önce üyelerin konu hakkında hazırlanmalarını ve bilgi toplamalarını sağlamak amacıyla öngörülmüştür.

Komisyonlara kanun önerilerinin havalesi, Meclis Başkanlığının önemli işlemlerinden birisidir.¹⁸⁷ Tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havale sırasında Başkanlık tarafından tespit edilir.¹⁸⁸ Bu noktada hangi komisyonun esas komisyon, hangi komisyon veya komisyonların tali komisyon denilebileceğini İçtüzüğün 23. maddesi belirlemiştir. Buna göre raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon denir. Tali komisyonlar ise işin kendilerini ilgilendiren boyutlarında, esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır. Havale esas ve tali komisyonlara birlikte havale yapılır. Havale konusunda hangi konunun görüşülmesi gerektiği komisyonlara yazılır. Ancak tali komisyonlara böyle bir konu yazılmamışsa, tali komisyonlar takdir yetkisine sahiptir. Kendileriyle ilgili gördükleri konuları görüşebilirler.¹⁸⁹ Uygulamada çoğu zaman tali komisyonlar kendileri ile ilgili gördükleri konuyu değil, tasarı veya teklifin tümünü görüşmektedirler. Bu durum kanun görüşmelerinin uzamasına sebep olmaktadır. Bu anlamda esas komisyon-tali komisyon ayrımının TBMM’de beklenen faydayı sağlayamadığı söylenebilir.¹⁹⁰

Belirtmek gerekir ki kanun yapım sürecinde asıl etkili rol alan komisyon, esas komisyondur. Bu anlamda esas komisyonlar, tali komisyonların bildirdikleri görüşleri dikkate alıp almama konusunda takdir yetkisine sahiptir.¹⁹¹ İçtüzük de asıl sorumluluğu esas komisyona yüklemiştir. 23. maddenin 5.fikrasında tali komisyonların görüş bildirmemesinin, esas komisyonun raporunu hazırlamamasına mazeret olamayacağını hükme bağlamıştır.

Havale üzerine komisyonlar ilk incelemeye geçmeden önce havale konusu tasarı veya teklifi görev bakımından incelerler. Bu inceleme tasarı veya teklif incelemesinin daha verimli bir şekilde yapılabilmesi için gereklidir. Çünkü Türk Hukukunda yasa yapım sürecindeki komisyonlar, uzmanlık alanlarına göre ayrılmıştır. Dolayısıyla konu hakkındaki incelemeyi en uzman komisyonun yapması gerekmektedir. Bu durumun sağlanması için İçtüzük,

187 İBA, *Parlamento Hukuku*, s. 162.

188 TBMMİ m. 23/1.

189 TBMMİ m. 23/4.

190 PEHLİVAN, s. 197

191 TÜRKYARAR, s. 61.

komisyonlara, henüz tasarı ve teklifi incelemeye geçmeden, havale edilen konu üzerinde bazı incelemeler yapma yetkisi vermiştir.¹⁹²

Komisyonlar kendilerine gelen işi kendi görev alanında görmeyebilirler. Bu durumda tasarı veya teklifi Meclis Başkanlığı göndererek, işin başka komisyona havalesini isteyebilirler.¹⁹³ İlgili komisyon da tasarı veya teklifin kendi görev alanına girdiğini düşünüyorsa, Meclis Başkanı, konunun o komisyona havale edilmesi için gerekli işlemleri yapar. Ancak ilgili komisyon konunun kendi görev alanına girdiğini düşünmüyorsa, iki komisyon arasında olumsuz bir uyuşmazlık söz konusudur.¹⁹⁴ Bu durumda Meclis Başkanı konuyu Genel Kurula sunar. Aradaki uyuşmazlık Genel Kurulda yapılacak görüşme yoluyla halledilir.¹⁹⁵

Komisyonlar, kendilerinden başka komisyona havale edilmiş olan tasarı veya tekliflere ilişkin görüş bildirmek isteyebilirler.¹⁹⁶ Bu anlamda bir komisyon, işleme ilişkin esas veya tali komisyon olmak isteyebilir. Bu durumda daha önceden iş kendisine havale edilen komisyon ilgili komisyonun talebini haklı görüyorsa, Meclis Başkanı, konunun o komisyona havale edilmesi için gerekli işlemleri yapar. Ancak konuyu kendi görev alanında olduğunu yahut ilgili komisyondan görüş almanın gereksiz olduğunu düşünüyorsa bu durumda bir olumlu uyuşmazlık ortaya çıkar. Bu durumda da çözüm, tıpkı olumsuz uyuşmazlıkta olduğu gibi çözülür. Meclis Başkanı konuyu Genel Kurula sunar. Aradaki uyuşmazlık Genel Kurulda yapılacak görüşme yoluyla halledilir.

Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya teklif üzerinde, başka komisyonlardan da görüş almak isteyebilirler.¹⁹⁷ Diğer bir ifade ile başka bir komisyonun tali komisyon olarak görev yapmasını isteyebilirler. İlgili komisyon da, komisyonun talebini haklı görürse, Meclis Başkanı, konunun o komisyona da havale edilmesi için gerekli işlemleri yapar. Ancak arada bir uyuşmazlık çıkarsa konu yine İçtüzüğü'nün 34. maddesine göre çözümlenir. Uyuşmazlık, Meclis Başkanının sunmasına binaen, Genel Kurulda yapılan görüşme ile çözümlenir.

192 TBMMİ m. 34.

193 TBMMİ m. 34/1.

194 Olumlu veya olumsuz uyuşmazlık, Muhakeme Hukukunda mahkemeler arasında çıkan uyuşmazlığa ilişkin bir tabirdir. Ancak komisyonlar arasında böyle bir uyuşmazlığın çıkması durumunda da, hukukta terim birliğini sağlamak açısından bu tabirlerin kullanılması yerinde olacaktır.

195 TBMMİ m. 34/5.

196 TBMMİ m. 34/3.

197 TBMMİ m. 34/2.

Komisyonlarda havale aşaması şüphesiz bir parlamentoda komisyonların hangi ölçüde yasa yapım sürecine katıldığını göstermektedir. Bu açıdan bu konunun üzerinde etraflıca durmak yerinde olacaktır.

2.3.1.2 Havale Üzerine İlk İnceleme

Komisyonlar önlerine gelen teklif veya tasarılarını hem şekil, hem de esas bakımından ilk incelemeye tabi tutarlar. Bir kanun önerisinin taşınması gereken, şekle ve esasa dair koşullar vardır. İçtüzüğe göre komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler.¹⁹⁸

Bir kanun önerisinin taşınması gereken şekle ilişkin koşullardan ilki imza şartıdır.¹⁹⁹ Buna göre kanun teklifleri en az bir milletvekilinin, kanun tasarılarının ise başbakan ve tüm bakanların imzasını taşımalıdır.

Tasarı veya teklif önerilerinin gerekçeli olmalıdır.²⁰⁰ Bu kural da şekle ilişkin bir koşuldur. İçtüzük gerekçe şartına ilişkin tasarı ve teklif arasında bir ayrım vardır. Buna göre bir kanun teklifinin gerekçeli olması şarttır. Ancak bu gerekçenin nasıl olması gerektiğine ilişkin bir düzenleme yoktur. Tasarılarla ilişkin ise gerekçenin belirli şartlar taşınması gerektiği düzenlenmiştir. Buna göre gerekçede tasarının tümü ve maddeleri hakkında bilgiler bulunmalıdır. Ayrıca kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması veya değiştirilmesi veya eklenmesinin gerekli görüldüğü açıkça belirtilmelidir. Kanaatimizce kanun tekliflerinin de gerekçesine ilişkin, tasarılarla ilişkin düzenlemelere benzer hükümler getirilmesi gerekmektedir.

Kanunun, aynı yasama döneminde, daha önceki bir yıl içerisindeki reddedilmemiş olması gerekir.²⁰¹ Dolayısıyla yasa teklif veya tasarısı verilirken bu hususa da dikkat edilmesi gerekir.

Kanun tasarı veya teklifinin Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olmaması gerekir. Komisyon tasarı veya teklifi incelerken bu konuyu gözetmekle yükümlüdür.²⁰² Bu kanun önerisinin maddi mahiyetine ilişkin önemli bir incelemedir. Komisyon, bir tasarımı veya teklifi

198 TBMMİ m. 74/3 İBA'ya göre bu yetki komisyonların değil Meclis Başkanlığının bir görevi olmalıydı. Çünkü komisyonların bu yetkiyi kullanması hem süreci uzatmakta hem de basının kanun teklifini eksik duyurmasına yol açmaktadır. Ayrıca Anayasaya açıkça aykırı olan bir teklif olması durumunda teklif sahibi ısrarcı olursa sorunun çözülmesi daha da zorlaşmaktadır. Bkz. İBA, *Parlamento hukuku*, s150 Uygulamada meclis başkanı ilk incelemeyi yapabilmekte ve eksikliklerin tamamlanmasına teklif sahiplerinden isteyebilmektedir. İBA'ya göre, bu uygulama, parlamento pratiklerine ve geleneklerine daha uygundur. Dolayısıyla içtüzük hükmü bu şekilde değiştirilmelidir.

199 TBMMİ m. 73-74.

200 TBMMİ m. 73-74.

201 TBMMİ m. 76.

202 TBMMİ m. 38.

Anayasaya aykırı bulursa, gerekçesini de belirterek kendisine havale edilen işi reddeder. Kanaatimizce bu durum komisyonların varlık sebebi de göz önünde bulundurulduğunda, komisyonların yetkisini aşan bir durumdur.

Kanun tasarı veya teklifi, kaba ve yaralayıcı sözler içermemelidir. Bu koşul, İçtüzüğün parlamentodaki konuşma üslûbuna ilişkin 67. maddesinden yola çıkılarak ortaya çıkar. Buna göre “*Başkanlığa gelen yazı ve önerelerde kaba ve yaralayıcı sözler varsa, Başkan, gerekli düzeltmelerin yapılması için o önergeyi sahibine geri verir.*” Buradaki genel kuralı her türlü önergeyi kapsayacak şekilde yorumlamak gerekir.²⁰³ Dolayısıyla yasa önergelerinde de kaba ve yaralayıcı sözler bulunması halinde, önerinin reddedilmesi gerekir.

Komisyonlar, kanunların yukarıda saydığımız koşulları taşıyıp taşımadığını kontrol ederler. Bu koşulları taşımayan kanunlara ilişkin, İçtüzük eksikliklerin giderilmesi için komisyona yetki vermiştir. ²⁰⁴ Bu anlamda komisyonlar bu koşulları sağlamayan tasarı veya teklifleri öncelikle eksiklikleri sahiplerine tamamlatırlar. Tamamlatılamayan öneriler genel kurula gelmeden önce komisyonlarda reddedilir. Ancak reddedilebilmesi için de komisyonların bu gündeme ilişkin toplantı yapması gerekir.

2.3.2 Komisyonlarda Toplantı

Modern parlamentolarda yasama yetkisinin sürekliliği vardır.²⁰⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde de parlamentonun sürekliliği prensibi benimsenmiştir. Çünkü TBMM’de çalışma halinde olma kural, tatil ise istisnadır. Ayrıca tatil dönemlerinde de TBMM her zaman için toplantıya çağrılabilir. Komisyonlar için de aynı prensip geçerlidir.

Komisyonlar, Meclis ile eşzamanlı olarak çalışırlar ve meclisin tatil yaptığı dönemlerde tatil yaparlar. Diğer bir ifade ile her yıl, tıpkı Meclis gibi, 1 Ekimden 1 Temmuz²⁰⁶ kadar çalışma halindedirler. Ancak İçtüzük tarafından bu durma bir istisna getirilmiştir. Buna göre hangi komisyonların tatil ve ara verme sırasında çalışacağı Meclis Başkanı’nın teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilir.²⁰⁷ Bunun sebebi, bazı durumlarda bir konunun daha hızlı bir şekilde karara bağlanması gerekliliğidir. Örneğin Plan ve Bütçe Komisyonu’nun çalışmaları genelde tatil dönemlerinde de devam eder. Genel Kurul’a teklifi doğrudan Meclis Başkanı yapar. Ancak

203 İBA, Şeref, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, Kültür Yayınları, İstanbul 2010, s. 356.

204 TBMMİ m. 74.

205 İBA, *Parlamento hukuku*, s. 19.

206 Bu tarihlerin aksi genel kurulca kararlaştırılabilir. (TBMMİ m. 5). Bu durumda meclisle beraber komisyonlar da çalışmalarına devam ederler.

207 TBMMİ m. 25.

uygulamada, komisyonlar çoğu zaman, durumlarını Meclis Başkanı'na arz ederek çalışmaya devam etmek istediklerini bildirmektedirler.²⁰⁸

2.3.2.1 Toplantıların Zamanı

2.3.2.1.1 Genel Olarak

Komisyonlar, daha önce de ifade ettiğimiz gibi Genel Kurul'un çalışma dönemlerine paralel olarak çalışırlar. Komisyonlar, Meclis'in çalışma düzeninin bir parçası olduğu için bu düzenleme yerindedir. Ancak bunun istisnası mümkündür.²⁰⁹

Komisyonlar, toplantılarını Meclis Başkanlık Divanı'nın aksine kararı olmadıkça, Genel Kurul'un toplantı saatlerinde yapamazlar.²¹⁰ Bu durum, milletvekillerinin asli görevinin parlamento çalışmaları olmasının bir sonucudur. İktüzük Genel Kurul'un toplantı zamanlarını da belirtmiştir. Buna göre Meclis, resmi tatile rastlamadıkça her Salı, çarşamba ve Perşembe günleri saat 15.00'dan 19.00'a kadar toplanır.²¹¹ Ancak Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul, Toplantı saatlerinde ve günlerinde değişiklik yapabilir.²¹² Bu durumda komisyonlar, yine Genel Kurul'un toplantı yaptığı saatte toplanamazlar. Bazen komisyon toplantı süresi Genel Kurul'un toplantı saatleriyle çakışacak şekilde sarkabilir. Bu durumda komisyonlar toplantılarını kesmek durumundadırlar. Çünkü aksi halde İktüzüğün açık hükmü ihlal edilmiş olur. Bunun istisnası Meclis Başkanlık Divanı'nın alacağı kararla mümkün olmaktadır. Meclis Başkanlık Divanı'nın bu kararı olması komisyonların Divan'a gönderdikleri yazı talep edilir. Bu durumda Başkanlık Divanı acilen toplanır ve karar alır. Ancak bazı durumlarda iş yükünün fazla olması nedeniyle Başkanlık Divanı acilen toplanamamaktadır. Bu durumda komisyonlar da karar aldırmaksızın çalışmamaktadırlar. Uygulamada bunun önüne geçmek için komisyonlar her yasama döneminin başında, bütün yasama dönemine ilişkin olarak Genel Kurul'un toplantı saatlerinde de çalışma taleplerini Başkanlık Divanı'na yazı ile iletirler.²¹³ Başkanlık Divanı'nın alacağı kararla komisyon toplantılarının aksamaması sağlanmaktadır.

Komisyonlar her yasama dönemi başlangıcında ve 2 yıllık sürenin geçmesiyle kendi iç örgütlerini belirler. Bu durumda komisyon çalışmalarının aksamaması için İktüzük eski üyelerin

208 TÜRKYARAR, s. 79

209 (Bkz.) 3.2. Komisyonlarda Toplantı.

210 TBMMİ m. 35/2.

211 TBMMİ m. 54/1.

212 TBMMİ m. 54/2.

213 TÜRKYARAR, s. 80.

yeni üyeler seçilinceye kadar görevlerine devam edeceğini belirtmiştir. Ancak yeni üyelerin seçilmesinden itibaren ilk toplantıya kadar geçen süre içinde komisyonlar herhangi bir çalışma yapamamaktadırlar. Komisyonların çalışma sürelerine dair bir kesintide buradan doğmaktadır.

2.3.2.1.2 Komisyon Toplantılarının Ertelenmesi Gereken Durumlar

Komisyon toplantılarının bazıları, Bakanlar Kurulu’nun herhangi bir nedenle görevden çekilmesi ile ertelenir. İçtüzüğün 78. maddesine göre Bakanlar Kurulu görevden çekildiği zaman, yeni Bakanlar Kurulu güvenoyu alıncaya kadar, Anayasa ve İçtüzük değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün görüşülmesi, hem Genel Kurul’da hem de komisyonlarda ertelenir. Ancak bunun istisnası mümkündür. Önceki Bakanlar Kurulunun, öncelikli olduğunu bir yazı ile Başkanlığa bildirdiği kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine devam olunur.

İçtüzüğün 78. maddesinin uygulanmasında kanaatimizce bir problem oluşmaktadır. Çünkü yeni hükümet Cumhurbaşkanının onayından geçtiği anda kurulmaktadır. İçtüzükte ise “yeni Bakanlar Kurulu güvenoyu alıncaya kadar” ifadesi vardır. Bu durumda tasarı veya tekliflerin öncelikli olarak görüşülmesi gerektiği talebini eski hükümetin mi yoksa yeni hükümetin mi yapacağı konusu muğlaktır. Uygulamada bu süre zarfında böyle bir talebi güvenoyu almaya namzet Bakanlar Kurulu yapmaktadır.²¹⁴ Normatif olarak bakıldığında ise erteleme süresinin yeni Bakanlar Kurulunun böyle bir talepte bulunamaması gerekir. Çünkü İçtüzüğün hükmüne göre komisyon toplantılarının ertelenmesi gereken süre yeni Bakanlar Kurulunun güvenoyu almasıyla bitmektedir. Bu durumda uygulama pratik olarak doğru gözükmemektedir, ancak İçtüzüğün ifadesi ile çelişmektedir. Kanaatimizce İçtüzüğün 78. maddesinde bir değişiklik yapılarak Bakanlar Kurulu’nun kurulduğu andan itibaren bu talebi yapabileceğinin açıkça hükme bağlanması yerinde olacaktır.

Komisyon toplantılarının erteleneceği bir başka durum ise komisyona başkanlık edebilecek kişilerin toplantıda sağlanamamasıdır. Komisyonlarda başkan bulunmadığı zaman, başkanvekili, o da yoksa sözcü, komisyona başkanlık edebilir.²¹⁵ Bu kişilerin hiçbirinin toplantıda hazır bulunmaması durumunda, komisyon toplantılarını yapamayacaktır. Bu durumda toplantının ertelenmesi gerekir.

Komisyonlarda hükümetin temsil edilmediği durumlarda toplantı, bir defaya mahsus olarak ertelenebilir. Bu ihtiyari bir durumdur. Komisyon gerekli gördüğü takdirde toplantıyı ertelememe yetkisine haizdir. Erteleme, yazı ile Başbakanlığa veya ilgili Bakanlığa bildirilerek,

214 Benzer görüş için (Bkz.) TÜRKİYARAR, s. 86.

215 TBMMİ m. 27/1.

gelecek toplantıda gelecek toplantıda ilgili temsilcinin hazır bulunması istenir.²¹⁶ Gelecek toplantıda hükümet temsil edilemezse toplantı tekrar ertelenemez, yapılmak zorundadır.

2.3.2.2 Toplantılara Çağrı ve Toplantı Çağrısının Yapılabileceği Kişiler

Komisyonların karar alabilmesi için toplantı yapmaları şarttır. Bu açıdan komisyon toplantıları, komisyonların çalışma alanının büyük bir bölümünü teşkil eder. Ancak toplantı yapılabilmesi için toplantı çağrısının yapılması gerekir. Çünkü toplantı gündemi, toplantı çağrısıyla belirlenir.

Toplantı çağrısı, zorunluluk olmadıkça en az iki gün önceden yapılır.²¹⁷ Ancak zorunluluğun hangi koşullarda oluşacağını İçtüzük belirlememiştir. Bu durumda aynı zamanda komisyonların tüm çalışmalarını yürüten Komisyon Başkanı'nın takdir yetkisinin bulunduğu söylemek gerekir.²¹⁸ Bu çağrıda Komisyon Başkanı, gündemi de belirtir. Ancak İçtüzük komisyon gündemine hâkimdir ilkesini benimsemiştir. Komisyon üyeleri tarafından gündeme alınması teklif edilen işler hakkında da karar verir.

Bu çağrı ve gündem:

- Komisyon üyelerine,
- Başbakanlığa,
- İlgili bakanlıklara,
- Parti gruplarına,
- İlgili komisyon başkanlıklarına,
- Teklifleri gündemde yer alan kanun teklifi sahibi TBMM üyelerinden ilk imza sahibine,

gönderilir. Ayrıca ilan tahtasına asılır.²¹⁹

Uygulamada komisyon toplantılarının günü ve saatleri tüm milletvekillerine dağıtılan TBMM Gündemi'nde de yazmaktadır. Bu anlamda tüm milletvekillerinin toplantı gün ve saatlerinden haberdar olması sağlanmaktadır.

²¹⁶ TBMMİ m. 39.

²¹⁷ TBMMİ m. 26/1 İçtüzükte komisyon toplantıları ile ilgili süreler içerisinde bazen iki gün, bazen 48 saatlik süreler öngörülmüştür. Bu iki süre açısından farklılıklar mevcuttur. İki günlük süre daha esnektir. Örneğin Çarşamba günü 17.00'de başlayan iki günlük süre, Cuma günü sona erer. Yani komisyon Cuma günü herhangi bir saatte toplanabilecektir. Oysa 48 saatlik süre öngörülmüş olsa idi, komisyon ancak Cuma günü saat 17.00'dan sonra toplanabilirdi. Bu anlamda, iki günlük süre komisyonları rahatlatıcı bir işleve sahiptir. (Bkz.) **BAKIRCI**, s. 352.

²¹⁸ **TÜRKİYARAR**, s. 86.

²¹⁹ Günümüzde ilan tahtası olarak elektronik donanım kullanılmaktadır.

Komasyon toplantılarına çağrıyı, komasyon başkanı, re'sen veya komasyon üyelerinin üçte birinin talebi ile yapar. Bunun bir istisnası mevcuttur. O da komasyonların ilk toplantılarına ilişkindir. Komasyonlar, üye seçimi tamamlanınca TBMM Başkanı tarafından ilk toplantılarını yapmak üzere çağrılırlar.²²⁰

Komasyon toplantılarına çağrıyı, başkanın bulunmadığı hallerde, başkanvekili, o da yoksa sözcü yapar. Esasında İçtüzükte buna ilişkin bir hüküm yoktur. Ancak bu kişiler komasyona başkanlık edebildiği hallerde, başkanın da tüm yetkilerine sahip olduğunu söylemek yerindedir. Bu açıdan toplantıya çağırma yetkisini de kullanabilirler.²²¹ Uygulama da bu yöndedir.²²²

Toplantı çağrısında toplantı yeri de belirtilir. Komasyonlar, meclis binasında kendilerine Meclis Başkanlığınca tahsis edilmiş olan salonlarda toplantı yaparlar. Komasyonların meclis binası dışında toplantı yapmaları söz konusu değildir.²²³ Yeni İçtüzük Taslağına göre iki günlük süre kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre komasyon başkanlık divanı süreye bağlanmış ve süresi dolmakta olan işlere öncelik vermek suretiyle haftalık kesin gündem ile aylık taslak gündemini belirler. Anlaşmazlık halinde gündem komasyon başkanı tarafından belirlenir.²²⁴

Toplantı çağrısının zorunlu olarak yapılması gereken kişiler vardır. Bu kişiler içtüzükte belirtilmiştir. Buna göre, Komasyon üyelerine, Başbakanlığa, İlgili Bakanlıklara, Parti gruplarına, İlgili komasyon başkanlıklarına, teklifleri gündemde yer alan kanun teklifi sahibi TBMM üyelerinden ilk imza sahibine çağrı yapılması zorunludur. İçtüzükte yazılanların yanı sıra özel bir kanunla da çağrı yapılması gereken bir kurul daha belirlenmiştir. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği de 4587 sayılı kanuna göre toplantıya çağrılması gereken zorunlu kişiler arasına girmiştir.

2.3.2.3 Toplantı Gündeminin Belirlenmesi

Komasyon toplantılarının gündemini çağrı yaptığı esnada komasyon başkanı belirler. Komasyon çağrılarında toplantının gündemi de belirtilir. Komasyon başkanının olmadığı durumlarda komasyon başkanvekili, o da yoksa sözcü gündemi belirlenmesi hususunda

220 TBMMİ m. 24/1.

221 **BOZ**, İçtüzüğün 26. maddesinden sadece komasyon başkanının toplantı çağrısı yapabileceğinin anlaşılması gerektiğini belirtmiştir. **BOZ**, s. 79.

222 “22.Dönemin ilk iki yılı için Tarım ve Orman Köyişleri Komisyonu Başkanlığına seçilen Yozgat Milletvekili İlyas Arslan rahatsızlığı nedeniyle Meclis çalışmalarına katılamamış, 23/12/2002-30/01/2003 tarihleri arasında Komisyon Başkanvekili Adana Milletvekili Vahit Kirişçi, vekaleten hem komasyon toplantılarını yapmış, hem de toplantıları yönetmiştir.” Bkz. **TÜRKİYARAR**, s. 91.

223 **BAKIRCI**, s. 356.

224 TBMMİ m. 26/3.

yetkilidir. Uygulamada toplantı çağrısı ve gündem kavramları iç içe geçmiştir. Bu iki kavram aynı şeyi ifade eder gibi kullanılmaktadır. İçtüzüğün 26. maddesinde belirtilen çağrıda gündemin de belirtilmesi zorunluluğu da buna işaret etmektedir.

Komisyonların toplantı gündemini belirlemede başkanın haricinde komisyon üyelerine de yetki verilmiştir.²²⁵ Üyelerinin üçte birinin teklif edeceği gündem üzerine de komisyonlar, Başkanlarınca toplantıya çağrılır. Bu anlamda üyelerin, gündemi belirleyerek Komisyon Başkanını toplantıya çağrı yapmaya zorlama yetkisinin bulunduğu söylenebilir.

Komisyon Başkanının gündeme alabileceği konular açısından bir sınırının olup olmadığı konusunda, eski İçtüzüğün aksine, mevcut içtüzüğümüzde açık bir hüküm yoktur. İçtüzüğün gündem konusunun sırasını sınırını belirlememesi, konunun aciliyetinin gerektirdiği konularda çalışmaların daha hızlı yapılabilmesine yöneliktir. Şüphesiz bu durumun sakıncalı yanı da komisyonlarda bazı konuların uzun süre bekletilmesidir.²²⁶

Komisyonlarda toplantı gündemine ilişkin olarak “komisyon gündemine hâkimdir” ilkesi benimsenmiştir. Bu ilke İçtüzük tarafından da hüküm altına alınmıştır.²²⁷ Belirtmek gerekir ki, komisyonların gündemlerine hâkim sayılması ilkesinin muhtevası İçtüzükte tam olarak belirtilmediği için yorumlamalara açıktır. Bu ilke komisyonların gündem belirlemede oldukça geniş bir takdir yetkisinin olduğu anlamına gelir.²²⁸ Bu ilke bir Anayasa Mahkemesi kararında da benzer şekilde ifade edilmiştir.²²⁹ Anayasa mahkemesine sirayet eden olayda Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bir kararname hakkında eski tarihte kendisine havale edilen kararnamelerden önce bakmıştır. Bu işleme karşı olarak Meclis üye tamsayısının altıda biri dava dilekçesinde şu gerekçeye yer vermiştir:

“...Adı geçen kararnameden daha önce T.B.M. M. ne sunulmuş ve Plân Komisyonuna sevk edilmiş ve halen görüşülmemiş olan 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler vardır. Sevk tarihi itibariyle bu kararnamelerin önceliğinin anayasal oluşuna bakılmaksızın 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye özel bir öncelik tanınmıştır. Önceliğin önceliği diye tanımlanacak yeni bir usuldür. Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi İçtüzüklerinde böyle bir usul yoktur...”

Anayasa Mahkemesi bu gerekçeye karşılık olarak kararında:

225 TBMMİ m. 26/4.

226 **BOZ**, s. 81.

227 TBMMİ m. 26/2.

228 **BAKIRCI**, s. 353.

229 E. 1975/145, K.1975/198, RG14.10.1975 www.anayasa.gov.tr. ET 13.08.2011.

“...Öte yandan, öncelikle görüşülmesi kararlaştırılan kanun hükmünde kararnamelerin, komisyonca öncelik koşuluna bağlı kalmak kaydı ile, sıralarının değiştirillemeyeceği hakkında ne Anayasa'da, ne de İçtüzüklerde bir hüküm yer almadığı gibi tersine Millet Meclisi içtüzüğünün 27. maddesinin ikinci fıkrasının son tümcesindeki "..... komisyon gündemine hakimdir." kuralı ile komisyona gündem üzerinde geniş bir serbestlik tanınmıştır.”

ifadeleriyle bu uygulamanın biçim bakımından bir sakatlık teşkil etmeyeceğini belirtmiştir.

Komisyon gündemine hâkimdir ilkesi komisyonun gündemini bizzat belirlemesi anlamına gelir. Bu anlamda komisyon gündemi, komisyon iradesine mugayir bir şekilde belirlenemez.²³⁰ Diğer bir ifadeyle komisyon başkanının veya üye sayısının üçte birinin gündeme alınmasını istemediği bir konu, başka bir irade ile veya kendiliğinden gündeme alınamaz.

Komisyon gündemine hakimdir ilkesi, komisyonların üyelerinin üçte birinin isteği ile herhangi bir konuyu gündeme alınması sonucunu da doğurur. İçtüzüğün 26. maddesinde bu ilkenin geçtiği cümlelerin içerisinde “üyeleri tarafından gündeme alınması gereken diğer işler hakkında da karar verir” ifadesi bunun göstergesidir.

Komisyon gündemine hâkimdir ilkesi, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, komisyon havale edilen konuların bir sıra takip edilerek görüşülmemesine olanak sağlar. Bununla birlikte, aynı toplantı gündeminde birden fazla konu ele alınmaktaysa, komisyon, toplantı sırasında da bir sıra gözetmek zorunda değildir.²³¹ Örneğin toplantı çağrısında beş farklı konunun gündeme alınacağı belirtilmişse, komisyon toplantıya 5 numaralı gündem maddesiyle başlayabilir.

Komisyon gündemine hâkimdir ilkesi toplantı çağrısında belirtilmeyen konuların daha sonradan, toplantı sırasında gündeme alınması şeklinde yorumlanmamalıdır. Uygulamada bazen komisyonların bu ilkeyi böyle yorumlandığı görülmektedir. Bu uygulama İçtüzüğe aykırıdır. Çünkü böyle bir uygulama kabul edildiği takdirde İçtüzükte toplantı çağrısına dair süreleri etkisiz hale getirir.²³² Komisyonda çoğunluğu elinde bulunduran grubun keyfi davranmasına ve muhalefeti etkisiz hale getirmesine yol açar.

²³⁰ BOZ, s. 82.

²³¹ BAKIRCI, s. 356.

²³² BAKIRCI, s. 354.

2.3.2.4 Toplantılarda Görüşme Usulü

Komisyonlar, meclis binasında kendilerine Meclis Başkanlığınca tahsis edilmiş olan salonlarda toplantı yaparlar. Komisyonlar kurul olarak çalışırlar. Bu anlamda yapılan diğer bireysel çalışmalar komisyon faaliyetlerine dâhil edilemezler.

Komisyon üyeleri önceden belirtilen saatlerde toplantı salonunda hazır bulunurlar. Toplantının başlaması için toplantı yeter sayısına ulaşılması gerekir. İktüzükte yeter sayısına ulaşmak için beklenmesi gereken herhangi bir süre öngörülmemiştir. Ancak uygulamada makul bir süre beklenir. Bu süre zarfında toplantı yeter sayısına ulaşılamazsa toplantı ertelenir. Toplantı yetersayısı sağlanmışsa görüşmeye geçilir.

Komisyon görüşmelerine varsa, öncelikle başkanlığın sunuşları ile başlanır. Bu sunuşlarda genellikle komisyon başkanları, görüşülen kanun tasarı veya teklifi hakkında yapmış olduğu görüşmelerden, kabullerden komisyonu bilgilendirmektedirler. Bunda sonra tasarı veya teklifin geneli üzerinde müzakereye geçilir. Önce konunun tümü üzerinde görüşme açılmakta, bu aşamada konu bir bütün olarak değerlendirilmekte, gerek duyulursa hükümet temsilcisinden bilgi istenmektedir. Ancak bu aşamada genellikle tasarı veya teklifin genel gerekçesine dair siyasi beklentilerin ifade edildiği görülmektedir. Tasarı veya teklifin geneli üzerinde yapılan görüşmelerden sonra maddelerine geçilip geçilmeyeceği oylanır. Maddelerine geçilmesi reddedilirse tasarı veya teklif reddedilmiş sayılır. Maddelerine geçilmesi kabul edilirse tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde tek tek görüşmelere başlanır. Görüşmeleri tamamlanan madde oylanır ve kabul edilirse, diğer maddeye geçilir; reddedilirse, ilgili madde reddedilmiş olur ve metinden çıkarılır. Maddeler üzerinde komisyon üyelerinin her biri tek bir imza ile 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.

Kanun tasarılarının komisyona havale edildiği, kanun tekliflerinin ise komisyon gündemine alındığı tarihten itibaren görüşmelerin yapılacağı günden bir önceki gün saat 14:00'e kadar hükümet ve milletvekilleri metinde yapılmasını istedikleri değişiklikleri ve metne eklenmesini istedikleri hükümleri önerge halinde komisyon başkanlığına vermek zorundadırlar. Bu süre geçtikten sonra önerge verilebilmesi ancak komisyon üye tam sayısının salt çoğunluğunun imzası ile mümkün olabilecektir. Ancak hükümet, her aşamada önerge verebilecektir. Ayrıca komisyon görüşmelerindeki sınırsız konuşma süreleri de sınırlanmaktadır. Buna göre komisyon üyeleri, hükümet ve teklif sahibi için onar dakikadan, komisyon üyesi olmayan milletvekilleri ve davet edilen sivil toplum temsilcileri için beş dakikadan daha aşağı olmamak üzere konuşma süreleri sınırlanabilir. Son olarak önerge

sayılarına ilişkin bir sınırlama yetkisi komisyon başkanlık divanına verilmiştir. Buna göre komisyon başkanlık divanı, komisyon üyelerinin her madde için birer önerge hakkı saklı kalmak kaydıyla her siyasi parti grubu ile grubu olmayan milletvekillerinin komisyondaki üye sayılarının en az iki katı kadar önergenin işleme alınmasını kararlaştırabilir. Grubu olmayan milletvekillerinin komisyonda temsil edilmemesi halinde en az bir önerge haklarının olduğu saklı tutulmuştur.

Görüşülen tasarı ve teklifin maddelerinin oylama işlemi tamamlandıktan sonra tasarı veya teklifin tümü tekrar oya sunulur. Böylece tasarı veya teklifin görüşmeleri tamamlanmış olur.

2.3.2.5 Toplantı Karar ve Yeter Sayıları

Komisyonlar üye tamsayılarının üçte biri ile toplanır ve karar anında hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğuyla karar alırlar. İçtüzük teklifi taslağı ile komisyon görüşmelerinde kanun tasarı veya tekliflerinin son oylamasının açık oyla yapılacağı ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilebileceği açıkça hükme bağlandıktan sonra diğer oylamaların ise işaret oyuyla yapılacağı ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verileceği de vurgulanmıştır.²³³

2.3.2.6 Komisyonlarda Özel Görüşme Usulleri

Komisyonlar İçtüzüğün 35. maddesine göre birbirleriyle ilgili gördükleri kanun tasarı ve tekliflerini birleştirerek görüşebilirler. Bu durumda bir kanun tasarısı ile başka bir tasarının veya teklifin, bir teklif ile bir kanun tasarısının veya başka bir teklifin birleşmesi mümkündür. Böylece komisyonlar birden fazla teklifi veya tasarayı birleştirmiş ve kabul etmiş ise, ortaya tek kanun çıkmaktadır. Ancak birleşen teklif veya tasarıların hepsinin kanunlaştığı kabul edilmektedir.

2.4 Komisyonların Kaldırılması

Komisyonlar, yetkide paralellik ilkesi uyarınca kuruldukları şekilde kaldırılabilirler. Bir başka ifadeyle komisyonlar; anayasayla, kanunla, parlamento kararıyla veya içtüzükle kaldırılabilirler.

233 TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 26/5).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TBMM'DE KOMİSYONLARIN YASAMA SÜRECİNE ETKİSİ

Yasa tasarısı veya tekliflerinin üzerinde esaslı çalışmaların yapıldığı ve bunların büyük ölçüde son halini aldıkları yer meclis komisyonları oldukları için komisyonlar, yasa yapım sürecinin en önemli aşaması olarak görülmektedir. Zira günümüz parlamentoları çalışmalarını komisyonlar vasıtasıyla yürütmekte, yasa tasarısı ve teklifleri komisyonlarda olgunlaştırılarak parlamento genel kurulunda görüşülerek kabul edilmektedir. Bu nedenle yasa teklif ve tasarılarının komisyonda görüşülmesinin genel kurula etkilerini yakından incelemek gerekmektedir.

3.1 Komisyon Raporları

Komisyonlar karara bağladıkları işler hakkında rapor düzenlemek zorundadırlar.²³⁴ Bu raporlar içtüzüğün 42. maddesine göre başkan, komisyon sözcüsü veya o iş için seçilen özel sözcü tarafından yazılmalıdır. Uygulamada, raporlar genelde o iş için seçilmiş özel sözcüler veya tarafından yazılmaktadır. Özel sözcüler ise genellikle yasama uzmanlarından seçilmektedir.²³⁵

Raporlar konu hakkındaki son oylamaya katılan üyelerce imzalanır.²³⁶ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, rapordaki imza, imzalayan üyenin raporu aynen kabul ettiği anlamına gelmez. Bu anlamda üyeler, eğer rapora ilişkin itirazları varsa, bunu muhalefet şerhi eklemek yoluyla yapabilirler. Komisyon üyeleri raporun tümüne veya belirli kısımlarına muhalif veya çekimser kalabilirler. Bu durumda rapordaki tasarısı veya teklifin hangi maddesine muhalif olduklarını da yazmak zorundadırlar.²³⁷ Çekimserlik veya muhalefet görüşlerini de rapora eklemek hakkına sahiptirler. Aynı muhalefet şerhini de birden fazla üye imzalayabilir. Tüm toplantılara katılan, ancak raporu imzalamayan üyeler de muhalefet şerhi verme hakkına sahiptirler.

Toplantılara hiç katılmayan üyeler raporu imzalama yetkisine sahip değildirler. Daha önceki toplantılara katılmış olup da son toplantıya katılmayan üyeler ise imza yetkisine

²³⁴ TBMMİ m. 42/1.

²³⁵ **BAKIRCI**, s. 374. **NEZİROĞLU**, s. 272.

²³⁶ TBMMİ m. 42/2.

²³⁷ TBMMİ m. 42/6.

sahiptirler. Komisyon raporlarını eğer varsa, gerekçeli olarak muhalefetlerini yazarak imzalayabilirler. Bu durumda olan üyelerin son toplantıya katılmadıkları belirtilir.²³⁸

Toplantılara hiç katılmayan üyeler imza yetkisine sahip olamadıkları gibi, karar yeter sayılarına da dahil değildirler. Tüm toplantılara katılıp, son oylamaya katılmayan üyeler, sadece karar yeter sayısına dahil değildirler. Daha önce de belirttiğimiz gibi imza yetkisine ve muhalefet şerhi verme yetkisine sahiptirler. Toplantılara katılan ancak daha sonra imzası alınamayan üyeler ise hem karar yeter sayısına dahildirler, hem de muhalefet şerhi verebilirler. Bu üyeler için komisyon raporuna “imzada bulunamadı” ibaresi eklenir

Komisyon raporlarındaki basit hatalara ilişkin ise pratik bir uygulama geliştirilmiştir. Komisyon başkanı düzeltme yetkisini komisyon üyelerinin oylamasına sunar. Bu oylama sonucunda da basit hataları düzeltme yetkine sahip olur. Basit hatalar böylelikle ilerde değineceğimiz tekriri müzakere müessesine tabi olmaktan çıkarılır. Bu uygulamanın İçtüzükte bir dayanağı yoktur.

3.1.1 Eski Komisyon Raporlarıyla, Yeni Komisyon İlişkisi

Komisyon üyelerinin seçimi, Meclis Başkanlık Divanı gibi, her yasama döneminde ilk iki yıldan sonra yenilenmektedir. Seçimi yenilenen komisyon, görev dağılımı yapılmasından itibaren bir ay içinde eski raporlarla ilgili bir karar alacağını bildirmediği takdirde eski komisyon raporunu benimsemiş sayılır.²³⁹ Ancak hemen belirtmek gerekir ki, yeni seçilen üyelerin eski raporla ilgili bir karar alması, komisyonun o raporu benimsemediği anlamına gelmez. Komisyon ilgili raporu tartıştıktan sonra yeniden benimseme kararı da çıkarabilir. Yine komisyon, eski komisyon raporunu bir aylık süre içinde de benimseme veya benimsememe kararı alabilir.²⁴⁰ Başka bir deyişle, yeni oluşturulan komisyonun bir aylık süreyi bekleme zorunluluğu yoktur. Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesinin 1975 yılında verdiği bir kararda;

"Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 45. maddesine göre, yeni seçilen komisyon, şayet eski komisyon kararı ve raporuyla bağlı kalmak istemeyip, o konuda yeni bir karar almak isterse, bunu görev bölümü yaptığı tarihten itibaren ve bir aylık sürenin dolmasını beklemeden her zaman yapabilir. Olayda komisyonun bu doğrultuda bir irade beyanına gerek görmemesi ve 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

²³⁸ TBMMİ m. 42/3.

²³⁹ TBMMİ m. 44.

²⁴⁰ BAKIRCI, s. 368.

bulunması ve özellikle oturumu, yöneten Meclis Başkanının komisyonun benimsememe karar almaması ve raporu da geri istememesi nedeniyle raporun yeni secileri komisyonca benimsenmiş sayılacağı biçimindeki beyanını, Genel Kurulun bu doğrultuda oy vermek suretiyle kabul etmiş bulunması karşısında, yalnızca 45. maddedeki bir aylık sürenin geçmemiş olması kuralına dayalı bir gerekçeyle bu evrede yapılmış olan işlemlerin geçersizliğinden söz etmek olanaksızdır.”²⁴¹

Kararda da belirtildiği üzere bir aylık süreç içerisinde de komisyon, takdir hakkını kullanarak önceki komisyona havale edilen işleri görüşebilir.

Bir yasama dönemi içerisinde bitirilemeyen işler ise diğer yasama dönemi için hükümsüz kalır.²⁴² Başka bir ifadeyle, TBMM'nin yenilenmesi halinde seçimden önce kanunlaşmamış tüm tasarı ve teklifler, hangi aşamada olursa olsun kadük olur. Ancak yeni Hükümet veya TBMM üyeleri bu tasarı veya teklifleri yenileyebilirler. Bu durumda yenilenen tasarı veya tekliflere ilişkin eski komisyon raporları ve çalışmaları, açıkça belirtilmek kaydıyla benimsenebilir.²⁴³

10.04.2003 tarih ve 766 numaralı Kararla İçtüzüğe, komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanını düzenleyen 35nci maddesinin sonuna “Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır.” fıkrası; kanun tasarısı ve tekliflerinin genel kurulda görüşülmesine ilişkin 81nci maddesine “Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır” fıkrası eklenmiştir.

3.1.2 Komisyon Raporlarının Genel Kurula Etkisi

İçtüzüğün, komisyonların tüm kararlarını rapora bağlamasını zorunlu tutmasının sebebi, komisyon raporlarının genel kuruldaki görüşmelere dayanak teşkil etmesidir. Bilindiği üzere tasarı veya teklifler komisyonlara geldikten sonra en geç 45 gün içinde karara bağlanmak

241 E.1975/145, K1975/198, RG:14.10.1975, www.anayasa.gov.tr; ET:20/07/2012.

242 TBMMİ m. 44/1.

243 TBMMİ m. 77.

durumundadırlar. Bu süreçten sonra komisyonlar karara bağladıkları işleri genel kurula göndermekle yükümlüdürler.

Komisyon üyeleri, aynı zamanda birer parlamento üyesi oldukları için komisyonda görüşme yapılırken takındığı tutum, genel kurulda aynı konu üzerinde görüşme yapılırken takınacağı tutuma dayanak teşkil eder. Rapora ilişkin muhalefet şerhi vermemişse genel kurulda rapora ilişkin muhalif kalamaz. Aynı zamanda raporda belirttiği konular dışında Genel Kurulda sözcüden soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz.²⁴⁴ Muhalefet şerhini raporun tümüne verebileceği gibi belirli bir kısmına da verebilir. Aynı muhalefet şerhini birden fazla üye imzalayabilir. Komisyon üyeleri raporda belirtmedikleri konular için daha sonra komisyon raporuna ekleme yapma olanağına sahiptirler. Ancak bu yetki komisyon başkanının vereceği uygun süre içinde kullanılabilir.²⁴⁵

Raporlar sıra sayısı belirlenerek basılırlar. Uygulamada genel kurul gündemine giren komisyon raporuna sıra sayısı da denmektedir. Bu sayede Genel Kurul'da görüşmelere başlanırken Başkan sadece sıra sayısını belirtmekle yetinir, raporu okutmaz.²⁴⁶

Komisyon raporlarının ilk bölümünde; tasarı veya teklifin adına, TBMM Başkanlığına ve Komisyona gönderilme tarihine, Komisyon gündeminin tarihlerine ve birleşim sayısına, Komisyon toplantılarında bulunan kişilere ve sivil toplum örgütlerine, tasarı ve teklifin önceki aşamalarına, kanun hükmünde kararname ise Resmi Gazetede yayım ve Başkanlığa sunuş tarihine yer verilir.²⁴⁷

Komisyon raporlarının ikinci bölümünde ise tasarı veya teklifler üzerinde yapılan tartışmalar hakkında genel bilgiler, tasarı veya teklifin ilk hali, değiştirilerek kabul edilmişse değişikliğin gerekçesi ve madde metninin veya metinlerinin değiştirilmiş hali yer alır. Bir başka ifadeyle, tasarı veya teklif metni hakkında esasa ilişkin konular raporun ikinci bölümde sunulur. Ayrıca komisyon daha detaylı incelenmesi açısından tasarı veya teklif alt komisyona havale etmişse, alt komisyonun yapmış olduğu çalışmalar hakkında da bilgi vermelidir.

Komisyonlar önlerine gelen kanun metinlerini aynen kabul ederek veya değiştirerek genel kurula gönderirler veya reddederler. Komisyon metni değiştirerek kabul ederse metni rapora aynen yazmak zorundadırlar. Komisyon raporunda, takip edilebilirliği kolaylaştırmak için eski metin ile yeni metin karşılıklı olarak yazılır. Ayrıca değiştirme gerekçesini de yazmak durumundadır. Komisyon metninin gerekçesi komisyon raporu olduğu için yapılan

²⁴⁴ TBMMİ m. 42/4.

²⁴⁵ TBMMİ m. 7.

²⁴⁶ TBMMİ m. 79.

²⁴⁷ NEZİROĞLU, s. 273.

değişikliklerin eksiksiz bir şekilde yazılması gerekmektedir.²⁴⁸ Aynen kabul ederlerse "aynen kabul edildi" ibaresi yeterlidir.

Komisyonlar, kendilerine verilen kanun tasarı veya tekliflerini, aynen veya değiştirerek kabul ederse; komisyon raporları genel kurula geldikten sonra, başkan raporun okunmasına gerek olup olmadığını genel kurula sorar. Gerek görülmediği halde rapor doğrudan genel kurula genel kurulun onayına sunulur. Genel kurul onaylarsa raporda kabul edilen metin kanunlaşmış olur.

Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini reddederlerse, genel kurulda görüşmeye esas alınacak bir metin olmadığından raporun okunması zorunludur. Genel kurul ret kararını kabul ederse kanun tasarı veya teklifi reddedilmiş olur. Ancak ret raporunu benimsemezse dosya komisyona geri verilir.²⁴⁹ Komisyonların önlerine yeniden gelen dosyaya ilişkin ret raporu yazıp yazamayacağı hususunda ise hukuki bir düzenleme yoktur. Kanaatimizce komisyonların önlerine tekrar gelen metni yeniden reddetmesi yasama yetkisinin genelliği prensibine aykırıdır. Bu durumda komisyonların ikinci defa önlerine gelen tasarı veya teklifi kabul etmesi gerekmektedir.²⁵⁰ Uygulamada da komisyonlar yeniden önlerine gelen metin hakkında Genel Kurul görüşmelerine esas olacak bir metin hazırlamaktadırlar.²⁵¹ Ancak farklı bir gerekçe ile yeniden reddetmesi mümkündür. Çünkü bu durumda genel kurul komisyon raporunu daha önceki görüşmesinden daha farklı şekilde ele alacaktır.²⁵²

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Genel Kurulda kanun tasarı veya tekliflerine ilişkin komisyon raporunun kabulü veya reddi şeklinde karar alınabilir. Ancak kanun hükmünde kararnamelere ilişkin farklılıklar mevcuttur. Çünkü bilindiği üzere, kanun tasarı veya teklifini kabul edilmemesi durumunda hukuk dünyasında bir sonuç doğmayacaktır. Kanun hükmünde kararnameler ise Genel Kurulun onayına sunulmadan önce hukuk dünyasında sonuç doğurmaya başlamıştır. Bu durumda Genel Kurulun kanun hükmünde kararnamelere ilişkin ret kararı vermesi durumunda, kanun hükmünde kararnamenin yürürlükten kalkması için, bu ret kararına ilişkin bir kanun metninin yazılması gerekmektedir. Bu durumda ret kararını saptayan kanun metni komisyon raporunda belirtilmelidir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de 1975 tarihli kararında, komisyonca görüşülmeyen bir kanun metninin iptali gerektirecek nitelikte olmadığını ancak içtüzüğe aykırı olduğunu belirtmiştir:

248 NEZİROĞLU, s. 273.

249 TBMMİ m. 80.

250 BAKIRCI, s. 376.

251 NEZİROĞLU, s. 274.

252 BAKIRCI, s. 376.

"Şu duruma göre 81. madde komisyonca reddi kararlaştırılan bir kanun tasarısı ya da teklifinin Meclis Genel Kuruluna intikalinde Genel Kurulca yapılacak işlemleri, 82. madde ise komisyonca kabul ile sonuçlanan tasarı ya da tekliflerin Meclise geldiğinde Meclisin yapacağı işlemleri düzenlemektedir. Birinci halde kanun tasarı ya da teklifi daha önce esas komisyonca reddedilmiş olduğuna göre, komisyonca ayrıca bir de red tasarısı hazırlanmasına gerek bulunmamaktadır. Bu takdirde Meclis Genel Kurulunun yapacağı işlem 81. madde uyarınca, ya bu konuda hazırlanan raporu benimsemek olacaktır; ki bu halde, tasarı veya teklif reddedilmiş sayılacaktır; ya da raporu benimsemeyecektir. Başka bir deyimle komisyon raporu kabul edilmeyecektir. Bu durumda ise o tasarı veya teklif yeniden incelemeye tabi tutulmak üzere komisyona geri yollanacaktır. Olayda böyle bir durum yoktur. Çünkü komisyonca incelenen bir kanun tasarısı ya da teklifi olmayıp kanun hükmünde bir kararnamedir. Gerçekten ortada 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasa'nın 64. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca Millet Meclisince görüşülüp karara bağlanması söz konusu olduğundan, bu tür kararnameleri bir kanun tasarısı ya da teklifi olarak nitelemeye olanak bulunmamaktadır. Ancak Millet Meclisi Plan Komisyonunca görüşülen 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararname redle sonuçlandığından, Yasama Meclislerinde yapılacak görüşmelere ve bu görüşmeler sonunda bu konuda bir kanunun oluşturulmasına olanak sağlamak üzere bu durumu saptayan bir metnin düzenlenmesi zorunludur. Kanun hükmünde kararnamelerin bu özel durumu nedeniyle ki Plan Komisyonunca düzenlenen ve reddi içeren metnin, Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında, içtüzüğün 81. maddesinin değil, bu özel duruma daha uygun olması nedeniyle İçtüzüğün 82. maddesinin uygulanması gerekir."²⁵³

3.2 Kanun Önerilerinin Komisyon Tarafından Tekrar Görüşülmesi

Komisyonlar bazı hallerde daha önce inceledikleri tasarı veya teklifleri yeniden görüşebilirler. Bu durum istisnaidir. Kural olarak komisyonlar bitirdikleri işleri Genel Kurula veya ilgili komisyona gönderirler.

Komisyon, raporu henüz Başkanlığa sunulmadan önce, belli bir gündem maddesinin görüşülmesini tamamlamadan önce, o konu ile ilgili belli bir hususun yeniden görüşülmesini, hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğuyla alacağı bir kararla gerçekleştirebilir.²⁵⁴ Örneğin komisyon, belli bir yasa tasarısı görüşülürken, tasarının ilk üç maddesini bitirip dördüncü maddesine geçmişse; salt çoğunluğuyla tekrar birinci maddenin görüşülmesine karar verebilir.

253 E.1975/145, K1975/198, RG:14.10.1975, www.anayasa.gov.tr; ET:20/07/2012.

254 TBMMİ m. 43/1.

Komisyon, raporunu Başkanlığa sunmadan önce, belli bir gündem maddesinin görüşülmesini tamamladığı halde, komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun gerekçeli ve yazılı istemiyle aynı konuyu yeniden görüşebilir. Ancak bu durum bir defaya mahsustur.²⁵⁵

Komisyon, raporunu Başkanlığa sunduktan sonra ise konuyu yeniden görüşmek isterse tasarı veya teklifin tümünü veya belirli birkaç maddesini geri isteyebilir. Aynı şekilde Hükümet de metnin komisyonda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Bu durum bir defaya mahsustur. Bu istem Genel Kurulda görüşülmeksizin yerine getirilir.²⁵⁶ İçtüzük bu istemin usulü hakkında bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durumda kanaatimizce komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar alınmalıdır. Çünkü rapor Başkanlığa sunulmadan önce yeniden görüşmek için İçtüzükte böyle bir çoğunluk aranmıştır.²⁵⁷ Ayrıca tasarı veya tekliflerin yeniden istenmesinin tek bir üyeyle dahi yapılması durumunda hakkın kötüye kullanımına ilişkin sonuçlar doğuracaktır. Ancak İçtüzüğün 44. maddesinde sayılan koşullardan gerekçeli olma koşulu aranmamalıdır. Çünkü İçtüzüğün 88. maddesinde Genel Kurulun görüşmeden geri gönderme kararı alma mecburiyeti vardır.²⁵⁸

Komisyon, tasarı veya teklifleri Genel Kurulda görüşülmesine başlanmış olsa dahi geri isteyebilir. İçtüzük bunu 89. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre esas komisyon veya hükümet bir defaya mahsus tasarı veya teklifin komisyonca yeniden incelenmesini isteyebilir. Ancak bu istem Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca, görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır. Anayasa değişikliği önergelerinde ise, komisyon, Genel Kurulda görüşmeler başladıktan sonra teklifi geri isteyemez.²⁵⁹

Genel Kurulda yapılan görüşmede komisyon temsilcisinin bulunmasına rağmen, komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun bulunmaması halinde, komisyonun raporunda sunulan maddelere ilişkin değişiklik önergesi verilirse; komisyon temsilcisi, değiştirilmek istenen maddenin önergesinin reddini veya önerge ile birlikte maddenin, komisyona geri verilmesini isteyebilir.²⁶⁰ Bu durumda önerge ile birlikte maddeleri komisyon tekrar görüşür. Ancak görüşme esnasında komisyonun toplantı yeter sayısını oluşturacak salt çoğunluk bulunuyorsa, bu durumda temsilci bu yetkisini tek başına kullanmaz.

255 TBMMİ m. 43/2.

256 TBMMİ m. 88.

257 **BAKIRCI**, s. 365.

258 **BAKIRCI**, s. 365.

259 TBMMİ m. 89.

260 TBMMİ m. 45/2.

Genel Kurulun, komisyonun raporunu reddetmesi durumunda da dosya komisyona geri gönderilir. Bu durumda komisyon tasarı veya teklifleri yeniden görüşür.

3.3 Komisyon Tarafından Öncelikli Görüşme Talebi

Belli bazı durumda tasarı ve teklifler öncelikli görüşme usulüne tabidir. Örneğin hükümetin, özellikle kanun tasarıları olmak üzere tasarı veya teklifin öncelikle görüşülmesini talep etme durumu söz konusu olabilmektedir. Başka bir ifadeyle, komisyon gündeminin belirlenmesinde büyük ölçüde hükümetin öncelikleri belirleyici olmaktadır. Eğer komisyon, hükümetin talebine rağmen öncelikli gördükleri başka bir tasarı veya teklifi görüşürse, bu sefer konunun Genel Kurul'da öncelikle görüşülme ihtimali çok zor olur. Bu nedenle Komisyon başkanları, Başbakan ve bakanlarla görüşerek öncelikle görüşülecek konuları gündeme almayı tercih etmektedir.

3.4 Komisyon Süreci Olmaksızın Genel Kurulda Görüşme

Komisyon aşaması farklı şekillerde atlanılabilir. Komisyon kendisine havale edilen işi 45 gün içerisinde karara bağlayıp raporunu yazmazsa, ilgili kanun tasarı veya teklifi doğrudan genel kurul gündemine girebilir.²⁶¹

Türk hukuku haricinde başka ülkelerde de komisyon sürecinin atlanmasının yolları vardır.

3.5 Genel Kurulda Komisyonların Temsili

İçtüzüğün 45. maddesine göre komisyonlar, genel kurulda başkan, başkan vekili veya konu için seçilmiş özel sözcüler tarafından temsil olunurlar. İlgili komisyon temsilcisinin genel kurulda bulunmaması halinde görüşmeye başlanılmaması gerekir.²⁶² Temsilcinin genel kuruldaki görevi komisyon raporlarını savunmaktır. Tek başına karar verme yetkisine sahip değildir. Toplantı yeter sayısını oluşturabilecek kadar üye yoksa, ancak komisyon metninin değişikliğini isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteme hakkına sahiptir.²⁶³ Ancak o sırada genel kurulda, komisyon toplantı yeter sayısını oluşturabilecek kadar üye varsa,

261 TBMMİ m. 37/2.

262 **BAKIRCI**, s. 371 Uygulamada da komisyonun, genel kurulda temsil olunamaması halinde, komisyonun hazır bulunacağı güne kadar görüşmeler ertelenmektedir. Bu bağlamda ilgili komisyonun genel kurulda temsil olunması gerekliliği bir teamül haline gelmiştir. **TÜRKİYARAR**, s. 158.

263 TBMMİ m. 45/2.

komisyon değişiklik önergelerine katılabilir. Bu durum bir nevi komisyonun, genel kurul içinde küçük bir toplantı yapmasıdır.²⁶⁴

Komisyonlar, ilgili raporun görüşüldüğü esnada her zaman söz alabilirler. Hükümet ve siyasi parti gruplarıyla beraber esas komisyonun da öncelikli olarak söz alma hakkı vardır. Hatta ilk söz alma hakkı komisyona tanınmıştır.²⁶⁵

3.6 Komisyonlar Bülteni

İçtüzüğün 47. maddesine göre TBMM Başkanlığı yılda iki defa komisyonlar bülteni yayınlar. Bu bültende, komisyonlara havale edilmiş veya komisyonlarca Genel Kuruldan geri alınmış yahut Genel Kurulca komisyona geri verilmiş işlerin hangi safhada olduğu belirtilir.

Komisyonlar bülteni yasa yapım sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü bir yasa teklifinin akıbeti komisyonlar bültenine bakılarak anlaşılabilir. Bir yasama döneminde sonuçlandırılmayan kanun teklileri kadük olur.

264 BAKIRCI, s. 371.

265 TBMMİ m. 61/3.

SONUÇ

İnsan, toplum denilen bir sosyal çevre içerisinde doğar, yaşar ve ölür. Sosyal çevre içinde yaşayan insanın diğer insanlar ile ilişkiye girmesi kaçınılmazdır. İlişkiler çoğalıp çeşitlendikçe, bir ağ gibi insanı saran toplumun ve bu yapıyı oluşturan bireyler arası ilişkilerin nasıl düzenleneceği sorunu ortaya çıkmıştır. Bu sorunun üstesinden, emredici güce sahip bir kurumsallaşmaya gidilerek gelinmiştir. Devlet olarak adlandırılan bu kurumun başındaki, hükümdar, zamanla toplumun temsilcileriyle bir araya gelmeye başlamış; kurullar yoluyla iktidarın kullanılmasında toplumun temsilcileri söz sahibi olmuş ve böylece modern anlamda parlamentonun temelini oluşturmuştur. Kuvvetler ayrılığı teorisinin benimsenmesi ile yasama yetkisi, bütünüyle bu yetkiyi kullanan ve parlamento adı verilen kurullara geçmiştir.

Parlamento, konuşulan, tartışılan, savunma yapılan yer anlamına gelen, hukuk düzeninin sınırlarını belirleyen bir siyasal üst yapı kurumudur. Günümüz devlet yönetiminde parlamentoların temel işlevi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Ancak sayıca kalabalık olan parlamentoların bu klasik görevlerini yerine getirirken bütün milletvekillerinin aynı anda aynı konu üzerinde çalışması oldukça zordur. Böyle bir durumda yasama faaliyetinin çabuk ve verimli gerçekleşmesi de imkânsızdır. Yasama organının çalışma yoğunluğunu ve iş yükünü azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur. Bu nedenle parlamentolar duruma göre belli sayıda üyenin katılımıyla “genel kurul” şeklinde toplanırlar ancak çalışmalarını da büyük ölçüde komisyonlar aracılığıyla yürütürler.

Parlamento çalışmalarında, parlamentoya yardımcı olmak için kurulmuş olan komisyonlar parlamento adına iş gören alt kurullardır. Bu nedenle komisyonların görevleri asli olmayıp parlamentodan kaynaklanan bir yetkidir. Böylece, komisyonlar kendilerine havale edilen kanun tasarı veya teklifleri hakkında kural olarak son sözü söyleme yetkisine sahip değildir. Bu yetki Meclis Genel Kurulundadır.

TBMM’de, komisyonların olabildiğince bakanlıkların görev alanlarına paralel olarak oluşturuldukları görülmektedir. 2013 yılı itibariyle TBMM’de on altı sürekli komisyon bulunmakla birlikte, çeşitli konularda çalışma yapmak üzere geçici olarak araştırma komisyonları ile soruşturma komisyonları da kurulmaktadır. Bu komisyonlar belirli bir görev için kurulurlar ve görevleri bittiğinde kendiliğinden dağılırlar. Bu nedenle geçici komisyonların sayıları sürekli değişmektedir.

Komisyon aşaması yasama sürecinin ilk ve en önemli aşamasıdır. Komisyonları harekete geçiren güç ise kanun tasarı veya tekliflerinin hükümetçe görüşülmesi talebidir. Bu nedenle özellikle kanun tasarıları istenildiği zaman komisyonlarda görüşülme imkanına sahiptir. Komisyonlarda bireysel veya grup dışı bir anlaşma sonucunda milletvekillerinin gruplarına haber vermeksizin görüşülen kanun tasarısı veya teklifi için değişiklik önergesi vermesi, Genel Kurulda verilen değişiklik önergelerinin kabul edilme ihtimalinden daha yüksektir.

Meclis komisyonları özellikle başkanlık sistemlerinde çok daha etkili olmaktadır. Ancak ülkelerin geleneklerine ve mevzuatlarına göre bu durum farklılık gösterebilir. Örneğin İtalya ve İspanya'da komisyonlara verilecek bir yetkiyle, Genel Kurul görüşmesi olmadan komisyonlara kanun yapma yetkisi verilmiştir.

Komisyonlarda milletvekillerinin zaman zaman siyaset yapmaya yönelik değerlendirme içerisine girmeleri çoğu kez üyeler arasında gerginlikler yaratmakta, huzursuz bir ortamda görüşülen tasarı ve teklifler hakkında sağlıklı ve verimli bir değerlendirme yapma imkânı zorlaşmaktadır. Bununla birlikte, komisyonlarda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin sadece teknik açıdan değerlendirildiğini de söylemek doğru değildir. Özellikle muhalefet parti gruplarına mensup üyelerin, tümüyle ya da temel noktalarda muhalif olduğu tasarı veya tekliflerin görüşülmesini engelleme çabasına da girdikler de görülmektedir. Oysaki komisyonlar, iktidar ve muhalefet partilerinin görüşülen yasa tasarı veya teklifleri ile diğer konular üzerinde daha kolay uzlaşma sağlayabildikleri yerler olarak görülmektedir. Komisyonlarda, milletvekilleri çalışmalarını gereksiz yere uzatmamak için Genel Kurul çalışmalarında tavırlarının aksine siyasi söylem içinde bulunmamaya çalışırlar. Çünkü komisyon çalışmalarında milletvekillerinin asıl görevi, komisyonda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin olgunlaştırılmasına odaklanmak ve görüşülen konulara daha çok teknik açıdan yaklaşmaktır.

TBMM komisyonlarının çalışma usul ve esaslarına ilişkin kurallar İçtüzükte yer almaktadır. Ancak bu kurallar Genel Kurul görüşmelerine ilişkin kurallara kadar ayrıntılı değildir. Bu nedenle komisyonlar çalışmalarını, İçtüzükte özel hüküm olmayan durumlarda, Genel Kurul'un çalışma usulüne paralel olarak yürütmektedir.

Tasarı veya tekliflerinin komisyonlarda görüşülme usulüne baktığımızda, bu konuda tasarı veya teklif arasında bir fark olmadığı görülmektedir. Yani tasarı ve tekliflerin komisyonlarda görüşülme usulleri birbirinin aynıdır. Komisyonda görüşülen tasarı ve teklifin maddeleri tek tek oylandıktan sonra tasarı veya teklifin tümü tekrar oya sunulur. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde de oylama yapıldıktan sonra tasarı veya teklifin görüşmeleri

tamamlanmış olur. Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul edebilecekleri gibi bu tasarı veya teklifleri ret de edebilirler. Komisyonların, kanun önerisinde bulunmaları da mümkün değildir.²⁶⁶ Kanaatimizce üyelerinin tamamı milletvekili olan komisyonların kanun teklifinde bulunmasında bir sakınca yoktur. Böyle bir durumda öncelikli bir Genel Kurul görüşmesi olmadan, Genel Kurulun önüne gelen kanun teklifleri, kanun yapım tekniğine çok daha uygun olacaktır. Bu anlamda parlamento çalışmaları daha hızlı ve verimli yürüyecektir. 2009 yılında hazırlanan İçtüzük Taslak Metninin 32. maddesinde de komisyonların kendilerine ilgilendiren alanlarda kanun teklif edebilecekleri, hüküm altına alınmıştır.

Komisyon çalışmalarında hükümetin etkinliğini belirlemeye çalışırken, komisyonlarda siyasi partilerin temsilinin, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki yüzde oranlarına göre olduğunu öncelikle göz önünde bulundurmak gerekir. Hal böyle olunca meclisteki salt çoğunluğu oluşturan siyasi parti grubu ya da grupları içerisinde çıkmış olan hükümetin, içinden çıktığı siyasi parti grubu ya da gruplarının komisyon üyeliklerinin de çoğuna sahip olmasından dolayı, komisyon çalışmalarında dolaylı yönden etkin ve bir o kadar da belirleyici bir güce sahip oldukları kaçınılmaz bir gerçekliktir.

Hükümetin, komisyon çalışmalarında ilk önemli etkisi özellikle kanun tasarıları olmak üzere hükümetin talep ettiği kanun tasarı veya teklifin öncelik görüşülmesidir. Başka bir ifadeyle, komisyon gündeminin belirlenmesinde büyük ölçüde hükümetin öncelikleri belirleyici olmaktadır. Komisyon başkanı dışında, komisyon toplantılarına katılan hükümet temsilcisi (başbakan, bakan veya görevlendirecekleri üst düzey bir kamu görevlisi) komisyon çalışmalarında hükümetin etkinliğini artıran bir unsurdur. Ayrıca komisyondaki siyasi parti grupları üye sayılarının, mecliste grubu bulunan siyasi partilerin üye sayılarıyla orantılı olması, iktidar partisi grubunun/gruplarının komisyonda muhalefet parti gruplarına oranla daha fazla üyeye sahip olması sonucunu doğurmaktadır. Bu da komisyon çalışmalarında ve yapılan oylamalarda çoğu kez iktidar partisi üyelerinin ve dolayısıyla hükümetin belirleyici olması sonucunu doğurmaktadır.

Komisyon üyesi milletvekillerinin kanun tasarısı veya teklifi için verdikleri değişiklik önergelerinin, Komisyonlarda kabul edilme olasılığı, Genel Kurulda verilen değişiklik önergelerine oranla çok daha yüksektir. Çünkü komisyon çalışmalarında milletvekillerinin

266 Avusturya, İzlanda, İsveç, Estonya, Norveç Polonya, Slovakya Cumhuriyetinde komisyonların kanun teklif etme yetkileri vardır. (Bkz.) **YAPICI**, Havvana, "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamadaki Özel Yöntem ve Uygulamalar", *Yasama Dergisi*, Sy: 5, Ankara 2007, s. 62.

birbirlerini ikna etme ve mutabakata varma ihtimalleri Genel Kurula oranla daha mümkündür. Tabii bütün bunları söylerken iktidar partisi grubu üyelerinin sayısal üstünlüğü ellerinde bulundurmalarından dolayı istedikleri her zaman muhalefet partisi grup üyelerinde daha belirleyici olabileceklerini unutmamak gerekmektedir.

Siyasi parti gruplarının komisyon çalışmalarındaki etkinliği ile ilgili olarak TBMM’de grubu bulunmayan siyasi partilerin, komisyonlarda temsili söz konusu olmadığı için komisyon çalışmalarında tüm siyasi partilerin değil sadece TBMM’de grubu bulunan siyasi partilerin etkinliği söz konusudur. Kanaatimizce yeni İçtüzük Taslak Metninde olduğu gibi grubu bulunmayan milletvekillerinin de komisyonlarda sayılarına oranla görev alması isabetli olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKTAŞ, K.**, "Meclis Denetim Yollarından Dilekçe Komisyonu", *Meclis Bülteni* Sayı:127, Haziran 2006.
- AKTAŞ, K.**, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Örneğinde Elektronik Devlet Uygulamaları*, Yasama Dergisi, Sayı:11 Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009.
- AKŞİN, S.**, "Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:25, Sayı:1.
- ALTUĞ, Y.**, *Parlamento hukuku*, Çağlayan Kitabevi, İstanbul 2003.
- ARASLI, O.**, *Adaylık Kavramı ve Türkiye'de Milletvekili Adaylığı*, AÜHF Yayınları Yayın No:311, Sevinç Matbaası, Ankara 1972.
- ARMAĞAN, S.**, *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1972.
- ARSAL, S.- Maksudi**, *Umumi Hukuk Tarihi*, İstanbul Matbaası, İstanbul 1948.
- ASLANBEK, M.**, *İngiltere Parlamentosunda Komisyonlar*, TBMM Yayınları, Ankara 1990.
- ATAR, Y.**, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya 2005.
- AYBAY, R.**, "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, Ankara 1976.
- BAKIRCI, F.**, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Yayınevi, Ankara 2000.
- BARKAN, Ö. L.**, *Türkiye'de Sultanların Teşrii Sıfat ve Salâhiyetleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: XXI Sayı:2-3.
- BAŞGİL, A. F.**, *Esas Teşkilat Hukuku*, Cilt:1, Fasikül:2, İstanbul 1960.
- BOZ, M.**, *TBMM Yasama Sürecinde Komisyonlar*(Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 1994.
- ÇAKIN, A.**, *Yasa Yapma Süreci ve Kontrol(Şeffaflık ve Katılım)*, Yasama Dergisi, Sayı:9 Ankara Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008.
- ÇELİKER, E.**, "Plan ve Bütçe Komisyonu Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", *Yasama Dergisi*, Sayı:2, Ankara Temmuz-Ağustos-Eylül 2006.
- ÇOKER, F.**, *Türk Parlamento Tarihi, Milli Mücadele ve TBMM I.Dönem, 1919-1923* Cilt:1, 1.Baskı, Ankara TBMM Vakfı Yayınları(NO:4,6).
- DAVER, B.**, *İcra Organının İstisnai Yetkileri Bakımından Fevkalade Hal Rejimleri, (Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1961.

- DOEHRING, K.**, *Genel Devlet Kuramı (Çeviren: Ahmet Mumcu)*, İnkılap Kitabevi, Ankara 2000.
- DURAN, L.**, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C:4, Sy:1-3 İstanbul 1985
- DURGUN, Parlamente Yapılar ve Parlatentelelerin Temsil Gücü**, Alter Y., Ankara, 2005.
- EROĞUL, C.**, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Kırılancık Yayınevi, Ankara 2010.
- EZHERLİ, İ.**, *Türkiye Büyük Millet Meclis ve Osmanlı Meclis-i Mebusanı*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara 1992.
- GAZEL, A. A.**, *Birinci Meşrutiyet Parlatentosunda Parlatentele Denetim İstizah (gensoru), Meclis Araştırması, Meclis Soruşturma, Genel Görüşme*, Türkiyad Araştırmaları Dergisi, Sayı:17.
- GÖREN, Z.**, *Anayasa Hukuku: T.C Anayasası ve TBMM İçtüzüğü Eki*, Yetkin Yayınları, Ankara 2011.
- GÖZLER, K.**, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.
- GÖZLER, K.**, *Devletin Genel Teorisi*, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2009.
- HAS, V.**, *Türk Parlatento hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni*, Adalet Yayınevi, Ankara 2009.
- İBA, Ş.**, *Parlatento hukuku*, Kültür Yayınları, İstanbul Mart 2010.
- İBA, Ş.**, *Anayasa ve Parlatento Üzerine İncelemeler*, Kültür Yayınları, İstanbul 2010
- İZGİ, Ö., GÖREN, Z.**, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, TBMM Basımevi, Ankara 2002.
- KARAMUSTAFAOĞLU, T.**, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1965.
- KUBALI, H. N.**, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasal Rejimler*, İstanbul 1965.
- MİCELİ, V.**, *Modern Parlatentolar (Çeviren: Atıf AKGÜÇ)* Ulus Basımevi, Ankara 1946.
- NEZİROĞLU, İ.**, *Türk Parlatento hukukunun Kaynakları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- OKANDAN, G. R.**, *Amme Hukukumuzda Tanzimattan Evvelki Devrin Ana Hatları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul 1945.
- OKANDAN, G. R.**, *Amme Hukukumuzun Anahatları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977.
- OKANDAN, G. R.**, *Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri, Tanzimat I*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul 1999.
- OKANDAN, G. R.**, *Amme Hukuku Tarihimizde Tanzimat Devrinin Karakteristik Vasıfları*, Ankara 1940.

- ONAR, E.**, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi" *Anayasa Yargısı*, Ankara 1997
- ÖZBUDUN, E.**, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara 2004.
- ÖZBUDUN, E.**, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclisleri İçtüzükleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 1979, Cilt: 36, Sayı: 1-4.
- ÖZER, A.**, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2004.
- PEHLİVAN, F.**, *TBMM'de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Parlamentolarından Örnekler*, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2007.
- SARICA, İ.**, *Türkiye'de İcra Uzmanının Tanzim Selâhiyeti*, Türk Hukuk Kurumu Yayını, İstanbul 1943.
- TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N.**, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 2009.
- TEZİÇ, E.**, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, Sekizinci Basım, İstanbul 2003.
- TUNAYA, T. Z.**, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 4.baskı. İstanbul 1980.
- TÜRKYARAR, K.**, *Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 2007.
- URAN, P.**, *Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis Sistemi ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri*, Yetkin Yayınları, Ankara 2008.
- YAPICI, H.**, "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasında Özel Yöntem ve Uygulamalar", *Yasama Dergisi*, Sayı:5, Ankara 2007.
- YÜKSEL, N.**, *Türk Parlamento hukukunda Bütçe Komisyonu*, Sayıştay Dergisi, Sayı:56, Ankara 2005.

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı : İbrahim YUSUFOĞLU
Doğum Tarihi ve Yeri : 05/04/1987 – ELAZIĞ
Medeni Durumu : Bekar

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : Elazığ Balakgazi Lisesi, 2004
Lisans Diploması : Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2008
Yüksek Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, 2013
Tez Konusu : “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Yasama Sürecinde
Komisyonlar”
Yabancı Dil : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Adalet Bakanlığı
E - Posta : yusufogluibrahim@gmail.com