

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO'NUN SİYASAL
ÖRGÜTLENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
HAMİT EŞEN

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Oya ÇİTÇİ

Ankara
Haziran 2006

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO'NUN SİYASAL
ÖRGÜTLENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
HAMİT EŞEN

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Oya ÇİTÇİ

Ankara
Haziran 2006
(Fotokopi ile çoğaltılamaz)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü' ne,

Hamit EŞEN' e ait, "Türkiye' de Parlamento' nun Siyasal Örgütlenmesi" adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından Kamu Yönetimi Bölümü' nde YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı		İmzası
Tez Kurulu Başkanı:		
Danışman Üye	:	
Üye	:	
Üye	:	
Üye	:	

Tez Sınavı Tarihi:.....

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlardan her seferinde yollama yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

.../.../2006

Hamit EŞEN

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KURUMSAL GELİŞİM

1.1. CUMHURİYET DÖNEMİ ÖNCESİ GELİŞMELER	5
1.1.1. Osmanlı Anayasal Gelişmeleri	5
1.1.1.1. 1808 Sened-i İttifak	6
1.1.1.2. 1839 Tanzimat Fermanı.....	7
1.1.1.3. 1856 Islahat Fermanı	9
1.1.2. I. Meşrutiyet Dönemi ve Osmanlı'da İlk Meclis	9
1.1.2.1. Meclis-i Umumi	10
1.1.2.1.1. Heyet-i Mebusan	11
1.1.2.1.2. Heyet-i Ayan	12
1.1.3. II. Meşrutiyet Dönemi ve Meclis-i Umumi'nin Yeniden Açılması	13
1.1.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılması	15
1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ GELİŞMELERİ	18
1.2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Cumhuriyetin İlanı.....	19
1.2.2. 1924 Anayasası Dönemi	20

1.2.3. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi-Ara Rejim.....	23
1.2.3.1. Kurucu Meclis	25
1.2.3.1.1. Milli Birlik Komitesi	26
1.2.3.1.2. Temsilciler Meclisi	26
1.2.4. 1961 Anayasası Dönemi	27
1.2.4.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi	28
1.2.4.1.1. Millet Meclisi	29
1.2.4.1.2. Cumhuriyet Senatosu	31
1.2.5. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi-Ara Rejim.....	32
1.2.5.1. Kurucu Meclis	34
1.2.5.1.1. Milli Güvenlik Konseyi	35
1.2.5.1.2. Danışma Meclisi	36
1.2.6. 1982 Anayasası Dönemi	36

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKSAL KAYNAKLAR

2.1. HUKUKSAL KAYNAKLAR.....	38
2.1.1. Anayasa	39
2.1.1.1. Anayasa’da Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin Düzenlenmesi	39
2.1.1.1.1. Kuruluşu	40
2.1.1.1.2. Görevleri ve Yetkileri	41
2.1.2. İçtüzük.....	45

2.1.2.1. Hukuki Niteliği ve Önemi	46
2.1.2.2. Temel Kavramlar	49
2.1.2.2.1. Yasama Dönemi ve Yasama Yılı	50
2.1.2.2.2. Birleşim ve Oturum.....	51
2.1.2.2.3. Toplanma, Tatil, Araverme ve Olağanüstü Toplantı	52
2.1.2.2.4. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	54
2.1.2.2.5. Gelen Kağıtlar Listesi	54
2.1.2.2.6. Komisyonlar Bülteni ve Kadük Listesi	55
2.1.2.2.7. Gündem.....	56
2.1.3. Türkiye Büyük Millet Medisi Siyasal Örgütü ile İlgili Kanunlar	57
2.1.3.1. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu.....	58
2.1.3.2. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu.....	59
2.1.3.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Medisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	60
2.1.3.4. Türkiye Büyük Millet Medisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	61
2.1.3.5. Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun	63
2.1.3.6. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun	64
2.1.4. Türkiye Büyük Millet Medisi Kararları	65
2.1.5. Başkanlık Divanı Kararları.....	67

2.1.6. Anayasa Mahkemesi Kararları.....	68
2.1.7. Teamüller	69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİYASAL KURUMLAR

3.1. SİYASAL KURUMLAR	71
3.1.1. Milletvekilliği	72
3.1.1.1. Milletvekili Seçimi	73
3.1.1.2. Seçim Dönemi	75
3.1.1.3. Seçimlerin Yenilenmesi	77
3.1.1.4. Seçimlerin Ertelenmesi	78
3.1.1.5. Ara Seçim	79
3.1.1.6. Temsil İlişkisinin Hukuki Niteliği	80
3.1.1.7. Milletvekillere Sağlanan Haklar ve Yasama Ayrıcalıkları	81
3.1.1.8. Milletvekilliği ile İlgili Sınırlamalar	86
3.1.1.9. Milletvekilliğinin Sona Ermesi	87
3.1.2. Genel Kurul	90
3.1.3. Başkanlık Divanı	93
3.1.3.1. Başkanlık Divanı'nın Oluşumu ve Siyasi Parti Gruplarının Temsili	94
3.1.3.2. Kurul Olarak Başkanlık Divanı'nın Görevleri ve Yetkileri	96
3.1.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı	97

3.1.4.1. Seçimi	98
3.1.4.2. Görevleri ve Yetkileri	100
3.1.4.3. Tarafsızlığı	103
3.1.5. Başkanlık Divanı'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı	
Dışındaki Üyeleri.....	104
3.1.5.1. Başkanvekilleri	104
3.1.5.2. İdare Amirleri	105
3.1.5.3. Katip Üyeler.....	106
3.1.6. Danışma Kurulu.....	106
3.1.6.1. Danışma Kurulu'nun Oluşumu	108
3.1.6.2. Danışma Kurulu'nun Görevleri.....	108
3.1.7. Siyasi Parti Grupları.....	109
3.1.7.1. Siyasi Parti Gruplarının Hukuksal Kaynakları	111
3.1.7.2. Siyasi Parti Gruplarının Kuruluşu.....	112
3.1.7.3. Siyasi Parti Gruplarının Organları ve Görevleri.....	113
3.1.7.3.1. Grup Genel Kurulu.....	113
3.1.7.3.2. Grup Başkanı.....	115
3.1.7.3.3. Grup Başkanvekilleri.....	115
3.1.7.3.4. Grup Yönetim Kurulu	117
3.1.7.3.5. Grup Disiplin Kurulu	117

3.1.7.4. Parti Gruplarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Siyasal	
Örgütüne Katılımı	118
3.1.7.5. Parti Gruplarının Sona Ermesi	120
3.1.8. Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları	120
3.1.8.1. Komisyonların Hukuki Niteliği.....	121
3.1.8.2. Komisyonlara Üye Seçimi.....	122
3.1.8.3. Komisyonların Sınıflandırılması, Görevleri ve Yetkileri	124
3.1.8.3.1. Sürekli İhtisas Komisyonları.....	126
3.1.8.3.1.1. Anayasa Komisyonu	126
3.1.8.3.1.2. Adalet Komisyonu	128
3.1.8.3.1.3. Milli Savunma Komisyonu	128
3.1.8.3.1.4. İçişleri Komisyonu	129
3.1.8.3.1.5. Dışişleri Komisyonu	130
3.1.8.3.1.6. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu	132
3.1.8.3.1.7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu	132
3.1.8.3.1.8. Çevre Komisyonu	132
3.1.8.3.1.9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	133
3.1.8.3.1.10. Tarım, Orman ve Köylere Komisyonu	134
3.1.8.3.1.11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve	
Teknoloji Komisyonu.....	134

3.1.8.3.1.12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu	135
3.1.8.3.1.13. Dilekçe Komisyonu.....	135
3.1.8.3.1.14. Plan ve Bütçe Komisyonu.....	136
3.1.8.3.1.15. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu.....	138
3.1.8.3.1.16. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.....	139
3.1.8.3.1.17. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu.....	140
3.1.8.3.2. Bilgi Edinme ve Denetime İlişkin Komisyonlar	141
3.1.8.3.2.1. Meclis Araştırması Komisyonları	142
3.1.8.3.2.2. Meclis Soruşturması Komisyonları	144
3.1.8.3.3. Dış İlişkiler Çerçevesinde Oluşturulan Komisyon ve Gruplar	146
3.1.8.3.3.1. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Türk Grubu.....	147
3.1.8.3.3.2. NATO Parlamenter Asamblesi Türk Grubu.....	148
3.1.8.3.3.3. Türkiye Avrupa Birliği Karma Parlamento Komisyonu	148
3.1.8.3.3.4. Parlamentolararası Birlik Türk Grubu.....	150
3.1.8.3.3.5 Avrupa-Akdeniz Parlamenter Asamblesi Türk Grubu ..	150
3.1.8.3.3.6. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı Parlamenter Asamblesi Türk Grubu.....	151
3.1.8.3.3.7. Barış İçin Asyalı Parlamentolar Birliği Türk Grubu.....	152

3.1.8.3.3.8. Batı Avrupa Birliği Parlamentolararası Avrupa Güvenlik	
Asamblesi Türk Grubu.....	152
3.1.8.3.3.9. İslam Konferansı Örgütü Parlamento Birliği	
Türk Grubu	153
3.1.8.3.3.10. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi	
Türk Grubu	153
3.1.8.3.3.11. Parlamentolararası Dostluk Grupları.....	154
3.1.9. Diğerleri	155
3.1.9.1. Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu	156
3.1.9.2. Partilerarası Uyum Komisyonu ve Diyalog Grubu	157
SONUÇ.....	158
KAYNAKÇA.....	162
EKLER.....	171
EK 1.- Devletin fonksiyonlarını gösterir şema:	171
EK 2.- Kanunların yapılması sürecini gösterir şema:	172
EK 3.- Seçimleri gösterir tablo (1946-2004):	173
EK 4.- Dokunulmazlığı kaldırılan milletvekillerini gösterir tablo:	174
EK 5.- Seçimlerin yenilenmesine ilişkin kanun ve kararlara ilişkin tablo: .	175
EK 6.- Başkanlık Divanı'nın görevlerini gösterir tablo:	176
EK 7.- TBMM Başkanlarının seçim ve görev sürelerine ilişkin tablo:	179
EK 8.- Danışma Kurulu'nun görev alanına giren konuları gösterir tablo: .	181

ÖZET..... 183

ABSTRACT..... 184



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	: Birleşim
BAB	: Batı Avrupa Birliği
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Celse
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
D.	: Dönem
DP	: Demokrat Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.	: Esas
GÜSBE	: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İ.	: İçtima
İçt.	: İçtüzük
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K.	: Karar
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

MBK	: Milli Birlik Komitesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
p.	: Page
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
T.	: Toplantı
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMKSYK	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu
TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TBMMZC	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TESAV	: Toplumsal, Ekonomik, Sosyal Araştırmalar Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TTK	: Türk Tarih Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TPB	: Türk Parlamenterler Birliği
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği
vd.	: ve devamı
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu
YY	: Yasama yılı

GİRİŞ

Demokratik temsil esasına dayanan yönetim biçimlerinin ilk akla getirdiği kurum, özgür ve adil seçimlerle oluşturulmuş, çoğulculuk ilkesine dayanan parlamentolardır. Devletin yürütme ve yargıyla birlikte üç temel fonksiyonundan birisi olan yasama fonksiyonu, parlamentolar tarafından yerine getirilmektedir. Bu yönüyle parlamento, siyasal yaşamın vazgeçilmez kurumlarının en başında yer almaktadır.¹

Türkiye’de Parlamento, Osmanlı’dan günümüze kadar siyasal yaşamda çok önemli görevler üstlenmiştir. Bu görevler, değişen koşullara bağlı olarak sınırlı bir etki gücüne sahip olmaktan, yasama ve yürütme güçlerini elinde toplamaya ve bugünkü duruma kadar uzanan bir değişim göstermiştir. Ülkemizde ilk kez 1876 yılında, Kanun-u Esasi’nin kabulü ile Meclis-i Umumi çatısı altında Heyet-i Ayan ile Heyet-i Mebusan şeklinde ikili bir meclis yapısı öngörülmüş, böylece Osmanlı-Türk siyasal yaşamında parlamentonun kurumsallaşma süreci başlamıştır.²

1921 Anayasası, günün koşullarına bağlı olarak yasama ve yürütme güçlerinin tek mecliste birleştiği meclis hükümeti sistemini öngörmüştür. Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası ise meclis hükümeti sisteminden ayrılarak parlamenter rejime doğru gelişme göstermiş, fakat tek meclisli yapıyı korumuştur. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi ile ortaya çıkan siyasal gelişmeler, 1961 Anayasası ile yasama organını, Türkiye Büyük Millet

¹ Parlamento sözcüğünün kaynağı Fransızca’daki “parler” yani konuşmak fiilidir. Sözcüğün Türkçe’ye ise İtalyanca’sından geçtiği belirtilmektedir. Kurum olarak tarihçesi Ortaçağa kadar götürülen parlamentonun ortaya çıkışı ve gelişmesi ülkelere göre değişiklik göstermiştir. Bkz. Erdal Onar, “Dünyada parlamento kavramının doğuşu ve gelişimi ve bugünkü görünümü”, *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, TBMMKSYK Yayını, No.77, 1995, s.43-56.

² A. Yücekök, parlamentonun kurumsallaşmasını; zamanla toplum içerisindeki sosyal grupların ve farklı çıkarların temsilciliğini yaparak daha bağımsız olması, daha karmaşık, daha evrensel, daha istikrarlı ve karar alma sürecini daha akılcı ve pratik kurallara dayandırmış olması olarak açıklamaktadır. Bkz. Ahmet N. Yücekök, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, AÜSBF Yayınları, No. 533, Ankara, 1983, s. 18-19.

Medisi çatısı altında Millet Medisi ve Senato'dan oluşan iki meclisli yapıya yeniden kavuşturmuştur. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi sonrasında kabul edilen 1982 Anayasası günümüzde, Türkiye Büyük Millet Medisi olarak tek meclisli bir yapıyı düzenlemektedir.

Yukarıdaki gelişmelerden görüleceği üzere ülkemizde parlamento'nun kurumsal gelişimi, siyasi ve sosyal şartlara bağlı olarak dinamik bir yapı sergilemiştir. Demokrasiye yapılan askeri müdahaleler,³ Parlamento'nun kurumsallaşmasını geciktirmiş, kurumsal ve işlevsel açıdan sürekliliğini olumsuz yönde etkilemiştir. Yüzyılı aşkın parlamento deneyimi olan Osmanlı-Türk siyasal yaşamında bugünkü Parlamento, Dünya'da görece yeni yasama organlarından birisi olarak kabul edilmektedir.⁴

Türkiye'deki parlamenter rejim içerisinde bugünkü Türkiye Büyük Millet Medisi, Türk Milleti adına yasama yetkisini kullanmakla görevli ve yetkili anayasal bir organ durumundadır.(Bkz. EK 1) Anayasa, Türkiye Büyük Millet Medisi'ni Cumhuriyetin temel organlarından birisi olarak tanımlamakta, yasama yetkisinin de devredilemez bir yetki olduğunu belirtmektedir. Parlamenter rejim ise Anayasa'nın 8 inci maddesinin gerekçesinde;⁵ yasama ve yürütme kuvvetlerinin devlet faaliyetlerinde eşitlik ve denklik içinde işbirliğinin

³ Bu ifade, Türk siyasetini çeşitli boyutlarda etkileyen 27 Mayıs 1960, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahaleleri ile 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası'nı kapsamaktadır. İlk iki müdahalede parlamentonun feshi ve hükümetin görevden alınması söz konusu iken, 12 Mart 1971 Muhtırası ile başlayan süreçte parlamento feshedilmemiş, hükümet ise istifa etmek durumunda kalmıştır. Çeşitli çevrelerde postmodern darbe olarak adlandırılan, 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulu Bildirisi ile başlayan süreçte ise Bakanlar Kurulu 19 Haziran 1997 tarihinde istifa etmiştir. Siyasal süreçteki gelişmeler hakkında bkz. Ergun Özbudun, *Çağdaş Türk Politikası Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller*, (Çev. A. Resul Usul), İstanbul, 2003.

⁴ Ömer Faruk Gençkaya, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme", *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları No. 14, İstanbul, 2000, s. 32.

⁵ Attila Özer, *Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1996, s. 55-56.

öngörüldüğü bir sistem olarak nitelenmektedir.⁶ Bu sistemin işleyişi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasal örgütü ile doğrudan ilgilidir.⁷

Türkiye Büyük Millet Meclisi siyasal örgütünün başlıca hukuksal kaynakları, Anayasa ve İçtüzük'dür. Özellikle İçtüzük, Meclis çalışmalarının etkinliği ve verimliliğini, Meclis iradesinin gerçeğe uygun biçimde yansıtıp yansımamasını belirleyen, iktidar-muhalefet ilişkilerini büyük ölçüde etkileyen temel siyasal önemde bir kurallar bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır.⁸

Türk parlamento yaşamında içtüzüklerin, siyasal etki bakımından, milletvekillerinin bireysel özgürlüğü ve genel kurul egemenliğinden parti grubu egemenliğine doğru bir değişim geçirdiği gözlenmektedir. Bu gelişmelerde Anayasa, İçtüzük ve Siyasi Partiler Kanunu'nun, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez kurumları kabul edilen siyasi partilere verdiği önem büyük rol oynamıştır.⁹

Siyasi partiler, siyasal sistemin örgütlenmesine ve işleyişine onların Meclis'teki temsilcileri konumunda bulunan parti grupları aracılığıyla katılmaktadırlar. Anayasa, çoğulculuğun gereği olarak siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını öngörmüş, İçtüzük hükümlerinin de bu yolda düzenleneceğini hükme bağlamıştır.¹⁰

⁶ M. Erdoğan, L. Epstein'a atfen parlamenter rejimin tanımını şöyle yapmaktadır. "*Parlamenter hükümet veya kabine hükümeti, yürütmenin yasamadan çıktığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimidir.*" Bkz. Mustafa Erdoğan, *Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s. 29.

⁷ Parlamentolar örgütlenme açısından iki yönlü bir yapı göstermektedir. Birincisi siyasal partilerle milletvekillerinin katılımı ile oluşan, siyasal karar alma işlevini yerine getiren siyasal örgüttür. Bu örgütün hukuksal kaynağını genel olarak anayasa, içtüzük, kanunlar ve parlamento kararları oluşturmaktadır. Diğeri ise yönetsel örgüt olup, siyasal karar alma işlevini yerine getiren örgüte karar alma sürecinde yardımcı olma amacını taşımaktadır. Yönetsel örgüt, daha çok kanunla ve yönetsel kararlarla oluşturulmaktadır. Bkz. Muhammet Boz, *Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği*, HÜSBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1996, s. 3.; Başka ülkelerdeki parlamento yapıları hakkında bkz. Kazım Öztürk, *Batı Ülkeleri Parlamentoları Kurulu ve Çalışmaları*, TPB Yayını, 2000, ; Meclislerin yönetsel yapısı, 1876-1919 ile 1920-1932 arasında İçtüzüklerde düzenlenmiş bundan sonra ise Kanunla düzenlenmiştir.

⁸ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2000, s. 221.

⁹ Ö. F. Gençaya, 2000, s. 47.

¹⁰ Ömer İzgi, Zafer Gören, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, Cilt II, TBMM Basımevi, Ankara, 2002, s. 922-923.

Bu çalışmada, siyasi örgütlenme açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurumsal geleişme sürecinin ortaya konulması, siyasi parti gruplarının Meclis kurumları ve onların işleyişindeki rollerinin açıklanması, uygulamadaki eksikliklerin giderilmesi amacıyla yeni öneriler geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Araştırmanın kapsamı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasi örgütünü oluşturan kurumlarla sınırlıdır. Tez  bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde kurumsal gelişim incelenmiştir. İkinci bölümde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hukuksal kaynakları açıklanmış ve işleyiş açısından önemli görülen bazı kavramlara değinilmiştir. nc bölümde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi rgtn oluşturan siyasi kurumlar, oluşumları ve işlevsel yönleriyle incelenmiştir.

Araştırmanın yrtlmesinde, kuramsal açıdan kaynak taraması yapılmıştır. Mevcut uygulamalara ilişkin örneklendirmeler için ise Anayasa Mahkemesi kararları ve parlamento kararları dahil olmak üzere, parlamento hukukunun tüm kaynaklarından, Türkiye Büyük Millet Meclisi tutanaklarından, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesi ve Arşivinde yer alan bilgi ve belgelerden yararlanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURUMSAL GELİŞİM

1.1. CUMHURİYET DÖNEMİ ÖNCESİ GELİŞMELER

Bugünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi, yerleşik batı demokrasilerindeki ulusal parlamentolara göre nispeten yeni olarak kabul edilmektedir. Ancak, Osmanlı döneminde ilk parlamentolu meşrutiyet rejiminin kurulmasından günümüze kadar siyasal yaşamımız çok önemli değişimler geçirmiştir. Parlamento da bu değişimlerden etkilenmiştir.

Parlamento açısından bu değişme ve gelişimi, Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak iki zaman dilimi içerisinde değerlendirmek mümkündür. Cumhuriyet dönemi öncesi parlamento denemeleri, daha çok batı etkisinde kalınarak ithal bir yapı biçiminde ortaya çıkmakla birlikte, Cumhuriyet sonrası Türkiye Büyük Millet Meclisi için hem birikim sağlamış, hem de bir zemin oluşturmuştur.¹¹ O nedenle, günümüzdeki Meclisin kurumsallaşmasında payı olan bu gelişmelerin öncelikle değerlendirilmesi gerekmektedir.

1.1.1. Osmanlı Anayasal Gelişmeleri

Türkiye’de ilk Anayasa’nın kabulü ve ilk parlamentonun kurulması, 1876 yılında Kanun-u Esasi’nin kabul edilmesi ile olmuştur. Kanun-u Esasi’nin getirdiği bu ilk parlamento, daha çok dış dinamiklerle ilişkilendirilerek ithal bir

¹¹ Fatma Ürekli, “Osmanlı Devleti’nde Tanzimat’dan Sonra Parlamento Denemeleri”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Kırgızistan - Türkiye Manas Üniversitesi Yayını, Sayı: 2, s. 351., <http://www.manas.kg/pdf/sbd-2-25.pdf> (20.3.2006)

kurum olarak görülmektedir.¹² Ancak, Osmanlı’da daha demokratik bir yönetim modeli oluşturulmasına ilişkin ilk anayasal hareketler, Kanun-u Esasi’nin kabul edilmesinden çok daha önceleri başlamıştır. Osmanlı-Türk yönetim geleneğindeki “Divan”larda¹³ ve Osmanlı Dönemi anayasal gelişmelerinde, bir meclis oluşturma düşüncesinin izlerini bulmak mümkündür.

Yine çeşitli kaynaklarca yapılan araştırmalarda, eski Türk devletlerinin geleneğinde bir çeşit devlet meclisi şeklindeki yapıların mevcut olduğu da bilinmektedir.¹⁴ Bunun bir örneği olarak, Selçuklular döneminden bu yana var olan Divan kurumu, siyasal yaşamda çeşitli adlar altında Osmanlılar tarafından da devam ettirilmiştir. Bu sürecin nasıl geliştiğini ortaya koymak açısından, Osmanlı siyasal gelişmeleri içerisinde daha demokratik bir yönetime geçişin anayasal aşamalarını aşağıdaki gibi değerlendirebiliriz.

1.1.1.1. 1808 Sened-i İttifak

Devlet yönetim sistemi bakımından mutlak bir monarşi olan Osmanlı’da, iktidarın sınırlandırılmasını amaçlayan ilk girişim olarak Sened-i İttifak’ın kabulü, anayasacılık hareketlerinin başlangıcı sayılmaktadır. Bununla, henüz Batı’daki gibi anayasal bir düzeni gerçekleştirememiş olan Osmanlı’da, sınırlı bir kesim ile mutlak iktidarı temsil eden Padişah arasında ilk kez anayasal bir belge imzalanmış olmaktadır.

Sened-i İttifak’ın, anayasal yönden değerlendirilmesi konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Feodaliteye sağladığı ayrıcalıklar bakımından 1215 tarihli Magna Carta’ya¹⁵ da benzetildiği görülmektedir. Ancak, Sened-i İttifak’ın

¹² Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare*, İletişim Yayınları, 2001, s. 36.

¹³ Divanlar ve görevleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu, *Türk Hukuk Tarihi*, Savaş Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 1991, s. 206-213.

¹⁴ Mehmet Saray, *Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento)*, *Demokratik Düşünce ve Atatürk*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, Ankara, 1999, s. 27.

¹⁵ İngiltere’de Kral “Yurtsuz John” ile baronlar arasında güç ve yetki paylaşımı anlaşmazlığı nedeniyle çıkan savaş sonunda, 1215 yılında imzalanan “Magna Carta Libertatum” (Büyük Özgürlük Fermanı), demokrasi tarihinde kralın yetkilerini sınırlayan ilk temel belge olarak öne

Magna Carta türü anayasal belgelere benzetilemeyeceği şeklinde görüşler de bulunmaktadır. Bu görüş sahiplerine göre Sened-i İttifak, fiili olarak Padişahın egemenlik yetkisini paylaşan ayanların, kendi içlerinden birisi olan Alemdar Mustafa Paşa'nın Sadrazam olmasını fırsat bilerek durumlarını hukukileştirmek istemelerinden kaynaklanmıştır. Yoksa bu belgenin, Padişaha karşı bir halk egemenliğini sağlamaya yönelik niteliği bulunmamaktadır.¹⁶

Sonuç olarak, Sened-i İttifak hukuki açıdan bir anayasa biçiminde nitelendirilemese dahi, içerik bakımından Osmanlı anayasal gelişmeleri içerisinde önemli bir aşamayı oluşturmaktadır. Bu aşama, parlamentonun kurumsallaşması açısından önemlidir. Zira, ayanlar¹⁷ ile devlet ileri gelenleri arasında “meşveret-i amme” denilen bir toplantıda varılan mutabakatla oluşturulan bu sürecin devam ettirilebilmiş olması durumunda, İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi parlamentonun gelişmesine kaynaklık edebilecek kurumsal bir yapının, ülkemizde çok daha önceden oluşmasının mümkün olabileceği bazı yazarlarca ileri sürülmüştür.¹⁸

1.1.1.2. 1839 Tanzimat Fermanı

Osmanlı anayasal gelişmeleri içerisinde ikinci önemli olay, Gülhane Hatt-ı Humayunu'nun okunmasıdır. Bu olay, Tanzimat Dönemi olarak adlandırılan bir reform döneminin başlangıcını oluşturmuştur. Osmanlı'nın devlet yapısı, bu dönem içerisinde yönetsel ve sosyal yapı bakımından Avrupa'ya benzetilmeye çalışılmış, her alanda yeni kurumlar oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti'nin

çıkmıştır. 63 maddelik bu belge, İngiliz feodal toplumunun geleneksel olarak sahibi bulunduğu hak ve özgürlükleri güvenceye bağlamaktadır. Bkz. Cem Eroğul, *Anatüze Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 38-39.

¹⁶ Ahmet Mumcu, *Milli Egemenlik ve TBMM*, TBMMKSYK Yayınları No.33, 1. Basım, Ankara, 1987, s. 23.

¹⁷ M. Erdoğan Ayan'ı, çok farklı kökenlerden gelen yerel düzeydeki nüfuzlu kişiler, çoğu zaman aileler ve bazıları da yerel bir güç tabanı oluşturmuş valiler, zengin tüccar veya sarraflar, bir kısmı ise toprak sahipleri idi şeklinde açıklamaktadır. Bkz., Mustafa, Erdoğan, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Liberte Yayınları, Ankara, 2004, s. 135.

¹⁸ Bkz. Kemal Gözler, “Sened-i İttifak”, <http://www.anayasa.gen.tr/senediittifak.htm> (20.3.2006); İngiltere'de sonradan parlamentoya dönüşen siyasi bir kurum olan Magnum Concilium Regi's'in temelinde feodal haklar rol oynamıştır. Zamanla burjuvaziyi oluşturan kesim Avam Kamarasını diğerleri de Lordlar Kamarasını oluşturmuşlardır. Bkz., R. Akın, 2001, s. 29

yönetmelikler, üçüncü bölümünde ise önemli yargı yerlerinin işleri görüşülmüştür. Bu meclisler daha sonra yeniden düzenlenerek günümüzdeki Yargıtay ve Danıştay'ın temelleri oluşturulmuştur.

Tanzimat dönemi genel olarak, devlet yönetiminde yeni meclislerin oluşturulduğu bir zaman dilimi olarak tarihe geçmiştir. B. Tanör, bu dönemin yeni yönetim usulleri olarak “kurullar” diye karar alma ve yönetme biçimine dikkat çekmektedir. Ayrıca, bu kurulların “Meclis” adını taşımakla birlikte seçilmiş kurullar olmadığını, birer uzmanlık komisyonları olduğunu da tespit etmektedir.²⁰

Bu dönemin en önemli belgesi olarak Gülhane Hatt-ı Humayunu, bir anayasa olarak görülmemektedir. Ancak, devlet iktidarını yeniden düzenlemesi ve halka bazı haklar tanınması bakımından anayasal niteliktedir. Parlamento gelişimi açısından da, II. Mahmut zamanında kurulan ve yasamaya ilişkin görevleri de bulunan Meclis-i Ahkam-ı Adliye'yi yasa hazırlamakla ve devlet harcamalarını denetlemekle görevlendirmesi bakımından önemli bir belge durumundadır.²¹

¹⁹ II. Mahmut döneminde yeni düzenin gerektirdiği yasaları hazırlamak, sivil görevlileri yargılamak, yönetmelikler çözmek üzere oluşturulan bu Meclis, yönetilenleri temsil özelliği taşımadığı için bir parlamento niteliğinde görülmemektedir. Devlet sorunlarını kalabalık bir kurul içinde tartışma geleneği başlatması nedeniyle, ileride oluşacak parlamento için bir gelişme olarak görülmektedir. Bkz. C. Eroğul, 2004, s. 211.

²⁰ Bülent, Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Der Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 1995, s. 80.

²¹ Cemal Kutay, *Yüzkırkç Yılın Perde Arkası Anayasa Kavgası ve Nasıl Bir Anayasa*, Cem Ofset Yayınları, 1982, s. 17.

1.1.1.3. 1856 Islahat Fermanı

Tanzimat dönemindeki yenilik hareketlerinden bir diğeri Islahat Fermanı olmuştur. Islahat Fermanı'nın hazırlanışında ve uygulanmasında temel siyasi amaç, halkın müslüman olmayanlarının müslüman olanlarla her yönden eşit olmasını sağlamak olmuştur. Bu belge ile siyasi olarak, müslüman olmayanlara da eyalet meclislerine girebilmek ve Meclis-i Vala'da temsil edilmek gibi haklar tanınması öngörülmüştür.²²

1.1.2. I. Meşrutiyet Dönemi ve Osmanlı'da İlk Meclis

Bu dönemin en önemli belgesi, 23 Aralık 1876 tarihinde kabul edilen Kanun-u Esasi'dir. Kanun-u Esasi'nin hazırlanışı, bir anayasada olması gerektiği gibi yönetilenler tarafından seçimle oluşturulmuş bağımsız bir yasama kurumu tarafından yapılmamıştır. Bütün üyeleri Padişah tarafından atanan Meclis-i Mahsusa adındaki 28 üyeli bir kurul tarafından Belçika, Polonya ve Prusya anayasalarından yararlanılarak hazırlanmıştır. Kanun-u Esasi'nin hazırlanışı tam demokratik olmasa da, devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişini ve günün şartlarına göre bireylerin hak ve hürriyetlerini düzenlemesi nedeniyle, içeriği bakımından bugünkü anayasalar niteliğindedir.²³

Kanun-u Esasi'nin kabul edilmesiyle, Osmanlı-Türk siyasal hayatında ilk kez, Anayasa ile kurulan parlamentolu bir dönem başlamıştır. Bununla birlikte, yine demokrasinin temel ilkelerinden birisi olarak "milletin temsili ilkesi" ilk kez anayasa hukukumuzda dahil edilmiştir.²⁴ Böylece meclisin bir kanadını oluşturan Heyet-i Mebusan'ın üyeleri halk tarafından seçilmiş, parlamenter düzenin gelişimi ve demokrasinin geleceği için iyi bir başlangıç oluşturulmuştur.

²² B. Tanör, 1995, s. 78-79.

²³ a.g.e., s. 110-111.

²⁴ B. Tanör, Kanun-u Esasi'nin 71 inci maddesindeki Heyet-i Mebusan üyeleri için kullanılan, "umum Osmanlıların vekili" ibaresinden hareketle, ülkede ilk kez yöneten ve yönetilen arasında bir temsil ilişkisinin ortaya çıkmış olduğunu belirtmektedir. Bkz., a.g.e., s.115.

1.1.2.1. Meclis-i Umumi

Meclis-i Umumi, üyelerinin tamamı Padişah tarafından seçilen Heyet-i Ayan ile üyeleri halk tarafından seçilen Heyet-i Mebusan'dan oluşmuştur. Kanun-u Esasi'nin 119 maddeden ibaret hükümlerinin önemli bir kısmı (42 ila 80 inci maddeler) Meclis-i Umumi'yi düzenlemiştir. Bugün Anayasa'nın 75 ila 100 üncü maddelerinin doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni düzenlediği göz önüne alındığında, bugünkünden daha fazla yasama ile ilgili düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.²⁵

İlk Parlamento için seçimler, 29 Mart 1877 tarihinde iki aşamalı olarak yapılmış ve seçimlerden sonra oluşan Meclis-i Mebusan çalışmalarına 20 Mart 1877 tarihinde başlamıştır. Meclis-i Umumi, ilk çalışma döneminde 56 toplantı yaptıktan sonra, 28 Haziran 1877 tarihinde Padişah tarafından feshedilmiştir. Meclis 1877 yılında ikinci kez seçim yapıldıktan sonra tekrar toplanmış ve 29 toplantı daha yaptıktan sonra 14 Şubat 1878 tarihinde tatile girmiştir. Bu kez, Kasım ayının başında bir Padişah kararı ile yeniden toplantıya çağırılması gerektiği halde, içteki siyasi şartlar ve gelişen Osmanlı-Rus Savaşı gerekçe gösterilerek toplantıya çağırılmamıştır. Meclisin bir daha toplanarak faaliyetlerine başlaması, içeride II. Abdülhamit yönetimine ve uygulamalarına karşı bir siyasal muhalefet hareketinin doğuşuna kadar gecikmiştir.

İlk Osmanlı parlamentosu olarak Meclis-i Umumi, kısa süren çalışmaları ve devlet iktidarı üzerinde etkili olmaktan uzak yapısına rağmen, yabancı çevrelerce sürpriz kabul edilen bazı girişimlerde de bulunmuştur. B. Lewis buna örnek olarak 13 Aralık 1877'de toplanan İkinci Dönemde milletvekillerinin, hesap vermek üzere üç Bakanın Meclis önüne çıkarılması isteğini göstermekte, Padişahın kendi rejimine liberal ve demokratik bir hükümet görünüşü vermek, uygun bulduğu her şeye hukuki geçerlilik sağlamak üzere oluşturulduğunu belirttiği bu Meclisin, kendisinden beklenmeyecek bir canlılık gösterdiğini belirtmektedir.²⁶

²⁵ Bkz. Kemal Gözler, "Kanun-u Esasi", <http://www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm> (20.3.2006)

²⁶ Bernard Lewis, *Modern Türkiyenin Doğuşu*, (Çev. Metin Kırıatlı), TTK Basımevi, Ankara, 1991, s. 167-168.

Kanun-u Esasi ile oluşturulan bu ilk demokrasi denemesi, bir parlamentoya sahip olunmasına rağmen, parlamenter rejim niteliği taşımamıştır.²⁷ Çünkü, her şeyden önce yürütmenin Meclis üzerinde bir egemenliği bulunmaktadır ve her iki Meclis üyeleri için de doğrudan kanun teklif etme yetkisi tanınmamıştır. Kanun teklifi verilebilmesi, önceden Padişah tarafından izin verilmesi şartına bağlanmıştır. Bu durum, 1909 yılında yapılan anayasa değişikliklerine kadar da devam etmiştir.²⁸

1.1.2.1.1. Heyet-i Mebusan

Heyet-i Mebusan, üyelerinin tamamı halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşmuştur. Meclisin üye sayısı da her ellibin erkek nüfus için bir erkek temsilci olmak üzere toplam 120 kişi olarak belirlenmiş ve dört yıllık bir süre için seçilmeleri öngörülmüştür. Ayrıca Meclise seçilen üyelerin yalnızca kendilerini seçenlerin değil tüm Millet'in temsilcisi oldukları ve seçilecek kişilerde bulunması gerekli nitelikler de Kanun-u Esasi' de düzenlenmiştir.

Seçimlere ilişkin diğer esaslar, zaman yetersizliği nedeniyle bir seçim kanunu çıkarılamadığından hazırlanan geçici bir yönetmelikte düzenlenmiştir. Seçimler, İstanbul ve taşra için farklı şekilde uygulanmıştır. İstanbul'da doğrudan seçim yapılırken, taşrada ise daha önce oluşturulmuş bulunan il genel meclisi durumundaki Muhassıl Meclisleri'nin²⁹ üyeleri ikinci seçmen kabul edilerek Heyet-i Mebusan üyeleri bunlar tarafından seçilmiştir.³⁰

²⁷ N. Yüzbaşıoğlu, Heyet-i Ayan ile Heyet-i Mebusan'ın kendi başkanlarını, kendi oturumlarını ve kendi gündemlerini belirleme yetkilerinin olmadığına vurgu yapmakta ve bu yapılarıyla birer meclis değil heyet olduklarını belirtmektedir. Bkz. Necmi Yüzbaşıoğlu, "Kanun-i Esasi'nin Devlet Yönetiminde Getirdiği Yenilikler", *İlk Anayasamızın İlanının 120 nci Yılı Sempozyumu*, TBMMKSYK Yayını, No.83, 1996, s. 210.

²⁸ Yüksel Arslan, *Az gelişmişlik, Siyasal Kurumlaşma ve Türkiye*, TODAİE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1999, s. 333.

²⁹ Kaynağı Fransa olan muhassıl meclisleri, üyelerinin bir kısmı seçimle bir kısmı ise bürokrasiden gelen yerel yönetim organları olarak ortaya çıkmıştır. Seçim ve temsil yönüyle bir ilk olan bu meclisler, memleket meclisi veya müzakere meclisi diye de anılmışlar ve daha sonra vilayet idare meclislerine dönüşmüşlerdir. Bkz. Oya Çitci, *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği*, TODAİE Yayını, Ankara, 1989, s. 47-60.

³⁰ Mehmet O. Alkan, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Seçimlerin Kısa Tarihi", *Görüş Dergisi*, TÜSIAD, Sayı: 39, 1999, s. 49.

B. Tanör, Kanun-u Esasi ile kurulan sistemin tek temsili ve demokratik organını, Heyet-i Mebusan olarak kabul etmektedir. Fakat bu demokratik organı da serbest görmemekte, başta Padişah olmak üzere Meclis-i Vükela, Heyet-i Ayan ve Şura-yı Devlet'ten oluşan bir dörtgenle kuşatılmış durumda olduğunu belirtmektedir.³¹ Heyet-i Mebusan'ın bu durumu, 1909 yılında yapılan anayasa değişikliklerine kadar devam etmiştir. 1909 anayasa değişiklikleri ile ancak, milletvekillerine kanun teklif etme yetkisi tanınabilmiş ve yürütme de yasamaya karşı sorumlu duruma getirilmiştir.

1.1.2.1.2. Heyet-i Ayan

Heyet-i Ayan, üyelerinin tamamı Padişahça seçilen ve ömür boyu görev yapacak kişilerden oluşturulmuştur. Üye sayısının da, Heyet-i Mebusan üyelerinin üçte birini aşmamasına dikkat edilmiş, buna göre 40 kişi olması öngörülen Heyet-i Ayan üyelikleri için, birinci çalışma döneminde Padişah tarafından 26 üye atanmıştır. Yasama işleri konusunda, Heyet-i Ayan, Heyet-i Mebusan'a göre üstün tutulmuştur. Bu çerçevede Anayasa'nın 64 üncü maddesi, Heyet-i Ayan'a Heyet-i Mebusan'ın kararları üzerinde bir tür veto olarak nitelenebilecek yetkiler tanımış ve bu durum 1909 yılında yapılan anayasa değişiklikleriyle dahi kaldırılmamıştır.³²

Meclislerin üye sayıları ve seçimleri kadar, çalışma usulleri de birbirinden farklılıklar göstermiştir. Başkanı dahil bütün üyeleri Padişahça atanan Heyet-i Ayan'ın çalışmalarını gizli yürütmesi, Heyet-i Mebusan'ın ise aleni yapması kabul edilmiştir. Heyet-i Ayan'ın çalışmalarındaki bu gizlilik kuralı, ancak 1909 anayasa değişiklikleri ile kaldırılmış ve bir anlamda kamuoyunun denetimine açık hale getirilmiştir. Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan, çalışmalarını 1877 yılında Padişah onayı ile yürürlüğe giren kendi içtüzüklerine göre yürütmüşlerdir.³³

³¹ B. Tanör, 1995, s. 118.

³² R. Akın, 2001, s. 38.

³³ İhsan Ezherli, *Türkiye Büyük Millet Meclisi, (1920/1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)*, TBMMKSYK Yayını, 2. Baskı, Ankara, 1998, s. 128.

1.1.3. II. Meşrutiyet Dönemi ve Meclis-i Umumi'nin Yeniden Açılması

I. Meşrutiyet rejiminin temel amacı, Osmanlı İmparatorluğu'nun birliğinin sağlanması, farklılık gözetilmeden herkesin eşit siyasal haklara sahip kılınması ve yönetilenlerin devlet idaresine sınırlı da olsa katılımının sağlanması olmuştur. Parlamento da bu dönem içerisinde kısıtlı olanaklarına rağmen üzerine düşeni yapmış, devlet yönetimi üzerinde etkisini hissettirmiştir. Bu dönemde Meclisin yapmış olduğu çalışmalar, içte ve dışarıda çeşitli çevrelerce sürpriz olarak karşılanmıştır.³⁴

Parlamentonun 17 Aralık 1908'de yeniden açılarak Kanun-u Esasi'nin tekrar yürürlüğe konulması, II. Meşrutiyet olarak adlandırılan yeni bir siyasal dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Bu dönemde, henüz bir siyasi parti olmamakla birlikte İttihat ve Terakki Cemiyeti siyasi bir muhalefet olarak ortaya çıkmıştır. Parlamento için seçimler, İntihab-ı Mebusan Kanununa göre iki aşamalı olarak yapılmış ve seçimlerden İttihat ve Terakki Cemiyeti ağırlıklı olarak kazançlı çıkmıştır. Meclise seçilen 275 milletvekilinin 160 kadarı bu siyasi hareket içerisinde olmuştur.³⁵

Yeni oluşturulan Meclis, daha 1909 değişiklikleri yapılmadan kendi kurumsal kimliğini ortaya koymuş ve başkanlığına meşrutiyetçi bir kişi olarak tanınan Ahmet Rıza Beyi seçmiştir. Ayrıca ilk kez, Meclis'in "hakimiyeti milliyenin timsali" olduğu, yasama ve yürütmenin ayrı birer kurum oldukları vurgulanmıştır. Bu dönem parlamentosu, denetim yetkilerinin kullanılması açısından da bir ilki sergilemiş ve verilen güvensizlik oyu ile Kamil Paşa Kabinesi düşürülmüştür.³⁶

Meşrutiyet yönetimine karşı olanların etkisiyle çıkan 31 Mart Olayı ve bunun Hareket Ordusu tarafından bastırılması sonrasında, 22 Nisan 1909'da her iki Meclis, Meclis-i Umum-i Millet adı altında birlikte toplanmışlardır. Bu toplantıda, Anayasa üzerinde bir güç olmadığı yolundaki Hareket Ordusu Bildirisi tasvip

³⁴ Yılmaz Altuğ, *Parlamento Hukuku* Çağlayan Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s. 35.

³⁵ M. O. Alkan, 1999, s. 50.

³⁶ B. Tanör, 1995, s. 155.

edilmiş ve daha güçlü bir şekilde Meclis ifadeleri kullanılmaya başlanmıştır. Daha sonra Anayasa'da yapılan değişikliklerle, devletteki monarşik yapı kısmen sınırlandırılmış ve devlet organlarının kuruluşu, yetkileri ve aralarındaki ilişkiler yeniden tanımlanmıştır. Bazı yazarlara göre yapılan bu anayasa değişiklikleri, meşrutiyet rejiminin çerçevesini aşan bir rejim değişikliği niteliği taşımıştır.³⁷

Yapılan anayasa değişiklikleri ile Meclisler gerçek bir yasama organı durumuna gelmişlerdir. Her iki Meclis mevcut olmakla birlikte, yasa önermek bakımından Padişahın izni kaldırılmıştır. Ayrıca Meclis-i Mebusan, kendi başkanını seçebilme hakkına sahip olmuş, Padişahın kanunlar üzerindeki mutlak veto yetkisi de geciktirici vetoya dönüştürülmüştür.³⁸ Böylece, geri gönderilen kanunların üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi durumunda Padişahca yayınlanması zorunlu hale gelmiştir. Parlamento açısından yapılan en önemli değişiklik, yürütmenin yasama karşısında sorumlu hale gelmesi ve yürütmenin Meclisi fesih hakkının kısıtlanması olmuştur. Bununla sistem içerisinde bir denge sağlanmış ve parlamenter sistem belli ölçüler içinde anayasal bir yapıya kavuşturulmuştur.³⁹

II. Meşrutiyet döneminin parlamentonun mutlak çoğunluğuna sahip partisi olan İttihat ve Terakki'ye karşı siyasi muhalefet, Hürriyet ve İtilaf Fırkası adı altında birleşmiştir. Ancak, tarihe "Sopalı Seçim" olarak geçen ve baskı altında gerçekleşen 1912 seçimleriyle, muhalefetin devamı mümkün olmamıştır. Bu siyasal süreç, Mondros Mütarekesinin akabinde 20 Aralık 1918 tarihinde Meclis'in feshine kadar devam etmiştir. Son Osmanlı parlamento seçimleri, Aralık 1919'da yapılmıştır. Fakat, 12 Ocak 1920'de toplanan bu Meclisin çalışmaları da ancak 18 Mart 1920 tarihine kadar devam edebilmiş ve böylece 1876'da başlayan Osmanlı dönemi Parlamentosu sona ermiştir.⁴⁰

Mustafa Kemal'in de Erzurum temsilcisi olarak üyesi bulunduğu son Osmanlı Parlamentosu'nun aldığı en önemli karar, 17 Şubat 1920 günü yaptığı ikinci

³⁷ Aykut Kansu, *1908 Devrimi*, (Çev. Ayda Erbal), İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s. 4.

³⁸ Yılmaz Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 21, Sayı: 1, 1988, s. 6.

³⁹ B. Tanör, 1995, s. 161-163.

⁴⁰ M. O. Alkan, 1999, s. 51.

oturumda Misak-ı Milli'yi ilan etmesi olmuştur. Dünya parlamentolarına ve basınına bildirilen bu karar alınırken, önerge sahibi Edirne Milletvekili Şeref Bey yaptığı konuşmada şunları dile getirmiştir: *“Bu öyle bir Misak-ı Milli'dir ki, Meclisimiz bunu kesin bir kararla bundan sonraki tarihimize kaydederken, geçmişin güçlü ve parlak günleri kadar, gelecekte de milletimiz için umduğumuz ve devletimiz için beklediğimiz en parlak günleri hazırlamış olacağız”* Bu kararın en önemli özelliği demokratik bir yönetime sahip olunması ve tam bağımsızlık isteğinin Meclisin halk tarafından seçilmiş kanadı tarafından ortaya konulmasıdır.⁴¹ Misak-ı Milli, daha sonra toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bir beyanname ile kabul edilmiştir.⁴²

1.1.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılması

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılmasına giden siyasal süreçte atılan adımlar, millet egemenliği ilkesine dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Bunun somut ifadeleri Amasya Genelgesi ile Erzurum ve Sivas Kongrelerinde yer almış, ortaya çıkan yeni siyasal yapılar bunun en önemli göstergesi olmuştur. Sivas Kongresi ile birleşik yapıda oluşturulan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti ile Heyet-i Temsiliye, Büyük Millet Meclisi Rejimine geçişin siyasal kurumları olarak görülmüşlerdir.⁴³

Heyet-i Temsiliye adına Mustafa Kemal tarafından 19 Mart 1920 tarihinde bütün yönetsel ve askeri birimlere gönderilen bir genelge ile olağanüstü yetkilere sahip bir Meclis'in Ankara'da toplanabilmesi için seçim yapılması istenmiştir.⁴⁴ Seçimlerden sonra yeni seçilen milletvekilleriyle birlikte, eski Osmanlı Meclis-i Mebusan'ından bu Meclise katılmak isteyenler İstanbul'dan Ankara'ya gelerek Meclis'i oluşturmuşlardır. İlk olarak Meclise 232 milletvekili yeni seçilmiş, 92

⁴¹ Tefrik Çavdar, *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1839-1950*, İmge Kitabevi, 1995, s. 176.

⁴² TBMM tarafından kabul edilen 21 Ekim 1920 tarihli Beyannamenin metni için bkz. Server Tanilli, *Anayasalar ve siyasal belgeler*, İstanbul, 1976, s. 61.

⁴³ B. Tanör, 1995, s. 189.

⁴⁴ Temsilciler Kurulu adına M. Kemal tarafından, Ankara'da olağanüstü yetkili bir Meclisin toplanması amacıyla, seçim yapılmasına ilişkin olarak yayınlanan bildirinin tam metni için bkz., M. Kemal Atatürk, *Söylev*, TDK Yayını, I. Cilt, Ankara, 1981, s. 305-306.

milletvekili İstanbul'dan, 14 milletvekili ise sürgünden dönerek katılmışlardır.⁴⁵ Meclisteki üye sayısı konusunda değişik rakamlar verilmekle birlikte, başlangıçta Meclis'in açıldığı ilk gün 120 kadar milletvekili hazır bulunmuştur.⁴⁶ Meclisin adı konusunda da çeşitli tartışmalar yapılmış ve değişik isimler ortaya atılmıştır. Bu isimlerden "Kurultay", "Meclis-i Kebir-i Milli" gibi isimler kabul edilmemiş sonuçta "Türkiye Büyük Millet Meclisi" adı kabul edilmiştir.⁴⁷

23 Nisan 1920'de çalışmalarına başlayan bu Meclis günümüzdekinden çok farklı konuma ve yetkilere sahiptir. Her şeyden önce olağanüstü bir Meclis olarak, yalnız yasama yetkisinin değil bütün yetkilerin sahibi durumunda olmuştur. Bir yandan yasama ve yürütme yetkilerini kullanırken, diğer yandan İstiklal Mahkemelerine ilişkin çıkardığı kanunla yargı yetkisine de sahip olduğunu göstermiştir. Türkiye'de parlamentonun kurumsal gelişimini siyaset sosyolojisi açısından inceleyen A. Yücekök, bu açıdan I. Meclisi Türk siyasi tarihindeki parlamenter gücün ve parlamenter radikalizmin en doruk noktası olarak nitelirmektedir.⁴⁸ Meclis hükümeti biçiminde oluşturulan bu yapı, 1923'te Cumhurbaşkanlığının oluşturulması ve 1924 Anayasası ile parlamenter sisteme eğilimli bir yapıya geçilinceye kadar devam ettirilmiş ve bugünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temelini oluşturmuştur.

Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921'de ilk Anayasayı yapıncaya kadar hukuki ve siyasi yapılanmasını hızla gerçekleştirmiş, öncelikle yürütme yetkisinin nasıl kullanılacağına ilişkin 5 sayılı Kararını almış, daha sonra da Meclis Başkanı'nın başkanlığında Muvakkat İcra Encümeni adı altında bir Kurul seçmiştir. 3 sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanunun kabulünden sonra ise ilk İcra Vekilleri Heyeti oluşturulmuştur.⁴⁹

⁴⁵ Milletvekili sayısını R. Akın, önce 66 seçim bölgesinden 337 milletvekili olarak vermekte, daha sonra da TBMM'nin dördüncü yasama yılına 341 üye ile başladığını belirtmektedir. Bkz. R. Akın, 2001, s. 50.

⁴⁶ Y. Altuğ, 2003, s. 42.

⁴⁷ Şeref İba, *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2001, s. 12-13.

⁴⁸ A. Yücekök, 1983, s. 91.

⁴⁹ R. Akın, 2001, s. 103-104.

Bu dönemde Büyük Millet Meclisi, kendi çalışma usul ve esaslarını belirlemek için, 26.4.1920 tarihli ve 7 sayılı Kararı alarak Osmanlı Heyet-i Mebusanı'nda uygulanan Nizamname-i Dahili'nin değiştirilerek uygulanmasını sağlamıştır. Toplantı ve karar yeter sayısı konusunda ise, 5 Eylül 1920 tarihli ve 18 sayılı Kararıyla Nisab-ı Müzakere Kanunu'nu kabul etmiştir.⁵⁰ Bu Kanunun kabulü Meclis açısından çok önemlidir. Zira "parlamentonun sürekliliği ilkesi" bununla ilk kez hukuk hayatına taşınmıştır. Söz konusu hüküm, 1921 Anayasası'nın maddde-i münferide'inde de aynen yer almış, ileriki dönemlerdeki anayasalar da "eski Meclisin görevi yenisi toplanana kadar sürer" biçiminde bu ilkeyi iyice pekiştirmişlerdir.⁵¹

I. Meclis, kuruluşunda sahip olduğu düşünce yapısı bakımından Müdafaa-i Hukukçu özelliğini korumakla birlikte, farklı siyasal düşünceleri de içerisinde barındırmıştır. İlk olarak 1921 başlarında Mustafa Kemal tarafından, Mecliste hakim olan siyasi görüşü temsil etmek amacıyla, Birinci Grup adı altında bir çoğunluk grubunun oluşturulması amaçlanmıştır. Bu oluşum, 10 Mayıs 1921 tarihinde Müdafaa-i Hukuk Birinci Grubu'nun kurulmasıyla resmi olarak tamamlanmıştır. Birinci Grubun oluşumundan sonra siyasi bir muhalefet hareketi olarak İkinci Grubun ortaya çıkışı da fazla gecikmemiştir.⁵² Mecliste siyasal gruplaşmaların başlaması, fiili olarak iktidar-muhalefet ikiliğinin ortaya çıkmasının bir sonucu olmuştur.

Meclis içerisinde siyasi grupların oluşumuyla birlikte, disiplinin sağlanmasına ilişkin çalışmalar da görülmüştür. Bu çerçevede öncelikle Birinci Grup içerisinde, on milletvekilinden oluşan Selamet-i Umumiye Komitesi kurulmuştur. Bu Komite, Birinci Grup içerisinde milletvekilleri arasında disiplini sağlamayı amaçlayan, Mecliste alınacak kararların önceden belirlenmesi yolunda çalışmalar yapmıştır.⁵³ Selamet-i Umumiye Komitesi'nin çalışmaları bu açıdan parlamento hukukumuz için bir ilktir.

⁵⁰ R. Akın, 2001, s. 69-70.

⁵¹ Şeref İba, *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006. s. 110.

⁵² İlk Mecliste I. ve II. grupların oluşumu hakkında bkz. R. Akın, 2001, s. 59-63.

⁵³ T. Çavdar, 1995, s. 217-218.

1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ GELİŞMELERİ

Osmanlı’da Meşrutiyet dönemi ile başlayan ve I. Dünya Savaşı ile sona eren anayasallaşma ve demokratikleşme hareketlerinden sonra, egemenliğin kaynağı ve kullanılışı bakımından yepyeni bir aşamanın başlangıcı, Kurtuluş Savaşı Dönemi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin toplanması olmuştur. Bu yeni Meclis, oluşumundaki farklılık nedeniyle en azından başlangıçta doğrudan doğruya yeni bir parlamento şeklinde görülmemiştir. Tamamı seçimle gelen üyeleri yanında, son Osmanlı Meclis-i Mebusan’ından üyelerin de katılması nedeniyle, sanki eski Meclis’in devamıymış gibi bir görüntü oluşmuştur.

Parlamentonun gelişimini siyaset sosyolojisi açısından inceleyen A. Yücekök, I. Büyük Millet Meclisi’nin toplanmasıyla başlayan ve 20 Ocak 1921’de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun kabulüne kadar süren bu dönemi, 1876 ve 1908 anayasal dönemlerinin devamı şeklinde bir üçüncü meşrutiyet dönemi olarak tanımlamaktadır.⁵⁴ Atatürk ise Söylev’inde bu yeni Meclis’in niteliği ve yetkisi ile ilgili görüşlerini, “*Millet Meclisinin yeniden eski biçim ve niteliği ile toplanmasını sağlamak için çalışmasını hiç aklıma getirmedim. Tersine, büsbütün başka nitelik ve yetkide sürekli bir meclis kurmayı ve bu meclisle, tasarladığım devrim evrelerini birlikte geçirmeyi düşündüm.*”⁵⁵ biçiminde ifade etmiştir.

Görüldüğü üzere, yeni bir siyasi yapı olarak ortaya çıkan bu ilk Meclis, oluşumunda daha önceki Osmanlı Meclis-i Mebusan’ından üyelerin de katılmış olmasına rağmen, Osmanlı döneminde başlayan siyasal sürecin devamı olmaktan uzak bir yapıdadır. Her şeyden önce bu Meclis, düşünce yapısı bakımından doğrudan doğruya ve sadece millet egemenliğine dayanan yeni bir rejimi oluşturmayı amaçlamıştır. Bu amacını da 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyeti ilan ederek gerçekleştirmiştir.

⁵⁴ A. Yücekök, 1983, s. 95.

⁵⁵ M. K. Atatürk, 1981, s. 308-309.

1.2.1. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Cumhuriyetin İlanı

Büyük Millet Meclisi tarafından 20 Ocak 1921’de Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilerek Meclis’in dayandığı anayasal ilkeler belirlenmiştir. Anayasa’nın ilk maddesinde, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu hüküm altına alınmış, ikinci maddesinde ise yürütme kuvveti ve yasama yetkisinin, yalnızca Büyük Millet Meclisi eliyle kullanılacağı düzenlenmiştir. Bu yönüyle Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Meclisin durumunu güçlendiren ve kuvvetler birliğini açıkça ilan eden bir Anayasa olmuştur.

1921 Anayasası döneminde, Meclis zemininde yapılan tartışmalarda devletin yönetim sistemi önemli bir yer tutmuştur. Başta Mustafa Kemal tarafından kuvvetler ayrılığı ilkesine eleştiriler getirilmiş, mevcut siyasal rejimin adı millet egemenliği ilkesine dayalı Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti olarak somut biçimde ifade edilmiştir. Eski Meclis-i Mebusan başkanı olan Meclis ikinci başkanı Celalettin Arif bey ve Kazım Karabekir Paşa tarafından önerilen, ikinci bir meclis kurulması yönündeki öneriler de reddedilmiştir.⁵⁶

Savaş şartlarında Meclis Hükümeti sisteminin zorluklarını aşmak amacıyla, sisteme tamamen ters düşecek uygulamalar da yapılmıştır. 5 Ağustos 1921 tarihinde çıkarılan Başkumandanlık Kanunu ile Mustafa Kemal Paşa’ya, bir anlamda yasama ve yürütme güçlerini üzerinde toplayacak yetkiler tanınmıştır. Tekalif-i Milliye Emirleri’nin dayanağı da bu yetki olmuştur. Böyle bir yetkinin bir kişiye verilmesi, Mecliste büyük eleştirilere neden olmuş, fakat üçer aylık uzatmalardan sonra bu durum, 20 Temmuz 1922 tarihinde tamamen süresiz hale getirilmiştir.⁵⁷

İlk dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, 1921 Anayasası’nın ek maddesi (madde-i münferide), parlamento hukuku açısından son derece önemli

⁵⁶ Tarık Zafer Tunaya, “Hakimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye’de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller”, (Editör E. Kalaycıoğlu, A. Y. Sarıbay), *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*, Beta Basım-Yayım, İstanbul, 1986, s. 217.

⁵⁷ K. Haluk Yavuz, *Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2000, s. 386.

olmuştur. Zira bu madde, Meclisin amacını gerçekleştirinceye kadar sürekli toplantı halinde olmasını öngörmüştür. Bu ise seçimlerin yenilenmesi konusunda bazı tereddütlere neden olmuştur. Sonuç olarak, 1 Nisan 1923 tarihli birleşimde seçimlerin yenilenmesine ilişkin önerge kabul edilmiş ve seçimlerin yenilenmesi kararı alınmıştır.⁵⁸

I. Meclis, son toplantısını 15 Nisan 1923 tarihinde yapmış ve bir daha toplanmamıştır. II. Meclis, Haziran ve Temmuz aylarında yapılan seçimler sonrasında 11 Ağustos 1923 tarihinde toplanarak çalışmalarına başlamıştır. Bu dönemde Meclise 287 milletvekili seçilmiş ve neredeyse milletvekillerinin tamamı Birinci Gruptan oluşmuştur.⁵⁹ Bu siyasi grup, daha sonra 9 Eylül 1923 tarihinde ilk siyasi Parti olarak, Halk Fırkası adıyla Meclis'teki yerini almıştır.

II. Meclis dönemi, Cumhuriyet tarihinin en büyük dönüşümlerinin gerçekleştirildiği bir zaman dilimi olmuştur. Cumhuriyeti ilan eden, Lozan Anlaşması'nı onaylayan ve 1924 Anayasası'nı hazırlayan II. Meclis olmuştur. 29 Ekim 1923'te kabul edilen 364 sayılı Kanunla Anayasa'nın 1 inci maddesi değiştirilmiş ve devletin yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu ilan edilmiştir.⁶⁰ 3 Mart 1924 tarihinde ise Halifelik kaldırılmıştır. Son olarak 20 Nisan 1924 tarihinde, 491 sayılı Kanun olarak yeni Anayasa II. Meclisce kabul edilmiştir.⁶¹

1.2.2. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) 1921 Anayasası'na nazaran daha uzun bir anayasadır ve devlet erkleri ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu durum, 24 maddelik 1921 Anayasası'nın devlet ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamamasının bir sonucudur. II. Meclis öncelikle bu gerekçeden hareketle 1921 Anayasası'nın eksikliklerini giderme çabasına girmiş, neticede yeni bir Anayasa hazırlanması ve bunun nitelikli bir çoğunlukla yapılması konusunda karar verilmiştir.⁶² Bu açıdan

⁵⁸ TBMMZC, D:1, İ:15, C:1, 1.4.1923, Cilt 28-29, s. 283-293.

⁵⁹ T. Çavdar, 1995, s. 245.

⁶⁰ a.g.e., s. 248-250.

⁶¹ a.g.e., s. 258.

⁶² A. Mumcu, 1987, s. 70-71

1924 Anayasası, sıradan bir çoğunluğa dayanmayan ve katı anayasa anlayışının benimsendiği ilk Anayasa'mız olmuştur.

Anayasa'nın ikinci faslı, "vazife-i teşriiye" başlığı altında yasama organını düzenlemiş ve Meclisin, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzüğüne göre yürüteceği hükmüne yer vermiştir. Meclis, Anayasa'da yer alan bu hükme istinaden, 2 Mayıs 1927 tarihinde kendi İçtüzüğünü yapmış ve uygulamaya koymuştur.⁶³ Bu tarihe kadar, eski Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın I. Meclis döneminde uygulanması öngörülen Nizamname-i Dahilisi bazı değişikliklerle uygulamaya devam edilmiştir.⁶⁴

Anayasa'da devletin yönetim biçimi olarak, meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında karma bir yapı öngörülmüştür. Buna göre milletin tek temsilcisi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasama ve yürütme güçlerinin sahibidir. Hükümet üzerinde Meclis'in denetim yetkisi vardır, fakat hükümetin Meclisi fesih yetkisi yoktur. Bu özellikleri ile meclis hükümeti sistemi, bir anlamda devam ettirilmektedir. Diğer yandan ise yürütme yetkisinin, Cumhurbaşkanı ve onun belirleyeceği Başbakanın başkanlığında ayrı bir organ tarafından kullanılabilmesi açısından parlamenter sistem özelliği göstermektedir.⁶⁵

Anayasa'nın görüşmeleri sırasında yasama üzerinde yürütmeye üstünlük sağlayabilecek düzenlemeler milletvekillerince kabul görmemiştir. Komisyon tarafından önerilen, Cumhurbaşkanıya Meclisi fesih yetkisi tanınması şeklindeki düzenleme ile bazı milletvekillerince yapılan, ikinci bir Meclis kurulması yönündeki öneriler de Genel Kurulda tasvip görmemiş ve tek meclisli yapı devam ettirilmiştir.⁶⁶ Anayasa ile yasama organına, kanun yapma yetkisi yanında,

⁶³ Bu İçtüzük, Dahili Nizamname adını taşımaktadır ve TBMM'nin 2 Mayıs 1927 tarihli 62 nci Birleşimde görüşmeleri tamamlanarak kabul edilmiştir. İçtüzük, yirmibeş bab ve 236 maddeden oluşmuştur ve 12 Şubat 1954 ile 27 Aralık 1957 tarihlerinde iki kez değişikliğe uğramıştır. Bkz. İ. Ezherli, 1998, s. 129-130.

⁶⁴ Işıl Çakan, *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1999, s. 125.

⁶⁵ K. Gözler, 2003, s. 181.

⁶⁶ 1924 Anayasası'nın hazırlanması ve sonrasında ikinci meclislerin kurulması hakkında yapılan tartışmalar ve öneriler hakkında bkz. Mehmet Pantül, Bekir Sıtkı Yalçın, *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler*, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, I. Baskı, Ankara, 1982, s. 28 vd.

kanunları yorumlama yetkisi de verilmiştir. Bu, anayasa hukukumuz bakımından yeni bir uygulama olmuştur.

Temsili demokraside temsili kurumlaştıran ve seçmen tercihlerini siyasal sisteme taşıyan yapılar olan siyasal partiler, 1924 Anayasası döneminde önemli kazanımlar sağlamıştır. Her şeyden önce siyasal partilerin kurulması ile ilgili bir sınırlama anayasada yer almamış, siyasi partilerin kurulması kolaylaştırılmıştır. Bu durum, 1924 Anayasa'nın genel olarak benimsediği liberal anlayış ve temel insan haklarına yer vermesiyle de paralellik göstermektedir.

1924 Anayasası dönemindeki demokratik açılımlara bağlı olarak, çok partili hayata geçiş yönünde girişimler de yapılmıştır. İlk olarak 17 Kasım 1924'de Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kurulmuş, fakat doğu illerinde ortaya çıkan dini ve etnik kökenli ayaklanmalar nedeniyle kabul edilen Tahrir-i Sükun Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca 4 Haziran 1925 tarihinde kapatılmıştır.⁶⁷ İkinci çok partili siyasal yaşam denemesi, Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın 1930 yılının Ağustos ayı başlarında kurulmasıyla başlamış, fakat bu da kısa sürmüş ve Parti kendisini feshetmek zorunda kalmıştır. Her iki çok partili hayat denemesinin ortak özelliği, irticai akımların güç kazandığı bir zaman dilimine rastlaması olmuştur.⁶⁸

1945'li yıllara gelinceye kadar Mecliste tek parti egemenliği sürmüştür. 1945 ile 1950 arasındaki dönem ise, Türk siyasal hayatında gerçek anlamda çok partili rejimin uygulandığı, ancak tek bir partinin fazlaca ön plana çıktığı bir dönem olarak tarihe geçmiştir. Bu dönemin ilk muhalefet partisi olarak Milli Kalkınma Partisi 18 Temmuz 1945 tarihinde ortaya çıkmış, O'nun arkasından 7 Ocak 1946 tarihinde Demokrat Parti kurulmuştur.⁶⁹

1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönem içerisinde tek partili sistemden çok partili sisteme geçilmekle birlikte, bu Anayasa genel olarak, güçlü liderlerin

⁶⁷ T. Çavdar, 1995, s. 276.

⁶⁸ Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İÜHF Yayınları, No. 454, İstanbul, 1975, s. 443.

⁶⁹ T. Z. Tunaya, 1975, s. 445.

yönetiminde bulunduğu siyasi partilerin egemenliği altında uygulanmıştır.⁷⁰ E. Özbudun, 1924 Anayasası'nın bu şekilde yirmi yılı aşkın bir süre tek parti rejimiyle birlikte uygulanmasına karşın, meclisin üstünlüğü ilkesinin Anayasa'da şeklen de olsa korunmuş olmasını, 1946 sonrası çok partili hayata geçişi kolaylaştıran bir unsur olarak görmektedir.⁷¹

1.2.3. 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi-Ara Rejim

İkinci Dünya Savaşı sonrası genel olarak, Dünya'da otoriter yönetimlerin güç kaybettiği ve liberal demokratik değerlerin yükseldiği bir zaman dilimi olmuştur. Bu konjonktür içerisinde Demokrat Parti'nin savunduğu liberal anlayış, Türk siyasi hayatına yirmi yılı aşkın bir süre hakim olan devletçi ve tekçi demokrasi anlayışı karşısında güçlü bir halk desteği sağlamış ve Demokrat Parti'yi kısa zamanda iktidara taşımıştır.

Milletvekili seçimlerine ilk kez 21 Temmuz 1946'da katılan Demokrat Parti, o tarihteki seçim sisteminin etkisiyle umduğu sonucu bulamamış, Meclis'teki 456 üyelikten ancak 64'ünü kazanabilmiştir. Seçimlerden sonra Demokrat Parti tarafından, seçim sisteminin değiştirilmesi istenmiş, bunun kabul edilmemesi durumunda "sine-i millet"e dönüleceği sık sık dile getirilmiştir. Bu mücadele sonrasında iktidar partisi, seçim kanununun değiştirilmesini kabul etmiştir. 16 Şubat 1950 tarihinde yürürlüğe konulan yeni seçim kanunu ile milletvekili seçimlerinde ilk kez gizli oy, açık sayım ilkeleri getirilmiştir. Ayrıca seçimin güvencesi olarak Yüksek Seçim Kurulu oluşturulmuştur.

14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan milletvekili seçimlerinde, Demokrat Parti bu kez Meclis'teki 487 üyeliğin 408'ini elde ederken, Cumhuriyet Halk Partisi ancak 69 üyelik elde edebilmiştir.⁷² 1954 yılında yapılan seçimlerde de Demokrat Parti, Meclis'teki çoğunluğunu daha da güçlendirerek devam ettirmiştir. Bu seçimde,

⁷⁰ A. Mumcu, 1987, s. 77.

⁷¹ E. Özbudun, 1990, s. 24.

⁷² Serap Yazıcı, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 57.

oyların %56'sını alan Demokrat Parti 503 milletvekilliği elde etmiş, muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi ise %34 oy alarak ancak 31 milletvekilliği elde edebilmiştir.

1957 genel seçimlerinden sonra Demokrat Parti'nin meclisteki sayısal üstünlüğüne dayalı olarak çıkarılan kanunlar ve İçtüzük'te yapılan değişiklikler, iktidar-muhalefet ilişkilerini kopma noktasına getirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda ağır ekonomik sorunlarla birleşen siyasal kutuplaşma, demokrasinin askeri bir müdahale ile karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. 27 Mayıs 1960 tarihinde, kendilerine Milli Birlik Komitesi adını veren 37 kişilik bir subay grubu tarafından ülkenin yönetimine el konulmuş ve yayınlanan bir bildiriyle müdahalenin gerekçeleri ve amacı kamuoyuna duyurulmuştur.⁷³

Milli Birlik Komitesi'nin ilk uygulaması, her türlü siyasi faaliyetin yasaklanarak Meclisin ve Hükümetin feshedilmesi olmuştur. Daha sonra geçici bir anayasa düzeni oluşturmak amacıyla, 12.6.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun kabul edilmiştir.⁷⁴ Ara rejim dönemi içerisinde ülke yönetiminin temel hukuksal dayanaklarını, 1924 Anayasası'nın yürürlükten kaldırılmayan hükümleri ile birlikte bu Kanun oluşturmuştur.⁷⁵

Kanunda temel olarak, mevcut Meclisin meşruluğunu kaybettiği görüşüne yer verilerek, Milli Birlik Komitesi'nin geçici olarak iktidarı devraldığı, mevcut Anayasa'ya göre Meclisin sahip olduğu bütün hak ve yetkilerin Milli Birlik Komitesi tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. İlk yapılacak genel seçimler sonucunda oluşacak yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi göreve başladığında da, Milli Birlik Komitesi'nin dağılmış sayılacağı belirtilmiştir.⁷⁶

⁷³ S. Yazıcı, 1997, s. 61-65.

⁷⁴ 1924 Tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun tam metni için bkz. S. Tanilli, 1976, s. 91 vd.

⁷⁵ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Yenilik Basımevi, İstanbul, 1973, s. 115.

⁷⁶ S. Yazıcı, 1997, s. 67.

Milli Birlik Komitesi, yönetime gelmesinden hemen sonra ülkenin siyasi ihtiyaçlarını karşılayacak yeni bir anayasanın hazırlanması için çalışmalar başlatmıştır. Bu çerçevede, İstanbul Üniversitesi Rektörü Sıddık Sami Onar başkanlığında bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon, yaptığı çalışmaların sonucunda bir rapor hazırlamış, ancak hazırlanan raporun çeşitli çevrelerden tepki görmesi üzerine, kamuoyunu daha geniş bir çerçevede temsil etmek üzere anayasayı hazırlama görevinin yeni bir organa verilmesi kararlaştırılmıştır.⁷⁷ Bu amaçla, 1 sayılı Kanuna ek olarak 157 ve 158 sayılı kanunlar⁷⁸ kabul edilmiş ve bir Kurucu Meclis oluşturulması öngörülmüştür.⁷⁹

1.2.3.1. Kurucu Meclis

157 Sayılı Kanunun 1 nci maddesi, Kurucu Meclisin iki kanatlı bir yapıda oluşturulmasını öngörmüştür. Buna göre, Meclisin bir kanadını 27 Mayıs ihtilalini gerçekleştiren 37 subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi, diğerini ise 158 sayılı Kanuna göre seçilecek temsilcilerden oluşan Temsilciler Meclisi meydana getirmiştir. İhtilal öncesinde Meclisin sahip olduğu yetkiler önce 1 sayılı Kanunla Milli Birlik Komitesi'ne verilmiş, daha sonra Kurucu Meclisin oluşturulmasıyla birlikte buraya devredilmiştir. Kurucu Meclis, hem oluşum şekli ve görevleri bakımından bir kurucu meclis geleneğini başlatmış olması nedeniyle, hem de üyelerinin bir kısmının askerlerden oluşması, diğer kanadının da sivillerden oluşması nedeniyle Türkiye'de bir ilk olmuştur.

Kurucu Meclis, kendisine verilen anayasayı hazırlama görevi çerçevesinde, daha önce İstanbul Üniversitesi ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanan ve Temsilciler Meclisi'nden de geçen anayasa metnini, halk oyuna sunulmak üzere 27 Mayıs 1961 tarihinde kabul etmiştir.⁸⁰ Bu tarih

⁷⁷ S. Yazıcı, 1997, s. 68-69.

⁷⁸ 1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanunun metni ile Temsilciler Meclisi Seçimi Kanununun metinleri için bkz. S. Tanilli, 1976, s. 111 vd.

⁷⁹ A. Mumcu, 1987, s. 86.

⁸⁰ O. Aldıkaçtı, 1973, s. 133.

önemlidir. Çünkü, 157 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinde, yeni anayasanın bir yıl içerisinde tamamlanması öngörülmüş, bu tarihe kadar yeni anayasanın kabul edilememiş olması durumunda, Temsilciler Meclisi seçimlerinin yenileneceği düzenlenmiştir. Aynı durum, Kanunun 35 inci maddesine göre yapılacak halkoylaması sonucunda anayasanın reddedilmesi hali için de geçerli sayılmıştır. 1961 Anayasası'nın hazırlanışı bu yönüyle, 1982 Anayasası'nın hazırlanışından farklılık göstermiştir. 12 Eylül 1980 Müdahalesi sonrasında oluşturulan Danışma Meclisi için Anayasa'nın hazırlanması ve kabulü bakımından böyle bir süre kısıtlaması öngörülmemiştir.⁸¹

1.2.3.1.1. Milli Birlik Komitesi

İhtilalle gelen fiili bir kurum olan Milli Birlik Komitesi, öncelikle 1 sayılı Kanunu kabul etmiş ve bu Kanunun 9 ve 13 üncü maddelerinde kendisine hukuki bir zemin oluşturmaya çalışmıştır. Yapılan düzenlemelerle, ilk genel seçimler sonucunda kurulacak yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin oluşumuna kadar, Milli Birlik Komitesi'nin görevde kalması sağlanmıştır.

Ayrıca, ihtilal öncesi dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılan yasama yetkisi ile hükümete ait bulunan bütün yetkilerin Milli Birlik Komitesi tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. Buna göre, Kurucu Meclis oluşturuluncaya kadar yasama yetkisi doğrudan Milli Birlik Komitesi tarafından kullanılırken, yürütme yetkisi de Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılmıştır.

1.2.3.1.2. Temsilciler Meclisi

Kurucu Meclisin, Milli Birlik Komitesi üyeleri dışında kalan ve seçimle gelen diğer üyeleri Temsilciler Meclisi'ni oluşturmuştur. Temsilciler Meclisi üyelerinin seçimi konusu, ilgili Kanununda karma biçimde belirlenmiştir. Buna göre bir kısım üyelerin, Devlet Başkanı ve Milli Birlik Komitesi tarafından

⁸¹ S. Yazıcı, 1997, s. 71.

seçilmesi, bir kısım üyelerin illerde oluşturulacak kurullar tarafından belirlenmesi, bir kısım üyenin ise siyasi partiler tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Bunlar dışında kalan bir kısım üyenin de korporatif bir biçimde, diğer kurum ve kuruluşlar tarafından seçilmesi sağlanmıştır.⁸²

Seçim yöntemi bakımından Temsilciler Meclisi'nin oluşumu, hem siyasi parti temsilcilerine yer verilmesi, hem de il temsilcilerinin seçimle belirlenmesi nedeniyle, kısmen de olsa bir temsil esasına dayandırılmıştır.⁸³ Ayrıca, Meclis üyelerine, görevleriyle ilgili olarak bağımsızlıklarının sağlanması amacıyla, anayasal bir güvence de sağlanmıştır. 157 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde, Kurucu Meclis üyelerinin, herhangi bir kişi veya kurumun değil, milletin temsilcisi oldukları ve bu görevlerinin yerine getirilmesi sırasında hiçbir yerden emir veya direktif alamayacakları hüküm altına alınmıştır.

1.2.4. 1961 Anayasası Dönemi

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi sonrasında Kurucu Meclis tarafından 27.5.1961 tarihinde kabul edilen Anayasa, 9.7.1961 tarihinde ilk kez halkoyuna sunulmuş ve kabul edilmiştir. Anayasa, yasama ve yürütme ilişkilerinde kuvvetler ayrılığı prensibini ve parlamenter sistem esasını benimsemiştir. Ayrıca hukuk devleti ilkesi güçlendirilerek yasamanın yargısal denetimine olanak sağlanmış, Meclis çoğunluğuna dayalı olarak alınacak kararlara karşı da bir güvence olarak Senato oluşturulmuştur.

1961 Anayasası temel anlayış olarak, 1921 ve 1924 anayasalarının çizgisinde egemenliğin millete ait olduğu ilkesini korumuş, fakat 4 üncü maddesinde buna bir kayıtlama getirmiştir. Bununla millet egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanabilecektir. Böylece egemenlik

⁸² O. Aldıkaçtı, 1973, s. 122-123.

⁸³ S. Yazıcı, 1997, s. 70.

yetkisinin kullanılmasında Anayasa kuralları çerçeveyi oluşturmakta ve egemenlik yetkisinin kullanılması yetkili organlar arasında paylaştırılmaktadır.⁸⁴

Bunun doğal sonucu olarak 1961 Anayasası, 1921 ve 1924 anayasalarına nazaran yasamayı diğer devlet organları karşısında zayıflatmıştır diyebiliriz. Bu durum, yasama yetkisinin devredilemeyeceği ilkesinden bir uzaklaşma olması ve seçilmiş meclis çoğunluklarına karşı da bir güvensizliği yansıtmaları açısından önemlidir.⁸⁵ 1961 Anayasası bu özelliği nedeniyle, 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu çoğunluğun mutlak üstünlüğüne karşı bir tepki anayasası olarak yorumlanmış ve çeşitli eleştirilere uğramıştır.⁸⁶

1.2.4.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi

1961 Anayasası'na göre yasama organı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasanın "Cumhuriyetin Temel Kuruluşu" başlıklı üçüncü kısmında, 63 ila 94 üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Senato'dan oluşan ikili bir yasama organı yapısındadır. Bu yapı, 1924 Anayasası'na göre yeni olmakla birlikte, siyasal hayatımız açısından yeni değildir. Çünkü, ilk anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi'si de daha önce belirtildiği üzere, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan şeklinde iki meclisli bir yapıyı öngörmüştür.⁸⁷

⁸⁴ Anayasanın Temsilciler Meclisi'ndeki görüşmeleri sırasında üyelerden yalnızca Hıfzı Oğuz Bekata, egemenlik yetkisinin "yetkili organlarca" kullanılacağına ilişkin düzenlemeye itiraz etmiştir. Anayasa Komisyonu sözcüsü Turan Güneş ise şu açıklamada bulunmuştur. "Biz egemenliği sadece Türk Milletinin kullanmasını istedik. Ve onu topyekün temsil eden ve kullanan bir organ kabul etmedik. Bundan böyle Türkiye Büyük Millet Meclisi egemenliğin tek organı olacak egemenliğin tümünü temsil edecek; bu düşünce bu anayasa dışına çıkarılmıştır. Bu anayasa organlara ne gibi yetkiler vermişse bu organlar yetkilerini ancak bu anayasadan alacaklardır." Konu hakkında bkz. Hikmet Özdemir, *Rejim ve Asker*, Afa Yayınları, İstanbul, 1989, s. 207-214.

⁸⁵ Taha Parla, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi*, 1980-1989, İletişim Yayınları, İstanbul, 1993, s. 23.

⁸⁶ Dönemin başbakanlarından olan 9 uncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, gazeteci Yavuz Donat'la bir mülakatında 1961 Anayasası'nı, "milletin özgür iradesi ile kullandığı oyun üstün irade oluşuna itiraz eden bir Anayasa" olarak nitelemektedir. Bkz. Yavuz Donat, *Anayasa Tarihçesi*, 4.1.2005 tarihli Sabah Gazetesi.

⁸⁷ Kemal Gözler, "1961 Anayasası", <http://www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm> (25.8.2005)

1961 Anayasası'nın 63 üncü maddesi, meclislerin ayrı ayrı çalışmakla birlikte, Anayasa'da gösterilen belli hallerde birlikte toplanacaklarını da düzenlemiştir. O. Aldıkaçtı, bu şekilde Meclislerin ayrı ayrı çalışmaları yanında bazı durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak birlikte toplanması halini, iki Meclisin dışında üçüncü bir organ olarak tanımlamaktadır.⁸⁸ Birleşik toplantı durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, diğer meclislerden ayrı olarak kendi İçtüzüğü⁸⁹ ve kendine özgü yetkileri bulunduğu göz önüne alınırsa bu tespit doğru kabul edilebilir. Ancak, Anayasa'nın 63 üncü maddesinin gerekçesinde bu durum, iki meclis sisteminin tabii bir neticesi olarak kabul edilmiş ve aslında her iki Meclisin ayrı ayrı çalışması prensibinin kabul edildiği açıklanmıştır.⁹⁰

Anayasal olarak her iki kurumun oluşumu ve üyelerinin statüleri de farklı biçimlerde düzenlenmiştir. Cumhuriyet Senatosu üyelerinin seçilebilme şartları ve biçimi Millet Meclisi'ne göre daha seçkin bir yapı gösterirken, Millet Meclisi, üyelerinin tamamı doğrudan doğruya halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşmuştur.

1.2.4.1.1. Millet Meclisi

1961 Anayasası'na göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni oluşturan kurumlardan ilki Millet Meclisi'dir. Anayasa'nın 67 nci maddesi Millet Meclisi'nin, halk tarafından genel oyla ve dört yıllık bir süre için seçilen dörtyüzelli milletvekilinden oluşmasını öngörmüştür. Millet Meclisi'ne üye olarak seçilebilmek için otuz yaşını doldurmak ve okuma yazma bilmek yanında, 68 inci maddede sayılan suçlardan hüküm giymemiş ve kısıtlı olmamak şartları aranmıştır.

Millet Meclisi'nin, üyelerinin tamamı halk tarafından seçildiği için, temsil niteliği Senato'ya nazaran daha yüksektir. Kanunların yapılmasında ve genel

⁸⁸ O. Aldıkaçtı, 1973, s. 237.

⁸⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü, 17 Şubat 1965 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Mart 1965 tarih ve 11941 numaralı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

⁹⁰ A. Özer, 1996, s. 311.

olarak siyasal sistemin işleyişinde Millet Meclisi'nin Senato'ya göre bir ağırlığının bulunduğu kabul edilmektedir. Anayasa'da, öncelikle hükümet Cumhuriyet Senatosu'na karşı değil Millet Meclisi'ne karşı sorumlu tutulmuş ve güven oylamasının da sadece Millet Meclisi'nde yapılması öngörülmüştür. Bütçe kanunlarının ve diğer kanunların görüşülmesinde, netice itibariyle son sözü Millet Meclisi söylemektedir. Anayasa değişiklikleri bakımından ise, her iki Meclise eşit yetkiler tanınmış ve Meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğu ile Anayasa değişikliklerini kabul edebilecekleri düzenlenmiştir.⁹¹ Senato karşısında Millet Meclisi'nin üstünlüğünü ortaya koyan başka bir uygulama, her iki Meclisin birlikte yaptığı toplantılarda Millet Meclisi Başkanı'nın, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı olarak görev yapması olmuştur.⁹²

T. Parla, iki Meclisin birbirine üstünlüğü konusunda farklı bir görüş ileri sürmekte ve Senato'nun, Millet Meclisi'nin üstünde bir çeşit üst kamara konumunda olduğunu belirtmektedir.⁹³ Meclislerin işleyişinde bu görüşü destekleyen uygulamalar da görülmüştür. Örneğin, Cumhurbaşkanına vekalet etme görevi, Millet Meclisi Başkanı'na değil Cumhuriyet Senatosu Başkanı'na verilmiştir. Bu uygulama, Millet Meclisi'nin temsil niteliğinin daha ağır bastığı şeklindeki anlayışa da terstir. Çünkü bu durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı olarak da görev yapan Millet Meclisi Başkanı, devlet protokolünde Cumhurbaşkanlığına vekalet eden Cumhuriyet Senatosu Başkanı'ndan sonra ikinci sırada yer almaktadır.⁹⁴

Bu şekildeki uygulamaların, iki Meclis arasında görev ve yetkiler yönünden bir denge sağlanmasının arayışları olarak görülmesi de mümkündür. Nitekim bu yaklaşıma uygun olarak, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi, Anayasa'nın 92 nci maddesinin gerekçesinde "mekik" olarak adlandırılan bir yöntemle dayandırılmıştır.⁹⁵ Bu yöntemle göre, kanun tasarı ve teklifleri önce Millet

⁹¹ K. Gözler, 2003, s. 187-188

⁹² O. Aldıkaçtı, 1973, s. 244

⁹³ T. Parla, 1993, s. 24

⁹⁴ A. Mumcu, 1987, s. 88

⁹⁵ A. Özer, 1996, s. 369.

Medisi'nde görüşülmüş, burada kabul edilen metinler daha sonra Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülmüştür.

1.2.4.1.2. Cumhuriyet Senatosu

Cumhuriyet Senatosu, 1961 Anayasası'na göre Meclisin ikinci kanadı durumundadır. Anayasa'da Senato'nun kuruluşu için üç farklı yöntem öngörülmüştür. Bunlardan birincisi, 150 üyenin genel oy esasına göre halk tarafından seçilmesidir. İkincisi Cumhurbaşkanı tarafından 15 üyelik için seçim yapılması, üçüncüsü ise eski Cumhurbaşkanı ve Milli Birlik Komitesi başkanı ve üyelerinin tabii üye olarak Senato'ya katılımıdır. Bu şekilde, Senato üyelerinin bir kısmı temsili yöntemle doğrudan halk tarafından seçilirken, diğerleri daha önce bulundukları görevler nedeniyle tabii üye olarak gelmektedirler.

Senato üyeliğine seçilebilme şartları, Millet Meclisi üyelerinden bazı farklılıklar göstermiştir. Senato üyesi seçilebilmek için, milletvekili seçilmeye engel halin bulunmaması yanında, kırk yaşını doldurmuş olmak ve yükseköğrenim görmüş olmak şartları da aranmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek üyeler için ise böyle bir şart öngörülmemiş, yalnızca çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını tamamlamış olmak şartları yeterli görülmüştür.

Görev süresi yönünden, hem Millet Meclisi ile Senato üyeleri arasında, hem de Senato'nun çeşitli yollarla seçilen üyeleri arasında farklılıklar bulunmaktadır. Millet Meclisi üyelerinin görev süresinin olağan koşullarda dört yıl olduğu belirlenirken, Cumhuriyet Senatosu üyeliğine Cumhurbaşkanıca seçilenler ile halk oyuyla seçilen üyelerin görev süresinin altı yıl olması ve iki yılda bir yapılan seçimlerle de üçte birinin yenilenmesi öngörülmüştür. Senato'nun tabii üyelerinin görev süresi ise Anayasa'da ömür boyu olarak belirlenmiştir.⁹⁶

⁹⁶ Cem Eroğul, *Türk Anayasa Düzeni'nde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1977, s. 15.

1.2.5. 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi-Ara Rejim

1961 Anayasası'nın getirdiği geniş özgürlükler rejimi, özgürlükçü ve çoğulcu demokrasinin gelişmesi ve siyasal kurumlaşma bakımından pek çok olumlu sonucu beraberinde getirmiştir. Ancak getirilen bu yeni kurumlarla, yasamanın üstünlüğü ilkesi 1921 ve 1924 anayasalarına nazaran zayıflatılmıştır.

1924 Anayasası'nın basit ve çoğunlukçu demokrasi anlayışından 1961 Anayasasının getirdiği çoğulcu demokrasi anlayışına geçiş kolay olmamış, sistem toplumun çeşitli kesimlerince yönetilen çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır.⁹⁷ Bunların sonucunda, 12 Mart 1971 Muhtırası'nı izleyen dönemde 1971 ve 1974 yılları arasında yapılan anayasa değişiklikleri ile çeşitli kısıtlamalar getirilmiştir. Bu değişikliklere rağmen, toplumda ortaya çıkan ekonomik sorunların ve toplumsal huzursuzlukların büyük boyutlara ulaştığı görülmüştür.⁹⁸ Silahlı Kuvvetler tarafından, 12 Mart 1971 tarihinde başta Parlamento'ya ve Hükümete yönelik olarak hazırlanan Muhtıra'da, gelişen olayların Cumhuriyet'in geleceğini tehlikeye düşürdüğüne vurgu yapılmış, mevcut durumdan duyulan üzüntü ve ümitsizlik dile getirilerek, çarelerinin meclislerce değerlendirilmesi istenmiştir.⁹⁹

1975'li yıllara gelindiğinde ise ülkedeki siyasal şiddet ve terör olayları son bulmamış, aksine artarak devam etmiştir. Bütün bunların sonucunda ülkede karışıklıkların artarak devam etmesi ve son olarak Meclis tarafından Cumhurbaşkanı'nın seçilememesi üzerine, bu kez Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından, 12 Eylül 1980 tarihinde emir-komuta bağılılığı içerisinde ülke yönetimine el konulmuştur. Bu Müdahale, 27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi'nden farklı olarak, belli bir grup subay tarafından değil, zamanın Genelkurmay Başkanı Kenan Evren ve kuvvet komutanlarının yönetiminde gerçekleştirilmiştir.

⁹⁷ K. H. Yavuz, 2000, s. 423.

⁹⁸ Y. Arslan, 1999, s. 337.

⁹⁹ 12 Mart 1971 Muhtırası'nın metni için bkz. S. Tanilli, 1976, s. 377-378.

Milli Güvenlik Konseyi adını alarak Devlet yönetimini üstlenen bu oluşum girişilen askeri hareketin amacını; ülkenin bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, devletin otoritesini ve varlığını yeniden tesis ederek, demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak olarak kamuoyuna duyurmuştur.¹⁰⁰ 12 Eylül yönetiminin en önemli organı olarak öne çıkan Milli Güvenlik Konseyi, yayınladığı bildirilerle öncelikle kendi hukuki ve siyasi yapılanmasını tamamlamış ve ülkedeki diğer bütün siyasi faaliyetlere son vermiştir. İlk olarak 12 Eylül 1980 tarihinde yayımlanan 1 Numaralı Bildiri ile Meclis ve Hükümet feshedilmiş, milletvekillerinin dokunulmazlıkları kaldırılmıştır.

12 Eylül 1980 Müdahalesi ile yeni oluşturulan rejimin hukuksal çerçevesini, Konsey tarafından kabul edilen 27 Ekim 1980 tarihli ve 2324 sayılı, Anayasa Düzeni Hakkında Kanun oluşturmuştur. B. Tanör ve N. Yüzbaşıoğlu'na göre bu Kanun, geçiş rejiminin ikinci önemli belgesi olarak bir "geçici anayasa" niteliğinde görülmektedir.¹⁰¹ Bu Kanunla, daha önceden anayasal olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, Millet Meclisi'ne ve Cumhuriyet Senatosu'na verilmiş bulunan bütün yetkiler, geçici olarak Milli Güvenlik Konseyi'ne devredilmiş, Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkiler ise Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanı'na verilmiştir.¹⁰²

Konsey'in işleyişine ilişkin kurallar, 25.9.1980 tarihli ve 1 sayılı Karar'la kabul edilerek yürürlüğe sokulmuştur.¹⁰³ Bu düzenleme, normal siyasi sistemlerde parlamentoların işleyişini düzenleyen kurallara benzetilmiş, ona göre kurumlar oluşturulmuştur. Konsey tarafından daha sonra kabul edilen 29 Haziran 1981

¹⁰⁰ 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin amacı ve gerekçelerine ilişkin olarak hazırlanan, Genkurmay ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Türk Milletine Açıklaması, 12 Eylül 1980 tarih ve 17103 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁰¹ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 23.

¹⁰² *MGK Kanunlar Dergisi*, Cilt 64, s. 80.

¹⁰³ Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü Hakkında Karar için bkz. 25.9.1980 tarih ve 17119 sayılı Resmi Gazete.

tarıhli ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla, yeni anayasayı hazırlamakla görevli olarak bir Kurucu Meclis oluşturulması kararlaştırılmıştır.¹⁰⁴ Konsey üyeleri bu süreçte yasama faaliyetlerini, Müdahale sonrasında feshedilen Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde yürütürken,¹⁰⁵ ayrıca bir Bakanlar Kurulu oluşturulmasına da karar vermişlerdir.¹⁰⁶

1.2.5.1. Kurucu Meclis

Kurucu Meclis, 27 Mayıs 1960 ihtilalinde olduğu gibi asker ve sivillerin bir arada olduğu ikili bir yapıda oluşturulmuştur. Kurucu Meclisin bir kanadı tamamı sivillerden oluşan Danışma Meclisi'nden, ikinci kanadı ise tamamı askerlerden oluşan Milli Güvenlik Konseyi'nden oluşmuştur.

1961 Anayasası'nı hazırlayan Kurucu Meclis ile 12 Eylül rejiminin getirdiği Kurucu Meclis arasında, bu benzerlik yanında belirgin farklar da bulunmaktadır. Her şeyden önce 1960 Kurucu Meclisi az da olsa bir temsile dayanma niteliği taşımaktadır. 1980 sonrasında ortaya çıkan Kurucu Meclis'in oluşumunda ise temsil niteliği hiç yoktur diyebiliriz. Danışma Meclisi'nin 160 üyesinin de belirlenmesinde en son belirleyici Milli Güvenlik Konseyi olmuştur. Bu sebeple ikinci Meclis'in adı, 27 Mayıs 1961 döneminden farklı olarak Temsilciler Meclisi şeklinde değil Danışma Meclisi biçiminde belirlenmiştir.

Danışma Meclisi önce Anayasa'nın Başlangıç bölümünde, "Türk Milletinin meşru temsilcileri olan Danışma Meclisi" biçiminde anılmış, ancak daha sonra 1995 yılında yapılan değişikliklerle bu ifadeler Anayasa'nın metninde çıkarılmıştır.¹⁰⁷ T. Parla, Danışma Meclisi'nin temsil niteliğindeki eksiklik konusunu Anayasa ile de ilişkilendirmektedir. Bu açıdan, 1982 Anayasası'nın

¹⁰⁴ *MGK Kanunlar Dergisi*, Cilt 64, s. 523-529.

¹⁰⁵ 12 Eylül 1980 sonrası oluşan Meclis'te yaşanan olaylar hakkında bkz. N. Sefa Erdem, *12 Eylül'ün Yasama Organı Haki Meclis*, Piramit Yayıncılık, Ankara, 2005.

¹⁰⁶ Bakanlar Kurulunun oluşturulması için Başbakan olarak Bülend Ulusu'nun görevlendirilmesine dair işlem için bkz. 21 Eylül 1980 tarihli ve 17112 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰⁷ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 29.

abuk yıpranmasının ve yasallığının sorgulanmasının nedenlerinden birincisini getirdiği sistem olarak görürken, ikincisini Anayasa'nın yapılışındaki bu demokratik temsil ögesinin noksanlığı olarak görmektedir.¹⁰⁸

Kurucu Meclis'in görevleri, ilgili Kanunun 2 nci maddesinde öncelikle yeni anayasayı hazırlamak, siyasi partiler kanununu ve seçim kanununu hazırlamak, daha sonra da Milli Güvenlik Konseyi tarafından belirlenecek tarihte yapılacak genel seçimlerle oluşacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin göreve başlamasına kadar yasama faaliyetlerini yürütmek olarak tespit edilmiştir.

1.2.5.1.1. Milli Güvenlik Konseyi

1961 Anayasası ile Millet Meclisi'ne ve Cumhuriyet Senatosu'na verilen görevler ve yetkiler, 12 Eylül 1980'den itibaren Milli Güvenlik Konseyi'ne devredilmiştir. Konsey, daha önce de belirtildiği üzere Genelkurmay Başkanı ve diğer kuvvet komutanlarının katılımıyla meydana gelmiştir.¹⁰⁹ Konseyin işleyişi de kendi İçtüzüğü ile düzenlenmiş, bununla Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği ve ihtisas komisyonlarının kuruluşu, gündemleri, kanunların yapımı, güven oylaması ve genel görüşme gibi konulara yer verilmiştir.

Milli Güvenlik Konseyi dönemi, yasama faaliyetinin en yoğun olarak yaşandığı bir dönem olmuştur. Konsey'in göreve başlamasından yeni Meclis oluşuncaya kadar geçen sürede, çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararname çıkarılmış,¹¹⁰ kurulan Hükümet de güvenoyunu Konsey'den almıştır.¹¹¹ Milli Güvenlik Konseyi, 1982 Anayasa'sının kabul edilmesinden sonra, yeni Meclis

¹⁰⁸ T. Parla, 1993, s. 77.

¹⁰⁹ Milli Güvenlik Konseyi Hakkında Kanunun metni için bkz. 12.12.1980 tarihli ve 17188 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁰ MGK tarafından 19.9.1980 ile 6.12.1983 tarihleri arasında 670 adet kanun kabul edilmiştir. Bu sayı değişik kaynaklarda 626 veya 838 gibi farklı farklı verilmektedir. TBMM Kanunlar Dergisindeki rakamlara göre 16. Dönem TBMM'nin en son kabul ettiği kanun numarası 2300 olup 6 Kasım 1983 seçimleri ile oluşan 17. Dönem TBMM'nin kabul ettiği ilk kanunun numarası ise 2970'tir. Buna göre MGK döneminde kabul edilen kanun sayısı yukarıda belirtildiği gibidir.

¹¹¹ Bakanlar Kuruluna Gvenildiğine Dair Milli Güvenlik Konseyi Kararı için bkz., 1.10.1980 tarihli ve 17122 sayılı Resmi Gazete.

oluşuncaya kadar görevine devam etmiştir. Konseyin Cumhurbaşkanı seçilen Kenan Evren'in dışındaki üyeleri, bundan sonra Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi sıfatını kazanmışlardır.

1.2.5.1.2. Danışma Medisi

12 Eylül Rejimi'nin en çok tartışılan kurumlarından birisi Danışma Medisi'dir. Bu Medisi oluşturan 160 üyenin 40 tanesinin, her ilin valilerince belirlenecek üç katı aday arasından Milli Güvenlik Konseyi'nce seçilmesi öngörülmüş, kalan 120 üyenin ise doğrudan Konsey tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Danışma Medisi, çalışmalarına 23 Ekim 1981 tarihinde başlamış ve ilk olarak, oluşturulan İçtüzük Geçici Komisyonu aracılığıyla kendi İçtüzüğünü yapmıştır. Danışma Medisi'nde 20 Kasım 1981 tarihinde görüşülerek kabul edilen bu İçtüzük, 21 Kasım 1981 tarihli ve 17521 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve çalışmalar buna göre yürütülmüştür.¹¹²

Danışma Medisi'nin Kurucu Meclis içerisindeki konumu, görünürde Anayasa ve yasa yapma yetkilerini Milli Güvenlik Konseyi ile paylaşmış gibi görünse de, işleyişteki rolü adında olduğu gibi bir danışma organı niteliğinde olmuştur. Konsey, Danışma Medisi'nin üzerinde bir üst kamara gibi görev yapmıştır. Kanun teklif etme yetkisi Bakanlar Kuruluna, Milli Güvenlik Konseyi üyelerine ve Danışma Medisi üyelerine tanınmış, ancak Danışma Medisi üyelerinin bu haklarını kullanabilmesi on üyenin imzasına bağlı kılınmıştır.¹¹³

1.2.6. 1982 Anayasası Dönemi

Danışma Medisi, daha önce oluşturulan 15 kişilik Anayasa Komisyonunca hazırlanan ve kendisine sunulan Anayasa tasarısını, 17 Temmuz-23 Eylül 1982 tarihleri arasında görüşerek kabul etmiştir. Tasarı üzerinde Milli Güvenlik

¹¹² İ. Ezherli, 1998, s. 133.

¹¹³ Burhan Kuzu, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 28.

Konseyi tarafından gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra 18 Kasım 1982 tarihli ve 2709 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş ve 7 Kasım 1982 tarihinde halkoyuna sunulmuştur. Halkın yüksek oranda katılımı ile kabul edilen Anayasa, 9 Kasım 1982 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anayasa’nın yürürlüğe girmesi ve 6 Kasım 1983 seçimleriyle oluşan yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 24 Kasım 1983’de toplanmasından sonra 6 Aralık 1983’de ilk Başkanlık Divanı oluşturulmuş ve böylece yeni bir demokratik dönem başlamıştır. 12 Eylül sonrasında ortaya çıkan yeni demokrasi anlayışı ve getirilen sistem, 1961 Anayasa Koyucusu’nun yaklaşımında olduğu gibi geçmişe duyulan bir tepkinin sonucu olmuştur. Müdahaleyi gerçekleştirenler, ülkeyi 12 Eylül öncesine getiren koşulların ve ortaya çıkan siyasal krizlerin kaynağı olarak, büyük ölçüde 1961 Anayasası’nı ve onun uygulamalarını görmüşlerdir.¹¹⁴ Bunun yansımaları, Anayasa’nın kazuistik yöntemle yapılışından Türkiye Büyük Millet Meclisi ve diğer siyasal kurumların oluşumuna kadar hemen her alanda görülmüştür.

1982 Anayasası, geleneksel olarak önceki anayasalarda olduğu gibi egemenlik yetkisinin kaynağını halk olarak kabul etmiş, fakat egemenliğin kullanılması bakımından yürütme organını, yasama karşısında daha fazla güçlendirmiştir. Meclis açısından getirdiği en büyük yenilik ise, tek Meclis sistemine geri dönülmesi olmuştur. Bu yeni dönem içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin siyasal yapısı ve kurumları, ikinci bölümde yer alan hukuksal kaynaklar çerçevesinde yeniden şekillenmiştir.

¹¹⁴ Mithat Baydur, “Üniformalı Demokrasi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 17, 1997, s. 320.

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKSAL KAYNAKLAR

2.1. HUKUKSAL KAYNAKLAR

Temel kamu siyasetlerinin belirlenmesinde birincil yetkili kurum olan yasama örgütlerinin hukuksal dayanakları, genel olarak hukukun evrensel olarak kabul ettiği normlar hiyerarşisinden ayrı düşünülemez.¹¹⁵ Bu açıdan, devlet organlarının kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen anayasalar, parlamento hukuku açısından da temel hukuk kaynağı durumundadır. Anayasa dışında meclislerin kendi içtüzükleri, parlamento hukuku açısından ikinci en önemli hukuk kaynağını oluşturmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi açısından, parlamento hukukunun kaynakları yalnızca bunlarla sınırlı değildir. Başkanlık Divanı kararları, Anayasa Mahkemesi kararları, teamül ve doktrin de parlamento hukukunun diğer hukuk kaynakları arasında yer almaktadır. Anayasa ve İktüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili kanunlar ve Başkanlık Divanı kararları, doğrudan uygulanabilen yürürlük kaynakları durumunda iken, Anayasa Mahkemesi kararları Anayasa gereğince bağlayıcı bir kaynaktır. Anayasa hukuku bakımından tartışmalı olan teamül ile doktrin ise sınırlı da olsa parlamento hukukunun yardımcı kaynakları arasında yer almaktadır. Anayasa ve İktüzük hükümlerinin uygulanması karşılaşılan çeşitli sorunların çözümünde ve mevcut hükümlerin açıklığa kavuşturulmasında, geçmiş uygulamalara ve doktrinde yer alan görüşlere sıklıkla başvurulmaktadır.

¹¹⁵ Avusturyalı Hukukçu Hans Kelsen'in görüşlerine dayanan normlar hiyerarşisine göre; bir hukuk düzeni içerisinde geçerli olan normlar gelişigüzel değil belli bir astlık-üstlük ilişkisi içerisinde yer alırlar. Bu düzende en alt basamakta yer alan hukuk normu geçerliliğini kendisinden üst basamakta yer alan hukuk normundan alır ve ona uygun olmak zorundadır. Bkz. Kemal, Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004, s.13-19

2.1.1. Anayasa

Anayasalar devletlerin siyasal yapısını, devlet organlarının birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen temel hukuki metinler olarak, parlamento siyasal örgütünün de birincil kaynağını oluşturmaktadırlar.¹¹⁶ Devletin siyasal yapısı içerisinde yürütme ve yargı ile birlikte en temel üç işlevden birisi olan kural koyma işlevini yerine getiren yasama kurumu, bu açıdan anayasaların düzenleme alanındadır.¹¹⁷ Anayasaların devlet örgütünün kuruluşunu göstermesi ve siyasal sistemin işleyişine ilişkin kuralları koyması, tarihsel olarak parlamentoların gelişimi ile de yakından ilgilidir.

Hukuk sistematigi içerisinde, parlamento ile ilgili kurallar genellikle anayasa hukuku içerisinde ele alınmaktadır. Hatta E. Teziç'in belirttiği gibi parlamento hukuku, anayasa hukukunun ayrılmaz bir parçası kabul edilmektedir.¹¹⁸ Klasik normlar hiyerarşisi içerisinde yer alan anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelikler şeklindeki normlar sıra düzeni ise parlamento hukuku açısından bazı değişiklikler göstermektedir. Şöyle ki parlamento kuruluşu ve işleyişi açısından özgün bir nitelik taşıyan İçtüzük, bu normlar sıralamasında Anayasa'dan sonra yer almaktadır.

2.1.1.1. Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düzenlenmesi

Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinin tarihsel gelişim çizgisinde görüldüğü üzere, 1876 Kanun-u Esasisi'nden günümüze kadar bütün Anayasalar, çeşitli

¹¹⁶ Anayasalar devletin temel düzenini ve dayandığı ilkeleri gösteren kurallar bütünü olarak diğer bütün hukuk normlarının üzerinde yer alırlar. Bu açıdan birinci olarak devlet aygıtı içerisindeki yetkilerin, bu aygıtı oluşturan organlar arasında başlıca hukuki işlevlerine göre dağılımını, kullanılma biçimini ve yöntemlerini gösterirler. İkinci olarak ise, devlet-vatandaş ilişkilerinin dayanacağı temel ilkelere yer verirler ve temel hak ve hürriyetlerin güvencesini oluştururlar. Bkz. Mustafa, Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, s. 42, 49 vd.

¹¹⁷ Dar anlamda yazılı anayasa metni içerisinde yer almasa bile bir kısım temel haklarla ilgili yasal düzenlemeler ile anayasallık denetimiyle ilgili mevzuatın, seçim hukukunun ve parlamento hukukunun maddi anlamda anayasaya dahil olduğu kabul edilmektedir. Bkz. a.g.e., s. 41. Bozkurt ve İba parlamento hukukunu, kamu hukuku içerisinde anayasa hukukunun "yapışık ikizi" şeklinde tanımlamaktadır. Bkz. Rauf Bozkurt, Şeref İba, *100 Soruda Parlamento: Türk Parlamento Hukukuna Giriş*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2004, s. 9.

¹¹⁸ Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İÜHF Yayınları, No. 614, İstanbul, 1980, s. 15.

biçimlerde yasama organıyla ilgili düzenlemelere yer vermişlerdir. 1921 Anayasası'nda 6, 1924 Anayasası'nda 26, 1961 Anayasası'nda 33, 1982 Anayasası'nda ise 26 madde, doğrudan yasama organına ilişkin hükümler içermiştir. Ayrıca her üç Anayasa'da sırasıyla 9, 12 ve 17 madde dolaylı olarak yasama ile ilgilidir.¹¹⁹ Bu konuda 1961 ve 1982 Anayasaları, kendilerinden önceki geçmiş uygulamalara bir tepki niteliği taşımaları nedeniyle daha hassas davranmışlardır. Her iki Anayasanın, kural koymak bakımından benimsediği kazuistik yöntem,¹²⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili düzenlemeler açısından da geçerli olmuştur.¹²¹

Anayasa'da Meclisin işleyişine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmesi, istikrarlı bir rejim arayışının bir yansıması olarak görülmekle birlikte, İçtüzük'te yeralması gereken yasama kurumlarına ait düzenlemelerin aynı zamanda Anayasa'da yer alması kimi zaman çeşitli sorunlara neden olmaktadır.¹²² İçtüzük'te değişiklik yapılması gereken durumlarda, aynı konunun Anayasa'da da düzenlenmiş olması halinde, anayasa değişikliği yoluna gidilmesi zorunlu hale gelmektedir. Bu ise sorunların çözümünü güçleştirmekte veya geciktirmektedir.

2.1.1.1.1. Kuruluşu

Dönemlere göre anayasalar, yasama organının kuruluşunu siyasi yapıdaki değişikliklere paralel olarak farklı biçimlerde düzenlemişlerdir. 1921 Teşkilat-ı

¹¹⁹ Ö. F. Gençkaya, İstanbul, 2000, s. 59.

¹²⁰ Kanun yapımında her somut olayın önceden öngörülmesine dayanan kazuistik yöntemde oldukça ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir. Bkz. Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1986, s. 401; Anayasa yapımında bunun ters anlamı mümkün olduğunca temel kurallara yer verilmesinin benimsendiği "çerçeve anayasa" anlayışıdır. Buna örnek halen yürürlükte olan en eski yazılı anayasa durumundaki 1787 tarihli ABD Anayasası'dır. Bu Anayasa 7 madde ve 27 ekinde oluşmaktadır.

¹²¹ Genel Kurul'da görüşülmekte olan bir İçtüzük değişikliği üzerinde DYP Grubu adına söz alan Amasya Milletvekili Ahmet İyimaya bu konuda, "*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, milletin anayasasıdır; toplumla devlet arasındaki sözleşmeyi deklare eden, karara bağlayan ortak metindir. Orada İçtüzük hükümlerinin belki tarihi nedenlerle yer alması doğru varsayılabilir, ama, bugün, İçtüzük hükümlerine boğulmuş bir Anayasayı, içtüzüklü anayasa olmaktan çıkarmalıyız*" demiştir. Bkz. *TBMMTD*, 30.11.2000 tarihli 23 üncü Birleşim, s. 531.

¹²² 22 nci Dönemde Anayasa Komisyonu Başkanı da olan B. Kuzu, istikrarlı bir siyasi düzeni gerçekleştirmeye yönelik olarak getirilen bu tür düzenlemelerin, istikrarsız bir siyasi ortama yol açabileceğini ve zaman zaman bu konuda tartışmalara zemin hazırlayabileceğini belirtmektedir. Bkz. B. Kuzu, 1990, s. 32-33.

Esasiye Kanunu 4 üncü maddesinde Meclisin kuruluşunu, “*vilayetler halkınca müntahap azadan mürekkeptir*” biçiminde düzenlerken, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 9 uncu maddesinde, “*..kanunu mahsusuna tevfikân Millet tarafından müntahap mebuslardan müteşekkildir*” şeklinde düzenlemiştir. 1961 Anayasası da tek meclisli yapıdan iki meclisli bir yapıya dönüşen Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluşunu, her iki Meclisi kapsayacak biçimde hem Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak, hem de Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olarak ayrı ayrı düzenlemiştir.

1982 Anayasası ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluşunu 75 inci maddesinde düzenlemiştir. Buna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, üyelerinin tamamı genel oyla ve halk tarafından seçilen beşyüzelli milletvekilinden oluşmaktadır.¹²³ Meclisin kuruluşu bakımından 1921, 1924 ve 1982 Anayasalarıyla 1961 Anayasası arasındaki en önemli fark; ilk üç Anayasa’da meclisin kuruluşunun sadece milletin temsili esasına dayandırılırken, 1961 Anayasası döneminde, Meclisin diğer kanadı olan Cumhuriyet Senatosu’nun oluşumunda, doğrudan halk tarafından seçilen üyeler yanında seçimle gelmeyen üyelere de yer verilmiş olmasıdır.

2.1.1.1.2. Görevleri ve Yetkileri

1982 Anayasası Cumhuriyet’in temel organlarını yasama, yürütme ve yargı olarak belirlemekle kalmamış, onların görevlerini de oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Yasama organı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görevlerini ve yetkilerini, önce 87 nci maddesinde genel olarak belirtmiş, daha sonra bu görev ve yetkileri ilgili oldukları maddelerinde açıklayıcı bir biçimde ortaya koymuştur.

¹²³ 1982 Anayasasının ilk halinde 400 olan milletvekili sayısı; 17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle önce 450 milletvekili olarak, daha sonra da 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle 550 milletvekili olarak değiştirilmiştir.

Anayasaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri ve yetkileri şunlardan oluşmaktadır:

- 1- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak.
- 2- Bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek.
- 3- Bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarını görüşmek ve kabul etmek.
- 4- Milletlerarası andlaşmaları uygun bulmak.
- 5- Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek.
- 6- Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin vermek.
- 7- Kanun hükmünde kararnameleri görüşmek.
- 8- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve diğer Başkanlık Divanı üyelerini seçmek.
- 9- Genel ve özel af ilanına karar vermek.
- 10- Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek.
- 11- Kalkınma Planlarını onaylamak.
- 12- Cumhurbaşkanı'nı seçmek.
- 13- Güvenoyu ve güven istemini görüşmek ve oylamak.
- 14- Olağanüstü hal ile sıkıyönetim ilanı kararlarını ve olağanüstü hal kararnamelerini görüşmek.
- 15- Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini yapmak.
- 16- Seçimlerin yenilenmesine, geriye bırakılmasına ve ara seçim yapılmasına karar vermek.
- 17- Milletvekillerinin dokunulmazlığının kaldırılması hakkında karar vermek.
- 18- Milletvekilliğinin düşmesine karar vermek.
- 19-Dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin görevleri yerine getirmek.
- 20- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçmek.¹²⁴

Meclisin yukarıda sayılan görevleri ve yetkileri içerisinde en temel olanı kural koymak yetkisidir(Bkz. EK 2). Hükümet üzerindeki siyasal denetim yetkisi, bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarını görüşmesi ve Cumhurbaşkanı seçimi ise diğer önemli görevlerindendir. Meclis çalışmalarının en geniş kesimini, yasama

¹²⁴ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin seçimi önce 1984 yılında çıkarılan 3984 sayılı Kanunla TBMM'ne verilmiştir. Daha sonra 21.6.2005 tarihli ve 5370 sayılı Kanunla Anayasanın 133 üncü maddesi değiştirilmiş ve bu durum Anayasal bir statüye kavuşturulmuştur.

yetkisinin kullanılması oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu üzerindeki siyasal denetim yetkisi ise, siyasal sistemin işleyişi bakımından son derece önemli olmakla birlikte etkisi bakımından tartışmalıdır.¹²⁵

Anayasa'ya göre yasama yetkisi, başka bir kişi veya kuruma devredilemez bir yetkidir. Anayasa bu konuda bir istisna öngörmemiştir. Ulusal ya da ulusal üstü başka bir organ farketmeksizin yasama yetkisinin devredilmezliği mutlaklıdır.¹²⁶ Bu durum, hem 1961 Anayasası'nda hem de 1982 Anayasası'nda yer almıştır. Doktrinde genel olarak, yasama yetkisinin devredilemez olduğu kabul edilmekte, ancak kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bakımından bu konu üzerinde tartışılmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Anayasa ile kendisine verilen görevleri ve yetkileri dışında, sonradan çıkardığı kanunlarla edindiği birtakım görevleri ve yetkileri de bulunmaktadır. Bu görevler, ilgili kanunlarına göre şunlardan oluşmaktadır:

- 1- Sayıştay Kanunu ile verilen görevler ve yetkiler.
- 2- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile verilen görevler.
- 3- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile verilen görevler.
- 4- Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile verilen görevler.
- 5- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile verilen görevler.
- 6- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu ile verilen görevler.
- 7- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile verilen görevler.

Bu görevlerden bazıları belli kurumlara üye seçmek şeklindedir. Bazıları ise Meclis komisyonlarından bir kısmının kuruluşuna ve işleyişine ilişkindir. Sayıştay

¹²⁵ TBMM'nin denetim yetkisi ve kullanılması konusunda kapsamlı çalışmalar için bkz. Şeref İba, *Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997.; Erdal Onar, "1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi", 6. *Milli Egemenlik Sempozyumu*, TBMMKSYK Yayını, No. 47, Ankara, 1990, s. 28-60.

¹²⁶ Anayasanın bu yaklaşımı Türkiye'nin üye olma sürecinde bulunduğu AB ile bir egemenlik paylaşımına izin vermemektedir. Bu konuda bir düzenleme yapılması gereklidir. Bkz. M. Merdan Hekimoğlu, "Avrupa Topluluğu Hukuku ve 1982 Anayasası'na Göre Egemenlik", *TBBT*, Sayı: 51, 2004, s. 34.

Kanunu, Sayıştay üyeliklerine yapılacak seçimlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılmasını öngörmektedir. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanuna göre de, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliklerine yapılacak seçimler yine Meclis tarafından yapılmaktadır.¹²⁷ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile getirilen düzenlemeler ise bu komisyonların kuruluşu ve çalışmalarına ilişkindir.¹²⁸

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, sonradan bazı kanunlarla kendisine yeni görevler ve yetkiler edinmesi konusunda doktrinde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Bu görüşlerden bazıları, Anayasa'da sayılanlar dışında sonradan çıkarılan kanunlarla yasama organının yeni görevler ve yetkiler edinmesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil edebileceği şeklindedir.¹²⁹ Bazı yazarlara göre ise yasamanın sonradan edindiği bu görevler ve yetkiler, yasamanın genelliği ve asliliği ilkesi karşısında anayasaya aykırı bir durum teşkil etmemektedir.¹³⁰

Bizim bu konudaki görüşümüze göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa'nın kendisine verdiği görevler ve yetkiler çerçevesinde, Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konuyu doğrudan ve ilk el olarak düzenlemek yetkisine sahiptir.¹³¹ Buna karşılık, Anayasa'nın 6. maddesi hiçbir kimse veya organın, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağını öngörmektedir. Ayrıca siyasal sistemimizin dayandığı güçler ayrılığı ilkesi de gücün sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Bu anayasal ilkeler çerçevesinde,

¹²⁷ Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanuna göre, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçme görevi TBMM'ne verilmiş ve bu görev 2002 yılına kadar TBMM tarafından yapılmıştır. Daha sonra Anayasa Mahkemesi, buna ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir. 21.6.2005 tarihli ve 5370 sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliği ile bu görev yeniden TBMM'ne verilmiş ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda buna uygun olarak yeniden düzenlenmiştir.

¹²⁸ TBMM ile ilgili kanunların metinleri için bkz. *Türkiye Büyük Millet Meclisi ile İlgili Kanunlar*, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2004.

¹²⁹ Fahri Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi*, Ankara, 2000, s. 381

¹³⁰ Bkz. Ş. İba, 2006. s. 102.

¹³¹ Yasamanın asıl olması ve bağımsızlığı konusunda en çarpıcı örnek İngiltere Parlamentosu örneğidir. İngiliz geleneklerine göre; "Parlamento, sadece kadını erkek erkeği kadın yapamaz", bunun dışında bütün yetkilere sahip olduğu kabul edilir. Bkz. Metin Heper, "Türkiye'nin Siyasal Gelişmesi İçinde Parlamento'nun Yeri", 6. *Milli Egemenlik Sempozyumu*, TBMMKSYK Yayını, No. 47, Ankara, 1990, s. 15.

Anayasa'da bir değişiklik yapılmadan, yalnızca yasamanın düzenleme alanının konu bakımından sınırlı olmadığı ve anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konunun kanunla düzenlenebileceği anlamına gelen yasamanın genelliği ilkesi gerekçe gösterilerek, Anayasa'da öngörölmeven sınırsız bir yetki alanının yaratılması mümkün olmamalıdır.

2.1.2. İçtüzük

Her Meclisin kendi kendisini örgütlendirme yetkisi genel olarak kabul edilmektedir.¹³² Bu nedenle meclislerin kendi içtüzüklerini kendilerinin yapması, anayasalarda güvenceye bağlanmıştır.¹³³ Bizde de Anayasa'nın 95 inci maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceğini düzenlemiş, 88 inci maddesi ise kanun tasarı ve tekliflerinin görüşölme usul ve esaslarının İçtüzük'te düzenleneceğine yer vermiştir.

Anayasa'da bu şekilde, İçtüzük'le ilgili hükümlere özel olarak yer verilmiş olması, İçtüzüğün Anayasa koyucu tarafından, anayasal bir sorun olarak kabul edildiğini göstermektedir. Bu aynı zamanda, Meclisin faaliyetlerini kendi yaptığı İçtüzük ile düzenleme yetkisinin anayasal dayanağını oluşturmaktadır.¹³⁴ Bu açıdan Meclis İçtüzüğü, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşunun ve işleyişinin Anayasa'dan sonra gelen ikinci ve en önemli hukuksal kaynağını oluşturmaktadır.

Bugün yürürlükte bulunan İçtüzük, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesi öncesinde yasama organının bir kanadı olan Millet Meclisi tarafından uygulanan 5.3.1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü olup, Anayasa'nın geçici 6 ncı maddesi

¹³² İlk Osmanlı Meclislerinin İtüzükleri, 1876 Kanun-u Esasisi'ni de hazırlayan Meclis-i Mahsus adındaki özel bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Bu Özel Komisyon, İtüzükleri hazırlarken bazı Avrupa ülkelerinin içtüzüklerini incelemiş ve onlardan yararlanmıştır. Bkz. Ö. F. Gençkaya, 2000, s. 34-35.

¹³³ Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İÜSBF Yayını, İstanbul, 1980, s.

12

¹³⁴ E. Teziç, 1980, s. 21.

gereğince yürürlükte bulunmaktadır. Anayasa'nın bu hükmü, 1982 Anayasası'na göre yeni kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendi İçtüzüğü yapıncaya kadar, 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte bulunan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edileceğini öngörmektedir. Bugüne kadar da yeni bir içtüzük yapılmamış, sadece mevcut İçtüzük'te zaman zaman kısmi değişiklikler yapılmıştır.¹³⁵

Anayasalarla birlikte Meclisin yapısının ve işleyişinin değişmesi, 1961'den 1982 Anayasası'na kadar sürekli biçimde, içtüzük değişikliklerinin gündemde olmasına neden olmuştur.¹³⁶ İçtüzük'te bugüne kadar, ikisi geniş kapsamlı olmak üzere dokuz kez değişiklik yapılmıştır.¹³⁷ Bu değişikliklerde İçtüzüğün değişen anayasalar ile uyumlu hale getirilmesi temel amaçlardan birisi olmuştur. İçtüzüğün, önceden ikili meclis yapısına uygun olarak Millet Meclisi İçtüzüğü olan adı da, 6.5.1996 tarihli ve 424 numaralı Meclis Kararıyla, tek Meclis sistemine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü olarak değiştirilmiştir.

2.1.2.1. Hukuki Niteliği ve Önemi

İçtüzükler, genel olarak meclislerin ya da ilgili oldukları diğer kurumların,¹³⁸ kendi çalışma ve faaliyetlerini düzenlemek amacıyla koymuş oldukları yazılı kurallar olarak tanımlanmaktadır.¹³⁹ O nedenle, yalnız ilgili oldukları kurumların iç işleyişine ilişkin kurallarını belirleyen, o kurum açısından bağlayıcılık niteliği taşıyan kurallar durumundadırlar.

¹³⁵ Bugün yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğü asıl olarak, XIX. Yüzyıl ortalarında Belçika Milletvekilleri Meclisi İçtüzüğü'nden esinlenilerek 1908 yılında yapılmış ve bugüne kadar yenilenen anayasalarla uyum sağlamak için çeşitli değişikliklere konu olmuş durumdadır. Bkz. Coşkun Kırcı, "Meclis İçtüzüğü-1", Akşam Gazetesi, 6.2.2002.

¹³⁶ İ. Ezherli, 1998, s. 130-135.

¹³⁷ TBMM İçtüzüğünde yapılan değişiklikler için bkz. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü*, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2005, s. 103-105.

¹³⁸ Meclis dışında çeşitli resmi kurumlarında kendi içtüzükleri bulunmaktadır. TBMM İçtüzüğü ile Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünün hukuksal kaynağı Anayasadır. Danıştay İçtüzüğünün kaynağı ise Danıştay Kanununun 63 üncü maddesidir. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü için bkz., 3.12.1986 tarihli ve 19300 sayılı Resmi Gazete, Danıştay İçtüzüğü için bkz. 31.1.2002 tarihli ve 24657 sayılı Resmi Gazete.

¹³⁹ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 239.

Yasama organlarının hukuki tasarrufları, genel olarak kanun ve karar biçiminde somutlaşmaktadır. Kanun, tüm ülke için yapılan genellik, soyutluk ve süreklilik özelliklerine sahip objektif hukuk kuralları durumunda iken, içtüzükler sadece ait olduğu meclisin iç işleyişine ve teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemeler getiren birer parlamento kararı niteliğindedir. Bu açıdan İçtüzük hükümleri, yalnızca o meclise üye bulunan milletvekilleri için bağlayıcılık özelliği taşımaktadır. İçtüzük'le, vatandaşlar açısından bağlayıcı haklar ve borçlar meydana getirmek mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi de bu konu ile ilgili olarak bir Kararında, “*meclislerin içtüzükleri, kendi çalışmalarıyla ilgili olmayan ve onların sınırları taşan konulan düzenleyici ve diğer meclislerin uymalarını öngörücü nitelikte hüküm koyamazlar. Zira içtüzüklerin hükümleri, sadece ilgili meclislerin çalışmalarında uygulanacağından ancak o meclisin üyelerini bağliyabilir.*” değerlendirmesine yer vermektedir.¹⁴⁰

Yasama organlarının içtüzükleri, siyasal hayatta oynadıkları rol bakımından büyük önem taşımaktadırlar. Onların genel siyasi hayatta oynadığı bu rol ve ülkelerin siyasal yaşamını etkilemekte anayasalardan daha etkin olabildikleri görüşü, onların bir tür “sessiz anayasa” olarak adlandırılmalarına neden olmuştur. T. Z. Tunaya, bu konuya eserlerinde ilk kez değinmiş ve içtüzükleri, “parlamento hayatının bir bakıma anayasasıdır” şeklinde nitelmiştir.¹⁴¹ Gerçekten siyasetin işleyişinde, içtüzüğün değiştirilerek parlamento içerisinde muhalefetin söz hakkının kısıtlanması ve Hükümet üzerindeki denetim yetkilerinin sınırlandırılması gibi durumlar söz konusu olabilmektedir. Bu ise siyasal rejimin işleyişinde ciddi sıkıntılara yol açabilmektedir. Ülkemizde, özellikle 1950–1960 döneminde meclislerin içtüzüklerinin bu açıdan ne kadar etkili oldukları görülmüştür.

¹⁴⁰ Anayasa Mahkemesinin 2.3.1965 günlü ve E.1964/19, K.1965/11 numaralı Kararı için bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-11.htm> (20.3.2006)

¹⁴¹ T. Z. Tunaya, özellikle 1950-1960 döneminde İçtüzüğün Anayasa'dan daha önemli bir “sessiz anayasa” niteliği kazandığını belirtmekte ve Eugene Pierre'den şu görüşleri aktarmaktadır: “*Her ne kadar, İçtüzükler dışarıdan bakılınca, çeşitli isteklerin ve fikirlerin çarpışıkları bir kuruluşun disiplinini korumak için konmuş bir takım kurallardan ibaret ve etki alanları yalnızca o kuruluşun sınırları içinde kalır sanılırsa da, gerçekte, siyasal partilerin eline verilmiş müthiş bir araçtır ve ülkenin hayatı üzerinde, anayasadan çok daha etkin olma gücüne sahiptirler*”. Bkz. T. Z. Tunaya, 1980, s. 32.; Anayasa Mahkemesi'nde İçtüzükle ilgili bir iptal isteminde bulunan milletvekilleri ise İçtüzük için, “*herhangi bir Genel Kurul kararının ittihazında olduğunun aksine, özel bir yöntemle oluşturulan “iç-anayasa” nitelimesinde bulunmaktadır.* Bu konuda Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1999/K1999-49.htm> (20.3.2006)

İçtüzükler, “anayasanın üstünlüğü ilkesi” karşısında, öncelikle Anayasa’ya uygun olmak zorundadır. İçtüzüğün kendisinin veya yapılan değişikliklerinin, anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açılması yoluna gidilebilmektedir. Hatta Anayasa Mahkemesi, adı içtüzük olmamakla birlikte, kendisinin içtüzük niteliğinde gördüğü diğer yasama işlemlerini de anayasaya aykırılık yönünden denetleyebilmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin, bu yönde istikrar kazanmış kararları bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme ilk kez 1966 yılında, içtüzük hükmü niteliğinde gördüğü bir Millet Meclisi kararını anayasaya aykırılık yönünden incelemiştir.¹⁴²

İçtüzükler, hem biçim hem de içerik bakımından anayasa ve kanunlardan ayrı özelliklere sahiptirler. İçtüzük değişikliği tekliflerinin Meclise sunulması ve görüşülmesi, kanun değişikliği önerilerine göre de bazı farklılıklar göstermektedir. Her şeyden önce içtüzük değişikliği teklifi, yalnızca milletvekilleri tarafından verilebilmektedir. Hükümetin içtüzük değişikliği teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Milletvekilleri tarafından verilen içtüzük değişikliği teklifleri, komisyonlarda ve Genel Kurul’da kural olarak kanunlar gibi görüşülmektedir.

İçtüzük değişikliği tekliflerinin görüşülmesi, münhasıran Anayasa Komisyonu’nun görev alanında yer almaktadır. Anayasa Komisyonu, İçtüzük değişikliği tekliflerini görüşmekten başka, İçtüzük’te gördüğü boşluk ve aksaklıkları ve bunun giderilmesi için uygun göreceği tedbirleri bir raporla Meclis Başkanlığı’na sunma yetkisine de sahiptir. Bu önerilerin Başkanlık Divanı tarafından benimsenmesi durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı’nın, gerekli değişikliklerin yapılabilmesi için Genel Kurulu uyarması mümkündür.

Mecliste görüşülerek kabul edilen içtüzük değişiklikleri, kanunlar gibi Cumhurbaşkanı’nın onayına sunulmamakta, fakat kanunlar gibi Resmi Gazete’de yayımlanmakla yürürlüğe girmektedir. İçtüzük hükümlerini yürütme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ait bir yetkidir. Bu, İçtüzüğün ve içtüzük değişikliklerine ilişkin kararların yürütme maddesinde ayrıca gösterilmektedir.

¹⁴² E. Teziç, 1980, s. 30.

İçtüzüğün değiştirilmesi, Meclisin en hassas olduğu konulardan birisidir. İçtüzük değişikliklerinin, parlamentoda iktidar-muhalefet dengesi üzerindeki olası etkileri nedeniyle, olabildiğince geniş katılımı ve siyasi parti grupları arasında diyalogla yürütülmesi gerekmektedir. İçtüzükte iktidar ve muhalefet arasındaki mevcut dengenin bir taraf lehine bozulacağı endişesi, çoğunlukla parti grupları arasında geniş kapsamlı bir içtüzük değişikliğine olumlu bakılmamasına neden olmaktadır. Bu durum da, İçtüzük'te geniş çaplı değişikliklerin yapılmasını zorlaştırmaktadır.

İçtüzük değişiklikleri konusunda geçmiş dönemlere bakıldığında, iktidarı ve muhalefetiyle birlikte parlamento içi katılımın ön planda olduğu örnekleri bulmak mümkün olduğu gibi, çoğunluk esasına dayalı olarak yapılan değişiklikleri de görmek mümkündür.¹⁴³ İçtüzük değişiklikleri için, parlamento içerisinde uzlaşmayı sağlamak amacıyla, mecliste temsil edilen bütün siyasi parti gruplarının katılımıyla ortaya çıkan geçici komisyon biçimindeki yapılanmaların da ortaya çıktığı görülmüştür.¹⁴⁴

2.1.2.2. Temel Kavramlar

Türkiye Büyük Millet Meclisi siyasal örgütünü tam olarak kavrayabilmek için, bu kurumların işleyişi açısından önemli görülen bazı kavramların da açıklanması gerekmektedir. Parlamento hukuku tekniğinde farklı anlamlara gelebilen ve rastgele kullanılamayacak nitelikteki¹⁴⁵ bu kavramların bir kısmı, doğrudan kurumsal yapının oluşumu ile ilgilidir, bir kısmı ise işleyişe ilişkindir. O nedenle, Tezin sınırları içerisinde siyasi kurumlarının oluşumuna ve işleyişine ilişkin bazı kavramların açıklanması gerekli görülmektedir.

¹⁴³ İçtüzük değişikliği ile ilgili olarak 2001 yılında Anayasa Mahkemesinde açılan bir iptal davasında; İçtüzük yapımında çoğulcu ve çoğunlukçu olarak adlandırılacak iki yöntem bulunduğu üzerinde durulmaktadır. Birinci yöntemin parlamentonun tüm dinamiklerinin katılımının sağlanmasına dayalı olduğu, ikincisinin ise çoğunluğun isteğini öne çıkaran oy çokluğu esasına dayalı olduğuna vurgu yapılmaktadır. Bkz. Y. Altuğ, 2003, s. 70.

¹⁴⁴ İçtüzük değişiklikleri ve "Partilerarası Millet Meclisi İçtüzüğü Hazırlama Özel Komisyonu" hakkında bkz. Tarhan Erdem, "İçtüzük İhtiyacı", Radikal Gazetesi, 26.1.2006

¹⁴⁵ E. Teziç, 1980, s. 151.

2.1.2.2.1. Yasama Dönemi ve Yasama Yılı

Genel olarak parlamentolar, belli bir süre için seçilen temsilcilerden oluşmaktadır. Bu süre, ülkelere göre değişiklik gösterebilmektedir. Bizim ülkemizde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iki milletvekili genel seçimi arasındaki çalışma süresi bir "yasama dönemi" olarak adlandırılmaktadır. 1921 Anayasası döneminde, bu süre iki yıl olarak belirlenmiştir. 1924 ve 1961 Anayasaları döneminde ise önce dört yıla çıkarılmış, daha sonra 1982 Anayasası ile beş yıl olması öngörülmüştür.¹⁴⁶

Uygulamada Meclisin çalışma süresi, seçimlerin erken yapılması veya geriye bırakılmasına bağlı olarak daha uzun veya daha kısa olabilmektedir. Savaş sebebiyle seçimlerin yapılmasına imkan görülememesi durumunda, birer yıllık sürelerle en fazla iki yıla kadar bu sürenin uzatılması mümkündür. Genellikle uygulandığı gibi, milletvekili seçimlerinin erkene alınması durumunda ise yasama dönemi beş yıldan daha kısa olmaktadır.

Yasama döneminin ne zaman başladığı konusunda, çeşitli kaynaklarda farklı değerlendirmeler yapılabilmektedir. Bazılarına göre, yasama döneminin başlangıcını seçim tarihi oluşturmaktadır. Bazılarına göre ise yeni oluşan meclisin ilk toplantısı ve milletvekillerinin yemin töreninin yapıldığı birleşim, yasama döneminin başlangıcıdır. Bu konudaki tereddütlerin giderilebilmesi için konuyu, Anayasa ve İçtüzüğe göre değerlendirilmek gerekmektedir. İçtüzüğün 1 inci maddesinde yasama dönemi, iki milletvekili seçimi arasındaki süre olarak tanımlanmaktadır. Anayasa'nın 77 nci maddesinin son fıkrası ise, "*Yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürer.*" Hükmüne yer vermektedir. Bu ölçülere göre, yasama döneminin başlangıcı olarak seçimlerin yapıldığı tarihi esas almak, daha doğru bir yaklaşım olarak görünmektedir. Meclisin fiili olarak çalışmalarına başladığı ve yemin töreninin yapıldığı tarih ise seçimlerden sonra Meclisin ilk kez toplanması bakımından önemlidir. Ancak, bu toplantı pozitif hukuk açısından yasama döneminin başlangıcı için şart değildir.

¹⁴⁶ F. Bakırcı, 2000, s. 77.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmaları bakımından önemli başka bir kavram "yasama yılı" dır. İktüzükte yasama yılı, 1 Ekimde başlayıp 30 Eylül tarihine kadar süren çalışma süresi olarak tanımlanmıştır. Her yasama yılının başında 1 Ekim günü¹⁴⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa gereği kendiliğinden toplanmaktadır.¹⁴⁸ Yasama yılının sonunda da çalışmalar tatil edilmekte ve 1 Ekim tarihinde çalışmalara yeniden başlanılmaktadır.¹⁴⁹ Cumhurbaşkanı, yasama yılının başlangıcında gerekli görmesi durumunda bir açılış konuşması yapmaktadır. Bu konuşma, Cumhurbaşkanı'nın yasamaya ilişkin görevleri ve yetkileri arasında sayılmaktadır.

2.1.2.2. Birleşim ve Oturum

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışma süreleri İktüzük'te; resmi tatil olmadığı sürece Salı, Çarşamba ve Perşembe günlerinde 15.00-19.00 saatleri arası olarak belirlenmiştir. Bu süre, Danışma Kurulu önerileri veya siyasi parti gruplarının önerileri üzerine Genel Kurul tarafından alınacak kararlarla değiştirilebilmekte, tatil günlerinde veya normal çalışma saatleri dışında çalışma kararı alınabilmektedir.

İktüzük'te, Genel Kurulun çalıştığı günlerde açılan her toplantısı "birleşim" olarak adlandırılmaktadır. Birleşim, Başkan tarafından kapatıldığında sona ermektedir. Genel Kurul tarafından ayrıca bir karar alınması durumunda,

¹⁴⁷ İlk toplantı günü 1961 Anayasası'nın 83 üncü maddesine göre 1 Kasım iken 1982 Anayasası'nın 93 üncü maddesi ile önce 1 Eylül tarihi, daha sonra bu madde 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı kanunla değiştirilerek 1 Ekim tarihi kabul edilmiştir. Değişiklik gerekçesi Eylül ayında Meclisin fiili olarak çalışmalarına başlayamaması gösterilmiştir. Bkz. A. Özer, 1996, s. 389.

¹⁴⁸ TBMM'nin kendiliğinden toplanmasının kaynağı, ilk olarak Nisab-ı Müzakere Kanununda yer alan "Müstemirren Münakit" olma yani, Meclisin görevini yerine getirinceye kadar sürekli toplantı halinde olduğunun kabul edilmesine kadar uzanmaktadır. Bu ilke 1921 Anayasası'nın madde i münferidesinde de yer almıştır. Meclisin kendiliğinden toplanması kuralı bu ilkeye uygun olarak daha sonra 1961 Anayasasının 83 üncü maddesinde ve 1982 Anayasasının da 93 üncü maddesinde yer almıştır. Gerekçeler için bkz. a.g.e., s. 390.

¹⁴⁹ İngiltere Parlamentosu da "Oturum" olarak adlandırılan ve bizdeki "yasama yılı" na denk düşen bir çalışma düzeni sergilemektedir. Her oturum sonunda parlamento, yeni oturum başlangıcına kadar talik edilmiş olarak kalmaktadır. Bkz. *Britanyanın Yönetim Sistemi*, Central Office of Information, 21/88 Tur, s. 6.

görüŖülmekte olan iŖin bitimine kadar veya bu kararda öngörölen süreye kadar birleŖime devam edilebilmektedir.

BirleŖim, BaŖkan tarafından kapatılincaya kadar sürekli olabildiği gibi, normal alıŖma düzeni içerisinde genellikle olduğu gibi alıŖmaya verilen ara ile bölünebilmektedir. BirleŖimin, bu Ŗekilde ara verilerek bölünen kısımlarından her biri İçtüzük'te "oturum" olarak adlandırılmaktadır. Bir birleŖim içerisinde bir kez veya birden fazla oturum yapılması mümkündür.

2.1.2.2.3. Toplanma, Tatil, Araverme ve Olağanüstü Toplantı

Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletvekili genel seçimi sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu kanallarında ilanını takip eden beŖinci gün, saat 15.00'de kendiliğinden toplanmaktadır. Bu toplantıda ilk olarak milletvekillerinin andime töreni yapılmakta ve bu bu Ŗekilde milletvekilleri resmi olarak görevlerine baŖlamaktadırlar.

Bazı yazarlarca, ilk toplantının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tüzel kiŖilik kazanması için gerekli olduğu ileri sürölmektedir.¹⁵⁰ Bize göre ise, bu ilk toplantının Meclisin tüzel kiŖiliđi ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Çünkü, kuruluşundan günümüze kadar Meclisin sürekli olarak sahip olduğu tüzel kiŖiliđinin kaybedilmesi söz konusu olmadığı gibi, yeniden kazanılması gibi bir durum da söz konusu değildir. Egemenlik yetkisini kullanan anayasal bir organ olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi, kurulduğu günden bugüne kadar süreklilik özelliğine sahiptir. Bu ilk toplantı ve andime, ancak Meclise yeni seçilen milletvekilleri açısından eylemli olarak bir göreve baŖlamadır. Bunun aksini düşünmek, hem parlamentonun sürekliliği, hem de andimeyen kiŖilerden oluŖan bu topluluğun Meclis olup olmadığı konusunda tartıŖmalara yol açacaktır.¹⁵¹

¹⁵⁰ F. Bakırcı, 2000, s. 256.

¹⁵¹ Erdal Onar, Bilgin Tiryakioğlu, *1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İliŖkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)*, Faruk Erem Armağanı, Ankara, 1999, s. 558.

Medisin çalışması ile ilgili diğer bir kavram “tatil”dir. Tatilin parlamento hukuku açısından anlamı, yasama ve denetim faaliyetlerinin belli bir süre ertelenmesidir. Medisin ne zaman tatile gireceği Anayasa ile belirlenmiştir. Genel Kurul tarafından başka bir karar alınmadıkça, Meclis 1 Temmuz günü kendiliğinden tatile girmektedir. Anayasa gereği, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapılabilir. 1961 Anayasası bu süreyi en çok beş ay olarak belirlemiş iken, 1982 Anayasası bunu daha da sınırlandırmış ve günümüzde üç aya indirilmiş bulunmaktadır. İktüzüğün 183 üncü maddesi gereğince tatil sırasında, aksi yönde bir düzenleme olmadıkça sürelerin işlemeyeceği öngörülmüştür.

Medisin çalışmaları ile ilgili diğer bir kavram “araverme”dir. Teknik anlamda araverme, Meclis çalışmalarının onbeş günü geçmemek üzere ertelenmesidir. Araverme kararları, Genel Kurul tarafından alınmakta ve Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bazı durumlarda ise, bir veya iki gün gibi kısa sürelerle Genel Kurul çalışması yapılmamasına karar verilebilmektedir. Bu, İktüzükteki anlamıyla teknik olarak bir araverme olarak adlandırılmamakta ve alınan kararlar da Resmi Gazete’de yayımlanmamaktadır.¹⁵²

Tatil veya araverme sırasında, Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni olağanüstü toplantıya çağırabilme yetkisine sahiptir.¹⁵³ Cumhurbaşkanı bu yetkisini, doğrudan veya Bakanlar Kurulu’nun istemi üzerine kullanabilirken, Meclis Başkanı ya doğrudan kendisi kullanmakta veya en az milletvekillerinin beşte birinin (110) yazılı istemi üzerine, en geç yedi gün içerisinde Meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir.¹⁵⁴

¹⁵² Tatil veya araverme sırasında, Meclis’in yasama ve denetim faaliyetleri askıya alınmaktadır. Kurum olarak ise tümüyle tatile girmesi söz konusu değildir. İktüzüğün 183 üncü maddesine göre de, aksi düzenlenmedikçe tatil sırasında İktüzükte belirtilen süreler işlememektedir.

¹⁵³ Çeşitli kaynaklarda olağan ve olağanüstü toplantı kavramları yerine “çağrısız toplantı” “çağrılı toplantı” ifadelerinin kullanıldığı görülmektedir. Kanaatimizce, Anayasa ve İktüzük dili açısından “olağan” ve “olağanüstü” toplantı kavramlarının kullanılması daha uygun olacaktır.

¹⁵⁴ 17 nci yasama döneminde yeterli sayıda milletvekilinin yapmış olduğu olağanüstü toplantı çağrı başvurusu, TBMM Başkanı tarafından seçimlerle ilgili işlemlerin başlatılmış olduğu ve çağrı gerekçesinin Başkanlıkça paylaşılmadığı gerekçesiyle yerine getirilmemiştir. 20 nci yasama döneminde de benzer bir durumda, Başkanlık makamının konu hakkındaki yetkisinin tespiti için E. Teziç ve E. Özbudun’dan görüş alınmış, her iki bilimsel görüşte Anayasa ve İktüzük’te öngörülen şartlar gerçekleştiği takdirde Başkan’ın Meclisi toplantıya çağırarakla yükümlü olduğu şeklinde olmuştur.

2.1.2.2.4. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

“Toplantı yeter sayısı”, Genel Kurul ve komisyonlarda bir toplantının başlayabilmesi için hazır bulunması gereken en az milletvekili sayısını ifade etmektedir. 1982 Anayasası, Genel Kurul için toplantı yeter sayısını üye tamsayısının en az üçte biri (184) olarak belirlemiştir. Komisyonlar için toplantı yeter sayısı ise İktüzük'te, komisyon üye tamsayısının en az üçte biri olarak belirlenmiştir.

1982 Anayasası öncesinde 1961 Anayasası'nın 86 ncı maddesi meclislerin toplantı yeter sayısını, üye tamsayılarının salt çoğunluğu olarak belirlemiştir. Bu düzenleme, çoğu zaman meclislerin toplanamamasına ve karar alamamasına yol açmıştır.¹⁵⁵ Bu sebeple 1982 Anayasası'nın gerekçesinde, toplantı ve karar yeter sayısı konusunda, karar alma sürecinin kolaylaştırılmasının ve meclis toplantılarına istikrar kazandırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir.¹⁵⁶

Genel Kurul ve komisyonlarda bir konuda karar alabilmek için gerekli olan en az üye sayısı ise, Anayasa'da “karar yeter sayısı” olarak ifade edilmektedir. Bu sayı, Genel Kurul için üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından (139) az olmamak üzere toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. Komisyonlar için karar yeter sayısı ise İktüzük'te, toplantıda hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu şeklinde düzenlenmiştir.

2.1.2.2.5. Gelen Kağıtlar Listesi

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na gelen, kanun tasarı ve teklifleri tezkereler, komisyon raporları, soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru önergeleri gibi bütün resmi yazılar, “gelen kağıtlar listesi” olarak adlandırılan bir belgede yer almaktadır. Bu belge, Meclisin toplantı

¹⁵⁵ İlter Turan, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması-Sorunlar ve Öneriler”, *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları No. 14, İstanbul, 2000b, s. 63.

¹⁵⁶ A. Özer, 1996, s. 398.

günlerinde bastırılarak milletvekillerine ve siyasi parti gruplarına dağıtımı yapılmaktadır.

Gelen kağıtlar listesinde, söz konusu belgelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geliş tarihleri ve Başkanlıkça havale edildikleri komisyonlar gösterilmektedir. Gelen kağıtlar listesi, bir anlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gelen yukarıda belirtilen resmi belgelerin milletvekillerine yazılı bir duyurusu niteliğindedir. Gelen kağıtlar listesi, yasama faaliyetlerinde kullanılan diğer bütün basılı belgelerde olduğu gibi Genel Kurul tutanaklarına eklenmekte ve arşivlenmektedir.¹⁵⁷

2.1.2.2.6. Komisyonlar Bülteni ve Kadük Listesi

İçtüzük, yılda iki kez olmak üzere komisyonlarda bulunan işleri ve bunların durumlarını gösterir bir “komisyonlar bülteni” yayımlanmasını öngörmektedir. Bununla belli bir zaman süresi içerisinde komisyonlara havale edilmiş bulunan işlerin durumunun, toplu bir şekilde görülebilmesine olanak sağlanmaktadır.

Mecliste bugün kullanılmakta olan bugünkü teknolojik olanaklarla, istenilen bilgi ve belgelere istenildiği zaman internet veya diğer kurumsal iletişim araçlarını kullanarak kolaylıkla ulaşmak ve durumunu öğrenmek mümkündür. O nedenle, Komisyonlar bülteni'nin hazırlanması ve yayımlanması günümüzde devam etmekle birlikte pratikteki önemi azalmıştır. Ancak, yazılı olarak tutanaklara ekleniyor olması nedeniyle ve belli bir zaman dilimi içerisindeki işlerin durumunu göstermesi bakımından hala önemlidir.

İçtüzük'te yer almadığı halde Meclis uygulamasında ortaya çıkan bir belge ise “kadük listesi” veya hükümsüz işler listesi olarak adlandırılan listedir. Bu listede, Meclis tarafından yasama dönemi sonuna kadar görüşülemeyen ve bir karara bağlanamayarak hükümsüz sayılan işler gösterilmektedir. Kadük Listesi,

¹⁵⁷ R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 64.

yalnızca dönem sonlarında hazırlanmakta ve diğer yazılı belgeler de olduğu gibi tutanaklara eklenmektedir.

Meclise sunulan kanun hükmünde kararnameler, Cumhurbaşkanlığı tarafından bir kez daha görüşölmek üzere geri gönderilen kanunlar, kesin hesap kanunu tasarıları, Sayıştay Başkanlığı tezkereleri, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ekinde yer alan kadro cetvellerine ilişkin Başbakanlık tezkereleri, Meclisin denetimine sunulan kamu iktisadi teşebbüslerinin bilanço ve faaliyet raporlarına ilişkin Başbakanlık tezkereleri ve milletvekilinin yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ilişkin Başbakanlık tezkereleri, Meclis tarafından görüşölerek sonuçlandırılması dahi hükümsüz sayılmamakta ve bir sonraki döneme kendiliğinden devredilmektedir. Ancak, hal böyle olmasına rağmen bu işlerde kadük listesinde yer almaktadır.¹⁵⁸

2.1.2.2.7. Gündem

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, çalışmalarını yazılı bir gündeme göre yürütmektedir. Genel Kurulda görüşölmek üzere hazır bulunan bütün işler, bu gündem içerisinde yer almaktadır.¹⁵⁹ Gündemdeki işlerden bazılarının öne alınması veya geriye bırakılması ya da Meclisin belli çalışma günlerinin, önceden belirlenen yasama veya denetim faaliyetlerine ayrılması gibi konular, Genel Kurul tarafından alınacak kararlarla mümkün olabilmektedir.¹⁶⁰

Meclis Başkanlığı tarafından hazırlatılan ve milletvekillerine dağıtımı yaptırılan gündem şu kısımlardan oluşmaktadır:

1. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları.

¹⁵⁸ R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 61.

¹⁵⁹ Hasan, Erikli, *1982 Anayasası'na Göre Yasa Yapım Süreci*, GÜSBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s. 116.

¹⁶⁰ 22 inci Dönem 11 Aralık 2002 tarihli 8 inci Birleşimde Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan bir kararla; Genel Kurulun toplantı günlerinden Salı gününün denetim konularına, (Anayasanın süreye bağladığı konular hariç), Çarşamba ve Perşembe günlerinin kanun tasarı ve teklifleri ile komisyondan gelen diğer işlerin görüşölmesine ayrılması, Salı ve Çarşamba günlerinde birleşimin başında bir saat süre ile sözlü soruların görüşölmesi, "Sunuşlar" ve işaret oyu ile yapılacak seçimlerin ise her gün yapılması kabul edilmiştir.

2. Özel gündemde yer alacak işler.¹⁶¹
3. Seçim.
4. Oylaması yapılacak işler.
5. Meclis soruşturması raporları.
6. Genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler.
7. Sözlü sorular.
8. Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler.

Yukarıda sayılan işlerden başka, oturumu yöneten Başkan tarafından, o günkü birleşimin başında en çok üç milletvekiline gündem dışı söz verilebilmektedir.¹⁶² İçtüzük, 69 uncu maddesinde “*Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere...*” gündem dışı söz verilebileceğini öngörmektedir. Hükümet de isterse bu konuşmalara cevap verebilmektedir. Olağanüstü acele hallerde Hükümetin de gündem dışı söz talep etme hakkı bulunmaktadır. Bu durumda Başkan, söz konusu istemi yerine getirmek durumundadır. İçtüzük, Hükümetin gündem dışı konuşmasından sonra parti gruplarına onar dakika, grubu bulunmayan milletvekillerinden birisine de beş dakika konuşma hakkı tanımaktadır.

2.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Siyasal Örgütü ile İlgili Kanunlar

Anayasa ve İçtüzük'te, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili özel düzenlemelere yer verilmesi, diğer kanunları Meclis için birer hukuk kaynağı olmaktan çıkarmamaktadır. Yürürlükteki bütün kanunlar, ilgili oldukları ölçüde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hem yönetsel teşkilatı hem de bütün siyasi kurumları için bağlayıcıdır ve birer hukuk kaynağı teşkil etmektedir.

¹⁶¹ İçtüzük, Anayasa ve İçtüzüğe göre belli sürelerde görüşülmesi gereken işler için özel gündem ve görüşme günleri tespit edilebileceğini düzenlemiştir. Buna göre, meclis araştırması komisyonu raporunun görüşülmesi, güvenoylaması ve genel görüşme yapılması gibi konularda özel bir gün belirlenmekte ve bu durumlarda söz konusu işler, Gündemin özel gündemde yer alacak işler kısmında yer almaktadır.

¹⁶² İ. Turan, gündem dışı konuşmaların artık gelenekselleştiğini ve İçtüzükteki amacından uzaklaşarak daha çok bir bölgenin sorunlarının aktarıldığı mesaj verme niteliğine geldiğini belirtmektedir. Bkz. İ. Turan, 2000b, s. 76-77.

Bazı kanunlar ise, Meclisin çalışmalarını kendi yaptığı İktüzüğe göre yürüteceği şeklindeki Anayasa hükmüne rağmen, doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iç yapısı ve işleyişine ilişkin düzenlemeler getirmektedirler.¹⁶³ Özellikle 1980 sonrası dönemde, bazı komisyonların kuruluşuna ilişkin olarak bu şekilde kanunların çıkarıldığı görülmektedir.¹⁶⁴ Bu kanun düzenlemelerinin, yukarıda belirtilen Anayasa hükmüne ne derece uygun olup olmadıkları tartışmalı olmakla birlikte, parlamento hukuku uygulamasında gittikçe yaygınlaştıkları gözlenmektedir. Bu kanunlardan Tezin kapsamı içerisinde önemli görülenler, aşağıdaki başlıklar altında incelenmektedir.

2.1.3.1. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu

Dünya'da insan haklarına verilen önemin gittikçe artması ve uluslararası ilişkilerde yaşanan gelişmeler, Meclis içerisinde insan hakları konusunda özel bir komisyonun kurulmasını gerektirmiştir. Bu gerekçelerle, 5.12.1990 tarihinde kabul edilen İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur.¹⁶⁵

Söz konusu Kanunla Komisyona, Dünya'da ve ülkemizde insan haklarının korunması ve insan haklarına saygı konularındaki gelişmeleri izlemek, ülkemizdeki insan haklarıyla ilgili uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve bu çerçevede Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yapılacak başvuruları incelemek görevleri verilmiştir.¹⁶⁶ Bu Kanun düzenlemesiyle Komisyon, Meclis

¹⁶³ E. Teziç, İktüzükte yapılması gereken bu düzenlemeleri, İktüzük niteliğinde kanunlar olarak adlandırmakta ve bunların bir yönü ile meclislerin dışına taşan bir yönü ile de meclis çalışmalarına yönelik kurallar içerdiklerini belirtmektedir. Bkz. E. Teziç, 1980, s. 36.

¹⁶⁴ Doktrinde, İktüzük niteliğinde kanunlar olabileceği şeklinde çeşitli görüşler de bulunmaktadır. E. Teziç, R. Aybay'a atfen, "kanunlara İktüzük niteliğinde hükümler konulmasında Anayasaya aykırı bir yön olmadığı sonucuna varılabilir" dediğini aktarmaktadır. a.g.e., s. 37. Bakırcı ise, Anayasa ve İktüzükte adları sayılanlar dışında, özel yasayla komisyonlar kurulması konusunda Meclisin bir takdir yetkisi bulunduğunu, ancak üçüncü kişileri ilgilendirmesinin söz konusu olduğu durumlarda kurulacak komisyonun yasayla kurulması zorunluluğuna dikkat çekmektedir. Bkz. F. Bakırcı, 2000, s. 315.

¹⁶⁵ Kanun 8.12.1990 tarihli ve 20719 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁶⁶ TBMMTD, Cilt 51, B: 42 ekinde *Sıra Sayısı: 498*.

içerisindeki diğer ihtisas komisyonlarından ayrı bir statü edinmiştir.¹⁶⁷ Komisyonun kanun tasarı ve tekliflerini inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, diğer komisyonlarda bulunan işler hakkında, istem üzerine görüş belirtmek ve insan hakları ile ilgili konularda yasal düzenlemeler önermek gibi konularda yetkili bulunmaktadır.

Söz konusu Kanun, Meclisin siyasi örgütüyle doğrudan ilgili olmasına rağmen, Kanunu yürütme yetkisi Meclis Başkanı ile birlikte Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu durum güçler ayrılığı ilkesi bakımından bir çelişkidir. Yasama adına görev yapan bir Komisyonla ilgili Kanunun yürütme yetkisinin de Bakanlar Kuruluna değil Meclise ait olması gerekmektedir. Nitekim, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun bu konuda, en azından yasama organıyla ilgili hükümlerinin Meclis Başkanı tarafından, diğer hükümlerinin ise Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceğini düzenlemiştir.

2.1.3.2. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu

Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında, 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması'nın imzalanmasıyla başlayan ilişkiler, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde ülkemizin Avrupa Birliği tam üyeliğine adaylığının tesciliyle birlikte yeni bir aşamaya gelmiştir. Bu aşamada öncelikle Birlik tarafından Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmış, buna karşılık olarak da Türkiye tarafının hayata geçirilmesi gereken önceliklerini ve uygulama takvimini kapsayan "Ulusal Program" hazırlanarak Avrupa Birliği'ne iletilmiştir.¹⁶⁸

¹⁶⁷ 16.5.1996 tarihli ve 424 numaralı, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Başlığı ile Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu İçtüzüğe Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kararla Komisyonun adı İçtüzüğe dahil edilmiştir. Bkz. 24.5.1996 tarih ve 22645 sayılı Resmi Gazete.

¹⁶⁸ Bakanlar Kurulunca hazırlanarak TBMM'ne sunulan "Ulusal Program" 1 Temmuz 2003 tarihinde Genel Kurulda görüşülmüştür. Bakanlar Kurulunun 23.6.2003 tarihinde 2003/5930 sayılı ile kabul ettiği "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin Karar" ise 24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bu gelişmeler üzerine, tam üyeliğe geçiş için gerekli hazırlıkların yapılması amacıyla yönetsel yapımızda yeni birimlerin oluşturulması yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda Meclis içerisinde de Avrupa Birliği'ne tam üyeliğe aday veya üye durumundaki diğer ülkelerde olduğu gibi, genişleme sürecine parlamentonun katkısını sağlamaya yardımcı olacak bir komisyonun kurulması öngörülmüştür.¹⁶⁹ Bu Komisyon, 15.4.2003 tarihinde kabul edilen 4847 sayılı Kanunla kurulmuştur. Ancak, gerekli içtüzük değişikliği yapılmadığından İçtüzüğün 20 nci maddesinde sayılan komisyonlar içerisinde yer almamaktadır.

Kanunla Komisyona, Meclise sunulan kanun tasarı ve tekliflerinden Avrupa Birliği müktesebatına uygunluk yönünden incelenmesi gerekenler hakkında esas komisyona görüş bildirmek ve gerçekleştirdiği faaliyetler hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na yıllık değerlendirme ve faaliyet raporu sunmak gibi görevler yüklenmiştir.

2.1.3.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların¹⁷⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Genel olarak, kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle ekonomik alanda faaliyette bulunan devlet kuruluşları olarak tanımlanabilen kamu iktisadi teşebbüslerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi konusu ilk kez 1961 Anayasası'nın 127 nci maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın da 165 inci maddesinde, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları kamu iktisadi teşebbüsleri

¹⁶⁹AB'nin genişleme sürecinde ulusal parlamentoların rolü, üye ülkeler ve aday ülkeler bakımından farklılıklar göstermektedir. Üye ülkeler bakımından bu rol, genişleme sürecinin ve genel olarak AB ile ilişkili tüm konuların incelenmesi ve ulusal hükümetin gözetimi ve denetimi gibi özellikler gösterirken, aday ülkeler bakımından ise daha çok katılım süreci ve bu süreçte müzakerelerin izlenmesi ve mevzuatın uyumlaştırılmasıyla, tam üyeliğe hazırlık sürecinin denetimi şeklinde olmaktadır. Bu konuda bkz. Semra Gökçimen, Ahmet Yıldız, *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Kurulması Öngörülen Avrupa Birliği Komisyonu Hakkında Değerlendirme Raporu*, Yayımlanmamış Rapor, Ankara, 2001, s. 6-8.

¹⁷⁰ Kanunun fonların denetimine ilişkin hükümleri Anayasa Mahkemesinin 28.1.1988 tarih ve E. 1987/12, K. 1988/3 sayılı Kararı ile iptal edilmiş ve bu Karar, 7.4.1989 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

olarak tanımlanmış ve bunların Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetimine ilişkin esasların kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir.¹⁷¹

Bu amaçla çıkarılan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, bu konuda hem Meclis içerisinde söz konusu denetimi yapacak siyasi organın oluşumunu, hem de çalışma esaslarını düzenlemektedir.

2.1.3.4. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Parlamentolar içerideki kamu politikalarının belirlenmesinde etkili olduğu kadar, dış politikaların saptanmasında, yürütülmesinde ve demokratik denetiminde de önemli bir role sahiptirler.¹⁷² Türkiye Büyük Millet Meclisi de bu rolünün bir gereği olarak, sadece uluslararası anlaşmaların onaylanması ile yetinmemekte, uluslararası düzeyde gerçekleştirdiği faaliyetlerle dış politikaya ve uluslararası ilişkilerimizin geliştirilmesine katkı sağlamaktadır.¹⁷³

Meclisin uluslararası ilişkileri yürütürken temel hukuksal dayanağı, Anayasa ve İçtüzük hükümleri yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun bağlamında Meclisin dış ilişkilerini aşağıdaki şekilde saymamız mümkün bulunmaktadır:

- Türkiye Cumhuriyeti'nin üye olduğu uluslararası kuruluşlardan, üye ülke parlamentolarının temsil edildiği organlar çerçevesinde yürütülen ilişkiler.

¹⁷¹ Madde gerekçesinde, denetimin usul ve esaslarının Anayasa'da gösterilmesinin sakıncalı bulunduğu ve bu konuda kanunkoyucuya bir serbestlik tanınmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Bkz. A. Özer, 1996, s. 627.

¹⁷² M. Soysal, "dış politika" yı, iktidardaki bir hükümetin kendi yetki alanı dışındaki Dünya ile olan ilişkileri bakımından amaç saydığı ilkeleri ve bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için izlediği hareket tarzı olarak ifade etmektedir. Bkz. Mümtaz Soysal, *Dış Politika ve Parlamento*, AÜSBF Yayınları, No. 183-165, Ankara, 1964, s. 4.

¹⁷³ Dış politikaların oluşturulması ve yürütülmesi asıl olarak yürütme organının görevleri arasında görülmektedir. Ancak yürütmeye ait diğer görevlerde olduğu gibi dış politika alanında da parlamentonun; karar alma aşamasında etkilene, denetleme ve uygun bulup bulmama biçiminde bir rolü bulunmaktadır. Bkz. a.g.e., s. 243-244.

- Türkiye Cumhuriyeti ile bünyesinde parlamenterlerden oluşan bir organ bulunan uluslararası kuruluşlarla, mevcut bir anlaşma gereği kurulmuş veya kurulacak karma parlamento komisyonları çerçevesindeki ilişkiler.
- Uluslararası bir anlaşma ile veya böyle bir anlaşma olmaksızın kurulmuş veya kurulacak parlamento birlikleri çerçevesindeki ilişkiler.
- Yabancı devletler parlamentoları ile karşılıklılık ilkesine göre kurulacak dostluk grupları ile yürütülen ilişkiler.
- Yabancı devletlerin parlamentoları ile karşılıklı resmi ziyaretler.
- Yabancı parlamentolar, hükümetler, uluslararası kurum, kurul veya kuruluşların parlamento üyelerinin katılımıyla düzenleyecekleri uluslararası toplantılar ile bunlardan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce düzenlenecek toplantılar.
- Türkiye'nin dış politikasını ilgilendiren konularda yabancı ülkelere gönderilecek özel parlamento heyetlerinin faaliyetleri.

Yukarıda sayılan dış ilişkilere ilişkin görevleri yerine getirmek üzere, Meclis içerisinde çeşitli komisyonlar ve gruplar oluşturulmuştur. Bu siyasi organların oluşumu da, diğer parlamento içi siyasi kurumlarda olduğu gibi Meclis içerisindeki bütün siyasi parti gruplarının katılımı ile olmaktadır.

Meclisin dış ilişkileri ile ilgili Kanun bu amaçla, “siyasi parti gruplarının, meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmaları” ilkesine uygun olarak düzenlemeler getirmektedir.¹⁷⁴ Bunda başkan Kanun, Meclisin uluslararası faaliyetlerinin çerçevesini belirlemenin yanında, bu faaliyetleri yürütecek siyasal organların seçimini, tüzükleri ile çalışmalarına ilişkin diğer esasları da düzenlemektedir. Bu esaslar çerçevesinde oluşturulan komisyonlar ve gruplar Tezin ileriki bölümlerde incelenmiştir.

¹⁷⁴ Bu Kanun, 1980 öncesi dönemde uygulanmakta olan 16.1.1964 tarihli ve 378 sayılı, Yasama Meclisleri Dış Münasebetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun yerine kabul edilmiştir. Önceki Kanun iki meclis esasına göre düzenlemeler getirdiğinden, tek meclisli yapıya göre bazı değişiklikler yapılarak 28.3.1990 tarihinde 3620 sayı ile bu Kanun kabul edilmiş ve 6.4.1990 tarihli ve 20484 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

2.1.3.5. Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun

Türkiye'nin ulusal kalkınma stratejisi bakımından, özellikle 1960 sonrası dönemde önem kazanan planlı kalkınma modeli, planlama işlevini ve bununla ilgili kurumların örgütlenmesini yeni bir sistematığe bağlamıştır. Bu nedenle 1961 Anayasası'nın 129 uncu maddesinde olduğu gibi, 1982 Anayasası'nın 166 ncı maddesi de planlamaya ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer vermiştir. Bu düzenlemelere göre, çok aşamalı planlama sürecinin en son halkasını, yürütme organı tarafından hazırlanan kalkınma planının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından görüşülerek karara bağlanması oluşturmaktadır.

Mecliste kalkınma planlarının görüşülmesinde ise en önemli işlev, Genel Kurulda yapılan görüşmelerden önce Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir. Anayasa gereği kurulan bu Komisyon, diğer işleri yanında kalkınma planlarını görüşmekle görevli sayılmıştır. Komisyonun daha önce 1973 İçtüzüğü'nde yer alan "Bütçe Komisyonu" şeklindeki adı da, İçtüzüğün 1982 Anayasası ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla 1996 yılında yapılan içtüzük değişiklikleriyle birlikte, yeni işlevine uygun olarak Plan ve Bütçe Komisyonu şeklinde değiştirilmiştir.¹⁷⁵

Anayasa, kalkınma planlarının hazırlanmasının, Meclis tarafından onaylanması, uygulanması ve değiştirilmesiyle, planların bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların, özel bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Bu amaçla 1984 yılında kabul edilen 3067 numaralı Kanun, hem kalkınma planlarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda hem de Meclis Genel Kurulu'ndaki görüşme yöntemi konusunda özel bazı düzenlemeler getirmektedir.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Komisyonun adı 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanunun 2 ncı maddesinde Plan ve Bütçe Komisyonu olarak belirtilmiş, bu durum İçtüzüğe 1996 yılında 424 numaralı Kararla yapılan değişiklikle yansıtılmıştır.

¹⁷⁶ Kalkınma planlarının görüşülmesi, bütçe kanunlarının görüşülmesinde olduğu gibi diğer kanunların görüşülmesinden bazı farklı özellikler taşımaktadır. Örneğin, normal kanunların komisyonlarda görüşülmesine 48 saat geçmeden başlanamayacağı İçtüzük'te belirtildiği halde,

Kalkınma planlarının bütünlüğünün korunması amacı, Meclisin yasama çalışmaları açısından önemlidir. Zira, kanun tasarı ve tekliflerinin kalkınma planlarına uygunluğunun incelenmesi, bütün komisyonlara verilmiş bir görev olmakla birlikte, kalkınma planları ile ilgili görülen kanun tasarı ve tekliflerinin son olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderilmesi zorunludur.¹⁷⁷

2.1.3.6. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

Osmanlı-Türk devlet geleneğinde temel kurumlardan birisi olan Divan-ı Humayun'un bir görevi de, halkın dilek ve şikayetlerini incelemek olmuştur. Bu kurum, devletin idari ve mali işleri arasında isteyen herkesin, sözlü ya da yazılı olsun başvurularını inceleyerek çözümlemeye çalışmıştır.¹⁷⁸ Tarihsel olarak bu görev, daha sonra Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi meclisleri tarafından devam ettirilmiştir.

Devletin temel kuruluş belgesi olarak anayasalarımızda dilekçe hakkı ise ilk kez 1876 Kanun-u Esasisi'nde yer almıştır. Bundan sonra sırasıyla 1924 ve 1961 Anayasaları ve son olarak 1982 Anayasası, vatandaşların dilekçe hakkını tanıyarak "siyasi haklar ve ödevler" başlıklı bölümünde buna yer vermiştir. Bu hak, Anayasa'nın 74 üncü maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle karşılıklılık kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılara da tanınmıştır.¹⁷⁹

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dilekçe hakkı kapsamında yapılacak başvuruların incelenmesi görevi, Dilekçe Komisyonu'na ait bulunmaktadır. Dilekçe hakkının nasıl kullanılacağı, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da hem diğer kamu kurum ve kuruluşları bakımından, hem de Dilekçe Komisyonu bakımından düzenlenmiştir. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair

3067 sayılı kanuna göre kalkınma planlarının görüşülmesine en çok 24 saat içinde başlanılması gerekmektedir.

¹⁷⁷ *Türkiye Büyük Millet Meclisi ile İlgili Kanunlar*, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2004, s. 74.

¹⁷⁸ Attila Özer, *Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim*, Ankara, 2002, s. 33.

¹⁷⁹ 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun, 17.10.2001 günlü ve 24556 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kanun bu yönüyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin örgütsel yapısı ve işleyişi ile ilgili bulunmaktadır.

2.1.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları

Doktrinde genel olarak organik kritere göre, yasama organı tarafından yapılan her işlem önce yasama işlemi olarak tanımlanmakta, daha sonra da bu işlemler kendi içerisinde iki gruba ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi objektif, soyut, genel ve süreklilik özellikleri taşıyan, norm koyma biçimindeki kanunlar, ikincisi ise genellikle belli ve somut bir olaya veya duruma ilişkin olarak alınan kararlardır. Parlamento kararlarının somut bir duruma ilişkin olmasının tek istisnası, içtüzük niteliği taşıyan Meclis kararlarıdır. Bunları diğer parlamento kararlarından farklı kılan düzenleyici nitelikte olmalarıdır.

Parlamento kararları çok fazla çeşitlilik göstermektedir. Cumhurbaşkanı seçimi, Meclis Başkanı seçimi, bakanlar kuruluna güven kararı, seçimlerin yenilenmesi veya geriye bırakılması, milletvekilliğinin düşmesi, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararları, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanına ilişkin onaylama kararları ile savaş ilanı kararları bunlardan sadece bazılarıdır. Bunların hemen hepsi somut bir duruma ilişkin kararlardır. Parlamento kararlarını genel olarak düzenledikleri alana göre fonksiyonel olarak aşağıdaki şekilde sınıflandırmamız da mümkündür:

1. Yasama organının iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olanlar.
2. Yasama organının yürütme organı ile olan ilişkilerine ilişkin olanlar.
3. Yasama organının yargı organı ile olan ilişkilerine ilişkin olanlar.¹⁸⁰

Anayasa ve İçtüzük açısından bakıldığında, teknik olarak yasama organının tasarruflarından hangilerinin karar olduğu veya hangilerinin karar olmadığını açıklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, hem Anayasa hem de İçtüzüğün

¹⁸⁰ Bkz. Kemal Gözler, "Yasama İşlemleri", www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm (01.10.2005)

çeşitli maddelerinde sık sık “karar” ifadesine yer verilmekte, fakat karar sayılan işlemlerle ilgili genel bir tanımlamaya gidilmemektedir.

Anayasa’nın toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin 96 ncı maddesi, *“Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz”* hükmünü düzenlemiştir. 146 ncı maddede ise, *“Oya konulan bütün hususlar, Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa, toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır”* hükmü bulunmaktadır. Bu hükümlere göre yasama organının bir tasarrufunun, şekil yönünden karar niteliği taşıyabilmesi için, öncelikle oya konulması ve Anayasa’da öngörülen karar yetersayısı ile kabul edilmiş olması gerekmektedir. Bu nedenlerle, Genel Kurul’da oya konulmamış yalnız bilgiye sunma şeklindeki bildiri, deklarasyon ya da başka adlarla anılan irade açıklamaları teknik yönden bir Meclis kararı niteliği taşımamaktadır.¹⁸¹ Bozkurt ve İba da, bu şekildeki işlemlerin bir yasama işlemi olduğuna dikkat çekmekte ve yasama işlemlerinin, Meclis tarafından yapılan tüm hukuki işlemlerin bir üst başlığı olduğunu belirtmektedir.¹⁸²

Parlamento kararları hakkında, Anayasa’da belirtilen üç konu dışında yargı yoluna gidilememektedir. Bunlardan birincisi yasama dokunulmazlığının kaldırılması, ikincisi milletvekilliğinin düşürülmesi, üçüncüsü de içtüzük niteliğindeki meclis kararlarıdır. Bunların dışındaki Meclis kararlarının yargısal denetimine ilişkin bir düzenleme Anayasa’da bulunmamaktadır.¹⁸³

¹⁸¹ Genel olarak “ortak bildiri” adı altında yapılan bu işlemler, daha çok dış politika ile ilgili konularda TBMM’nin görüşünü, tepkisini veya bir konuda Mecliste temsil edilen parti gruplarının ortak tutumunu ortaya koyması bakımından önemlidir. TBMM tarafından 5.12.1983-21.4.2005 tarihleri arasında Kıbrıs ve Ermeni iddiaları başta olmak üzere çeşitli konularda 51 adet ortak bildiri yayınlanmıştır.

¹⁸² R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 46.

¹⁸³ TBMM tarafından, 12.11.1985 tarihinde Sayıştay üyeliğine yapılan seçime ilişkin olarak, idari yargı yoluna gidilmiş, ancak Danıştay 5 nci Dairesi’nin, 16.12.1987 tarih ve E.1987/2379, K.1987/1785 numaralı kararıyla, yasama organının idari makam olarak kabul edilemeyeceği belirtilerek, söz konusu işlemin idari yargının denetimi dışında kaldığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Anayasanın 92 ncı maddesine göre kabul edilen 107 ve 108 sayılı kararlarla ilgili iptal başvurusu ise Anayasa Mahkemesi tarafından, “...biçim ve öz bakımından denetleyeceği...ya da nitelik ve

2.1.5. Başkanlık Divanı Kararları

Başkanlık Divanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temsil edilen siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edildiği yönetsel bir organ durumundadır. Anayasa, Başkanlık Divanı'nı 94 üncü maddesinde özel olarak düzenlemek suretiyle, O'na hem Anayasal bir statü kazandırmış hem de önemli görevler yüklemiştir.¹⁸⁴ İçtüzük'te Başkanlık Divanı konusunda oldukça ayrıntılı düzenlemelere yer vermiştir. Başkanlık Divanı, bu şekilde Anayasa ve İçtüzük'le kendisine verilen görevlerini yerine getirirken çok çeşitli kararlar almaktadır. Bu kararlar, parlamento örgütü ve işleyişi açısından birer hukuksal kaynak durumundadır.

Başkanlık Divanı kararlarının, parlamento hukuku açısından incelendiğinde iki yönlü olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan birincisi Divanın yönetsel nitelikteki kararlarıdır. Bu şekildeki kararlar, Tezin kapsamı dışında kalan yönetsel yapı ve işleyişe ilişkindir. İkinci grup kararlar ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasal örgütü ile ilgili olup, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin iç hukukunu hem siyasal örgüt bakımından hem de yasama ve denetim faaliyetleri bakımından doğrudan ilgilendirmektedir.¹⁸⁵

Başkanlık Divanı'nın, Meclisin iç yapısına ve işleyişine ilişkin kararlarının belli bir sınıflandırmaya tabi tutulması oldukça zordur. Bu kararların önemli bir kısmı, İçtüzüğün uygulanmasına ilişkin olup, Anayasa, İçtüzük veya kanunların açıkça tanıdığı bir yetkiye dayanmaktadırlar. Bu kararlar, oylamalarda ve seçimlerde bir yanlışlık olduğunu incelemekten, istifa eden milletvekilinin istifasının gerçekliğini tespit etmeye, Kültür Sanat ve Yayın Kurulu'na üye seçimine, yurt dışında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni temsil edecek heyetlerin belirlenmesindeki oranlara kadar geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. İçtüzük ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararları ile Başkanlık Divanı kararlarından

içerik yönünden bunlara benzeyen metinlerden görülmendiğinden reddedilmiştir. Bkz. 24.9.1990 tarih ve E.1990/31, K.1990/24 sayılı Karar, AMKD, Sayı: 26, s. 406.

¹⁸⁴ Ş. İba, 2001, s. 145.

¹⁸⁵ E. Teziç, 1980, s. 42.

hangilerinin Resmi Gazete’de yayımlanacağını bir yönetmelikle belirleme yetkisini Başkanlık Divanı’na vermiş bulunmaktadır.¹⁸⁶

2.1.6. Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasalar, hukuk devleti ilkesini yansıtan temel hukuk kuralları olarak, bütün gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcı niteliği ve en üst hukuksal norm biçimindeki üstünlükleri ile ön plandadırlar. Anayasanın üstünlüğü ilkesi Anayasanın, hukuk düzeni içinde kendisinden sonra gelen bütün kurallardan üstün olması ve bu kuralların da Anayasaya uygun olması zorunluluğunu doğurmaktadır. Bu çerçevede, ulusal iradeyi temsil eden parlamentoda oluşan çoğunluğun koyduğu kuralların, anayasaya uygunluğunun incelenmesi, demokrasinin ve hukuk devleti olmanın doğal bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gereklilik, Anayasa Yargısını doğurmuş, O’nu hukuk devleti ilkesinin ayrılmaz bir parçası haline getirmiştir.

Anayasa, bir yandan yasama ve yürütme organları ile idareyi yargı kararlarına uymak açısından bir zorunluluğa tabi tutmuş, diğer yandan kanunların, kanun hükmünde kararname ve Meclis İçtüzüğü’nün Anayasa’ya uygunluk açısından yargısal denetimi yetkisini de Anayasa Mahkemesi’ne vermiştir. Anayasa’ya uygunluk denetimini yapma yetkisinin bu şekilde Anayasa Mahkemesi’ne verilmiş olması ve kararları açısından da bağlayıcılık öngörülmesi, Yüksek Mahkeme’nin yukarıda belirtilen konularda vereceği kararlarını parlamento hukuku açısından son derece önemli birer hukuk kaynağı durumuna getirmiştir.

¹⁸⁶ Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik, 1.10.1989 tarihli ve 20299 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

2.1.7. Teamüller

Hukuk kaynakları, genel olarak yazılı olan ve yazılı olmayan kaynaklar biçiminde ayrılmaktadır. Yazılı kaynaklar, yürürlükte bulunan başta Anayasa olmak üzere bütün yazılı hukuk kurallarını kapsarken, yazılı olmayan kaynaklar ise hukukun genel ilkeleriyle birlikte, belli bir alana ilişkin örf ve adetlerden oluşmaktadır. Özel hukuk bakımından örf ve adetler, yazılı olmayan kaynaklar arasında yer almakta ve daha çok günlük hayat ve ticari yaşama ilişkin konularda, ikincil bir hukuk kaynağı olarak yazılı hukukun boşluklarını doldurmaktadır.

Konumuz bakımından ise parlamento hukuku içerisinde, “teamül” olarak nitelendirilebilen, genel kabul görmüş ve süreklilik kazanmış uygulamalar sınırlı da olsa bulunmaktadır. Bu uygulamalar, parlamento hukukumuz bakımından yazılı olmayan kaynaklar içerisinde yer almaktadır.¹⁸⁷ Parlamento teamüllerinin oluşumunda, çeşitli etkenler önem kazanmaktadır. Bunların başında, Meclis Başkanlığı’nın uygulamaları ve bu uygulamaların, Anayasa ve İçtüzüğe aykırılığı iddiaları üzerine yapılan “usul tartışmaları” gelmektedir.

Meclisin çok karmaşık bir yapıya sahip olan kanun yapma süreci ve bu sürecin henüz kurumsallaşmasını tamamlayamamış olmasından doğan usul tartışmaları, geçmişte yapılan çeşitli uygulamaları bugüne taşımakta ve bir anlamda teamül oluşumuna katkı sağlamaktadır. E. Teziç bu konuda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na vermiş olduğu 3.11.1999 tarihli bir hukuki mütalaasında, “...İçtüzükte sarahat olmayan hususlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, uygulamalarla bu boşlukları doldurarak “parlamento teamülleri” yolu ile kendi iç hukukunun boşluklarını doldurma imkanı yaratacaktır” görüşüne yer vermektedir.¹⁸⁸

¹⁸⁷ E. Teziç, parlamento hukukunda teamüllerin Anayasa hukukunda olduğu gibi “hayli fakir” olduğuna işaret etmekte ve bunun, henüz istikrarlı bir siyasal hayatın gerçekleşmemiş olması ile açıklanabileceğini belirtmektedir. Bkz. E. Teziç, 1980, s. 67-73.; K. Gözler ise M. Safa Kavakçı olayı çerçevesinde anayasa hukukunda teamül konusunu incelediği bir makalesinde, Türk hukuk düzeni içerisinde anayasa hukukunda teamül olamayacağını belirtmektedir. Bkz. Kemal Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 56, 1999, s. 36-44.

¹⁸⁸ Ş. İba, 2001, s. 201.

Parlamento hukuku açısından teamül sayılabilecek çeşitli uygulamaların, zamanla yazılı birer hukuk normu haline gelebildiği gibi, yazılı hukuk yanında ve onlarla birlikte uygulanmaya devam edildiği de görülmektedir. Bunun en çarpıcı örneği, eski Meclis İctüzüğü'nde (Dahili Nizamname) mevcut olan ve daha çok yapılan uygulamalara açıklık getirmek amacıyla kullanılan “İctüzük notları”dır. Bu notların bir bölümü, başlangıçta sadece bir teamül olarak uygulanmaktayken, sonradan yapılan bir içtüzük değişikliğiyle yazılı birer İctüzük kuralı haline getirilmiştir.¹⁸⁹



¹⁸⁹ İctüzük notları hakkında bkz. E. Teziç, 1980, s. 44; R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 47-48.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİYASAL KURUMLAR

3.1. SİYASAL KURUMLAR

Toplumsal yaşamın varlığının devamı için bazı kararlar alınması ve bu kararların uygulanması, bütün yönetim biçimlerinin temel olgusu olmuştur. Seçilen yönetim biçimine göre siyasal rejimler, devlet aygıtı içerisinde toplumsal kararları alacak, uygulayacak ve denetleyecek siyasal kurumları oluşturmak durumundadırlar. Peki bu siyasal kurumlar hangileridir? Bu sorunun cevabını bulmak kolay değildir. Demokrasi kavramı gibi siyasal kurumlar kavramı da tanımlanması zor bir kavramdır.

Anayasa ile siyasal kurumlar arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Anayasaların geleneksel rolleri, onların bu siyasal kurumlar ile birlikte anılmalarını sağlamıştır. Günümüzde anayasalar, temel siyasal kurumları kapsamına almaktadır. Ancak, bunların hepsini de Anayasa'da görmek mümkün değildir. Toplumsal değişim ve bunun sonucunda ortaya çıkan yeni siyasal roller, sosyal bir gerçeklik olarak başka kurumların da bu kapsama dahil edilmesine neden olmaktadır.¹⁹⁰ T. Z. Tunaya bu açıdan siyasal kurumları, “*kanun koyucu ile diyaloga girebilen, hukuk düzeni dışında kalabilen, fakat sosyal düzende fiili bir hayat sürebilen toplum gerçekleridir*” şeklinde tanımlamaktadır.¹⁹¹

¹⁹⁰ Baskı grupları olarak adlandırılan kurumlar giderek siyasal karar alma sürecinde daha aktif, daha katılımcı olmaktadır. Artık yönetime katılım sadece oy vermekle ve siyasal partilerle sınırlı görülmemektedir. Göksu ve Bilgiç'in aktardığına göre, “*baskı grupları, vatandaşların tamamının siyasal fikirlerinin yöneticilere aktarılmasında siyasal partilerden daha önemlidir*” Bkz. Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 36, Sayı: 2, 2003, s. 51.

¹⁹¹ T. Z. Tunaya, 1980, s. 83.

Temsili demokratik rejimi benimsemiş bütün ülkelerde, temel siyasal kurumların en başında parlamento gelmektedir. Parlamento ve parlamenter yapıların işleyişi, o ülkedeki siyasal yaşamın ayrılmaz birer parçası olmaktadır. Bu bakımdan T. Z. Tunaya'nın, bir ülkedeki siyasal kurumlar için kullandığı, “*siyasi hayatın, küçültülmüş ve yoğunlaştırılmış birer modelidirler*” ifadesi de öncelikle Meclis içi siyasal kurumlar için geçerlidir.¹⁹² Siyasi sistem içerisinde demokratik mekanizmaları hareket ettiren siyasal güç, Meclis platformlarında siyasi partilerin karşılıklı ilişkilerinden doğmakta ve bütün bir siyasal yaşama yansımaktadır.

Parlamento içinde en başta gelen temel siyasi kurum ise, adı ülkelere göre değişmekle birlikte (parliament, congressman, senator, member, üye, mebus vb.), halkın oylarıyla seçilerek gelen ve parlamentoyu oluşturan temsilcilerdir. Parlamento içindeki siyasi örgütlenmeyi oluşturan diğer bütün oluşumlar, kaynağını bu temel kurumdan almaktadırlar. O nedenle, Türkiye Büyük Millet Meclisi örgütünde yer alan siyasal kurumların incelenmesine de öncelikle buradan başlanılmalıdır.

3.1.1. Milletvekilliği

Demokrasinin tanımı bugüne kadar tam olarak yapılamamakla birlikte, eski Yunancadaki “demos” (halk) ve “kratos” (otorite) sözcüklerinin biraraya gelmesiyle oluşan “demokrasi” kavramı, basit biçimde “halkın yönetimi” olarak tanımlanmaktadır. Yine bu konuda benzer bir tanımı Abraham Lincoln, “*halkın, halk tarafından, halk için ve halk adına yönetimi*” olarak yapmaktadır.¹⁹³ Tarihsel olarak bakıldığında demokrasinin gelişmesi; “doğrudan demokrasi”, “yarı doğrudan demokrasi”, “temsili demokrasi” şeklinde özetlenebilecek bir çizgi izlemiştir.¹⁹⁴

¹⁹² T. Z. Tunaya, 1980, s. 120.

¹⁹³ Şükriye Hiçdönmez, *Demokrasilerde Temsil, Seçimler ve Tercihli Oy Sistemi*, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1996, s. 3.

¹⁹⁴ Burhan Kuzu, “Demokrasi ve Gereklere”, *Yeni Türkiye*, Sayı: 17, 1997, s. 103.

Bugünkü çağdaş demokratik sistemlerde, bireylerin siyasal karar alma sürecine daha çok katılmaları, düşünce ve çözüm üretmeleri, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi gündeme getirmekle birlikte, en geçerli demokrasi biçimi hala temsili demokrasidir.¹⁹⁵ Temsili demokrasi, yukarıdaki demokrasi tanımlarına paralel olarak, “yöneticilerin yönetenler tarafından serbest ve dürüst seçimlerle belirlendiği bir yönetim şekli” olarak açıklanmaktadır. Temsili demokrasinin özünü, yönetenlerle yönetilenler arasındaki temsil kurumu ve onun düzenlenmesi oluşturmaktadır. Bu açıdan, temsil görevini yerine getiren kurum olarak milletvekilliğinin siyasal sistem içerisindeki konumu oldukça önemlidir.

Türkiye’nin siyasal rejimi içerisinde, 1921 Anayasası ile başlayan ve 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile devam eden bir çizgide, milli egemenlik ilkesi ve buna dayalı temsili vekalet anlayışı kabul edilmiştir.¹⁹⁶ Bu anlayışa uygun olarak, devletin temel kuruluş belgesi olan, temel hak ve özgürlüklerin güvencesi niteliğindeki Anayasa, milli egemenlik ilkesine dayalı temsili demokrasinin gereği gibi işleyebilmesi amacıyla, diğer temel hak ve özgürlükler yanında seçme ve seçilme hakkını siyasi haklar ve ödevler bölümünde güvence altına almıştır. Anayasa’nın yasama organına ilişkin düzenlemeleri içerisinde, 80 ila 86 ncı maddeler arasında, bir statü olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin durumu; seçiminden üyeliğin düşmesine kadar ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

3.1.1.1. Milletvekili Seçimi

Anayasa milletvekili seçimini, hem seçme hem seçilebilme yeterlilikleri bakımından, hem de seçimin nitelikleri yönüyle düzenleme konusu yapmıştır. Seçme yeterliliği bakımından 18 yaşına giren her Türk vatandaşının, seçme ve

¹⁹⁵ Temsili demokrasi, tarihsel köken olarak Ortaçağ dönemindeki meclislere kadar uzanmaktadır. Bu meclislerin en bilinen örnekleri demokrasi modelinin ilk olarak yerleştiği İngiltere’de Parliament, Fransa’da Etats Generaux ve İspanya’da Cortes’dir. Doğrudan demokrasinin uygulaması ise günümüzde İsviçre’nin bazı kantonlarında devam etmektedir. Temsili demokrasi konusunda Bkz. *Thema Larousse-Tematik Ansiklopedi*, Milliyet Yayınları, 1993, s. 339.

¹⁹⁶ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 222.

halk oyuna katılma hakkına sahip bulunduğu kabul edilmiştir. Seçilebilme yeterliliği ise Anayasanın 76 ncı maddesinde düzenlenmiş ve zaman içerisinde bazı değişiklikler görmüştür.

Bugünkü durumda, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı; en az ilkokul mezunu olmak, kısıtlı olmamak, askerlik hizmetini yapmış olmak, kamu hizmetinden yasaklı olmamak, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymemiş olmak, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymemiş olmak kaydıyla milletvekili seçilebilmektedir. Yukarıda sayılan suçlardan birini işlemiş olanlar ise affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilememektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni oluşturan milletvekilleri, Anayasa ve Seçim Kanunu'nda düzenlendiği biçimiyle; tek dereceli nisbi temsil sistemine göre, beş yılda bir yapılan seçimlerle belirlenmektedir(Bkz. EK 3). Seçimler; serbestlik, eşitlik, genel ve gizli oy, açık sayım ilkelerine göre ülke genelinde aynı günde, yargı yönetimi ve denetimi altında yapılmaktadır.¹⁹⁷ Anayasa'nın 79 uncu maddesinde, seçimlerle ilgili bütün konuları kesin olarak karara bağlama ve milletvekillerinin seçim tutanaklarını kabul etme görevi, Yüksek Seçim Kurulu'na verilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu'nun kararlarına karşı da başka bir yargı organına veya mercie başvurabilme olanağı bırakılmamıştır.¹⁹⁸

Ülkemizde milletvekili seçimleri konusunda, yukarıda belirtilen nitelikler değişmemekle birlikte farklı bazı uygulamaların yapıldığı zamanlar da olmuştur.

¹⁹⁷ Türkiye'de uygulanan seçim sistemleri hakkında bkz. Tuncay Önder, "Seçim Sistemleri", (Editör Mümtaz'er Türköne), *Siyaset*, Lotus Yayını, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 293-314.

¹⁹⁸ Seçimlerin genel yönetimi ve denetimi ile ilgili olarak 1961 Anayasasının 75 inci maddesindeki hüküm muhafaza edilmiş, ancak YSK kararlarının kesin olup olmaması tereddütlere yol açtığı gerekçesiyle YSK kararlarının kesin olduğu ve başka bir yargı mercisine başvurulamayacağı kuralı getirilmiştir. Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 775.

Bunlardan ilki, “tercih sistemi” uygulamasıdır.¹⁹⁹ Milletvekili Seçimi Kanunu’nda 24.8.1991 tarihli ve 3757 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, tercih sistemi ilk kez 19 uncu Dönem milletvekili seçimlerinde uygulanmıştır. Bu uygulama, aynı yasama dönemi içerisinde kabul edilen 27.10.1995 tarihli ve 4125 sayılı kanunun 14 üncü maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Yine milletvekili seçimi ile ilgili olarak, 27.10.1995 tarihli ve 4125 sayılı Kanunla, Medisi oluşturan beşyüz elli milletvekilinin yüzünün “ülke seçim çevresi milletvekili”²⁰⁰ olarak seçilmesi öngörülmüştür. Ancak, bu değişiklikle Anayasa Mahkemesi tarafından, söz konusu Kanunun 8 inci ve 9 uncu maddelerinin iptal edilmesi nedeniyle uygulama olanağı bulamamıştır.²⁰¹ Anayasa Mahkemesi, konu ile ilgili olarak vermiş olduğu Kararında, milletvekillerinin bu şekilde farklı şekillerde sınıflandırılıp, değişik biçimlerde adlandırılmasını, Anayasa’nın 75 inci maddesine aykırı bulmuştur.²⁰²

3.1.1.2. Seçim Dönemi

Seçim dönemi, parlamento hukukunda iki milletvekili seçimi arasında geçen süre olarak tanımlanmaktadır. Bu süre her ülkede, milletvekillerinin görev sürelerine bağlı olarak değişebilmektedir. Genel olarak, tek meclisli yasama organlarında bu sürenin 2 ila 5 yıl arasında değiştiği, çift meclisli yasama organlarında ise nispeten daha uzun bir süreyi kapsadığı görülmektedir.²⁰³

¹⁹⁹ Tercih sistemi, siyasi partilerin bir seçim çevresinde göstereceği adaylar arasından seçmenin tercih yapması esasına dayanmaktadır. Bununla ilgili olarak TÜSİAD tarafından yaptırılan bir kamuoyu araştırmasında, seçmenlerin yüzde 81’inin bu uygulamayı olumlu karşıladığı sonucuna ulaşılmıştır. Bkz. *Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması*, TÜSİAD Yayını, 2001, Cilt II, s. 150.

²⁰⁰ Milletvekillerinin belli bir bölümünün, ülke seçim çevresi esasına göre (Türkiye Milletvekili) seçilmesini öngören bu sistemle ilgili olarak TÜSİAD tarafından yaptırılan bir araştırmada seçmenlerin yüzde 67’sinin buna karşı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. TÜSİAD, 2001, s. 164.

²⁰¹ Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin 18.11.1995 günlü ve E.1995/54 K.1995/59 numaralı iptal Kararı 21.11.1995 günlü ve 22470 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁰² B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 223.

²⁰³ E. Onar, 1995, s. 53; *Parliaments Of The World*, Inter-Parliamentary Union, Second Edition, Volume I, 1986, p. 3-10.

Türkiye Büyük Millet Meclisi açısından bir seçim dönemi, İktüzük'te aynı zamanda iki milletvekili genel seçimi arasındaki çalışma süresi olarak düzenlenen bir yasama dönemine denk olmaktadır.²⁰⁴ Milletvekili seçimi dönemleri, anayasalardaki düzenlemelere göre değişik zamanlarda değişik biçimlerde düzenlenmiştir.

Son olarak 1982 Anayasası, bu süreyi beş yıllık bir zaman dilimi olarak belirlemiştir. Bu düzenlemeyle birlikte, yerleşik geleneklerden ve 1961 Anayasası'nın 69 uncu maddesindeki "*milletvekili seçimleri dört yılda bir yapılır*" biçimindeki düzenlemeden en azından hukuk kuralı olarak ayrılmıştır. Ancak, yazılı kural böyle olmakla birlikte, 1980 sonrasında yapılan bütün milletvekili seçimlerine bakıldığında, seçim süresinin hiçbir zaman tam beş yıl olarak uygulandığı da görülmemektedir.²⁰⁵

²⁰⁴ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 199.

²⁰⁵ Milletvekili seçimi tarihlerine göre TBMM dönemleri ve görev süreleri :

1. Dönem	(19.3.1920(*)-16.4.1923)	3 yıl 1 ay
2. Dönem	(....6.1923-2.10.1927)	4 yıl 2 ay
3. Dönem	(2.9.1927-24.6.1931)	3 yıl 9 ay 22 gün
4. Dönem	(24.6.1931-8.2.1935)	3 yıl 7 ay 14 gün
5. Dönem	(8.2.1935-28.3.1939)	4 yıl 1 ay 20 gün
6. Dönem	(28.3.1939-2.3.1943)	3 yıl 11 ay 4 gün
7. Dönem(**)	(2.3.1943-21.7.1946)	3 yıl 4 ay 23 gün
8. Dönem	(21.7.1946-14.5.1950)	3 yıl 9 ay 23 gün
9. Dönem	(14.5.1950-2.5.1954)	3 yıl 11 ay 18 gün
10. Dönem(**)	(2.5.1954-27.10.1957)	3 yıl 5 ay 5 gün
11. Dönem(***)	(27.10.1957-27.5.1960)	2 yıl 7 ay
12. Dönem	(15.10.1961-15.10.1965)	4 yıl
13. Dönem	(15.10.1965-12.10.1969)	3 yıl 11 ay 27 gün
14. Dönem	(12.10.1969-14.10.1973)	4 yıl 2 gün
15. Dönem(**)	(14.10.1973-5.6.1977)	3 yıl 7 ay 21 gün
16. Dönem(***)	(5.6.1977-12.9.1980)	3 yıl 3 ay 7 gün
17. Dönem(**)	(6.11.1983-29.11.1987)	4 yıl 23 gün
18. Dönem(**)	(29.11.1987-20.10.1991)	3 yıl 10 ay 21 gün
19. Dönem(**)	(20.10.1991-24.12.1995)	4 yıl 2 ay 4 gün
20. Dönem(**)	(24.12.1995-18.4.1999)	3 yıl 3 ay 24 gün
21. Dönem(**)	(18.4.1999-3.11.2002)	3 yıl 6 ay 15 gün
22. Dönem	(3.11.2002- Devam)	

(*) Sivas Kongresinde seçilen Heyeti Temsiliye adına Mustafa Kemal'in, en geç 15 gün içerisinde Ankara'da olağanüstü yetkili bir Meclisin çoğunlukla toplanmasını sağlamak üzere seçim yapılmasına ilişkin olarak vilayetlere, mutasarrıflıklara ve kolordu komutanlıklarına genelgesini yayınladığı tarihtir.

(**) Erken seçime gidilen dönemleri göstermektedir.

(***) Askeri müdahale ile sona eren dönemleri göstermektedir.

3.1.1.3. Seçimlerin Yenilenmesi

Milletvekili seçimlerinin Anayasa'da belirtilen beş yıllık normal süresinde yapılması mümkün olduğu gibi, çeşitli nedenlere bağlı olarak bu sürenin tamamlanmasından önce ya da sonra yapılması da mümkündür. Seçimlerin normal süresinden önce yapılması durumunda seçimlerin yenilenmesi gündeme gelmekte, seçimlerin normal zamanından sonraya bırakılmasında ise seçimlerin geri bırakılması durumu söz konusu olmaktadır.

Anayasa, seçimlerin yenilenmesi konusunu üç durumda düzenlemiştir. Birinci olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Anayasa'nın 77 nci maddesine göre alacağı bir kararla milletvekili seçimlerinin yenilenmesi mümkündür. İkinci olarak ise, Anayasa'nın 116 ncı maddesindeki koşulların varlığı durumunda Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı'na danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Üçüncü durumda ise Anayasa'nın 102 nci maddesinde öngörülen otuz günlük süre içerisinde yeni Cumhurbaşkanı'nın seçilememesi durumunda milletvekili seçimlerinin derhal yenilenmesi gerekmektedir.²⁰⁶

İkinci ve üçüncü durumlarda milletvekili seçimlerinin yenilenebilmesi, siyasal sistemdeki tıkanıklıkların aşılması için getirilmiş düzenlemelerdir. Buna göre Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi; Bakanlar Kurulunun Meclisten güvenoyu alamaması ya da mevcut bir hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesi durumlarında, kırkbeş gün içerisinde yeni bir hükümetin kurulamaması veya kurulup da güven oyu alamaması durumunda söz konusu olmaktadır. Güvensizlik oyundan önce Başbakanın istifa etmesi veya yeni seçilen Mecliste Başkanlık Divanı kurulduktan sonra kırkbeş gün içinde yeni bir hükümetin kurulamaması durumlarına özgü olarak da seçimlerin yenilenmesi kararının Cumhurbaşkanı tarafından verilmesi mümkündür. Bu iki halde Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenebilmesine karar vermesi, Anayasa gereği Meclis Başkanı'na danışarak olmaktadır.²⁰⁷

²⁰⁶ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 200.

²⁰⁷ Bu hüküm 1982 Anayasası ile getirilmiştir. Başkanlık divanının oluşumundan itibaren kırkbeş günlük süre içerisinde yeni hükümetin kurulamaması durumunda fesih öngörülmesi hükümetin

1980 sonrasında yapılan bütün milletvekili genel seçimleri, Anayasa'nın 77 nci maddesine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendi iradesiyle seçimlerin erken yenilenmesine karar vermesi yoluyla olmuştur.²⁰⁸ Meclis bu tasarruflarını bazı durumlarda İçtüzük hükümleri çerçevesinde yalnızca karar alarak gerçekleştirmiş, bazı durumlarda ise hem karar almak hem de kanun çıkarmak suretiyle gerçekleştirmiştir (Bkz. EK 5). Seçimlerin yenilenmesi için, İçtüzük gereği yalnızca karar almak yeterli olduğu halde, bir teminat olarak hem karar alındığı hem de kanun çıkarıldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, bununla ilgili olarak vermiş bulunduğu bir kararında her iki işlem türüyle birlikte seçimlerin yenilenebileceğine işaret etmiştir.²⁰⁹

3.1.1.4. Seçimlerin Ertelenmesi

Anayasa yukarıda açıklandığı üzere, seçimler konusunda çeşitli durumlara göre farklı düzenlemeler öngörmüştür. Bu düzenlemelerden birisi de Anayasa'nın 78 inci maddesine göre, milletvekili seçimlerinin normal zamanından geriye bırakılmasıdır. Bu halde, seçimlerin yenilenmesinin tam tersi olarak, görevde bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin savaş sebebine bağlı olarak bir yıl süreyle daha görevine devam etmesi öngörülmektedir.

Savaş halinin varlığı, seçimlerin geriye bırakılması için tek başına bir sebep değildir. Anayasal olarak seçimlerin ertelenebilmesi için, savaş hali sebebiyle “yeni seçimlerin yapılmasına imkan görülmemesi” gibi bir durumun da söz konusu olması gerekmektedir. Bu halin varlığı durumunda erteleme kararı vermeye Türkiye Büyük Millet Meclisi yetkilidir. Anayasa, yukarıdaki şartlarla

kurulması için zorlayıcıdır. Ayrıca hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesi veya güvenoyu alamaması durumları için de eskiden öngörülen başbakanın cumhurbaşkanından Meclisin feshini istemesi şartına yeni hükümde yer verilmemiştir. Gerekçe için bkz. A. Özer, 1996, s. 454-456.

²⁰⁸ Seçimlerin yenilenmesine ilişkin olarak TBMM tarafından alınan 30.7.1998 gün ve 590 sayılı karar üzerine Meclisin yeniden olağanüstü toplantıya çağırılması ve seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararın değiştirilmesi hakkındaki önerenin Anayasa Komisyonunda görüşülmeden doğrudan gündeme alınmasına ilişkin Genel Kurul kararı yeni bir İçtüzük kuralı niteliğinde görülmüş ve Anayasa Mahkemesi tarafından usulde paralellik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle 26.3.1999 gün ve E.1999/14, K.1999/6 sayılı Kararla iptal edilmiştir. Karar için bkz. 6.10.1999 gün ve 23838 sayılı Resmi Gazete, s. 1736.

²⁰⁹ Bkz. Anayasa Mahkemesinin 8.10.1987 günlü ve E.1983/23, K.1983/27 sayılı Kararı, *AMKD*, Sayı: 23, s. 387.

seçimlerin ertelenmesini, ancak bir yıllık süre için öngörmüştür. Bu bir yıllık süre içerisinde seçimin ertelenmesine neden olan sebeplerin ortadan kalkmaması durumunda ise aynı usul çerçevesinde ikinci bir erteleme kararı alınması mümkün bulunmaktadır.

Mevcut düzenlemeye göre, alınabilecek ikinci bir ertelemeden sonra, üçüncü bir erteleme kararı alınması Anayasa’da öngörülmemiştir. Bunun Anayasa’da öngörülmemiş olması, fiili olarak seçimin yapılabilmesini olanaksız kılacak bir durumun ortaya çıkması durumunda ne olacağı sorusunu akla getirmektedir. Burada son kararı verme yetkisi ve sorumluluğu, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne aittir. Anayasa erteleme için yalnızca bu durumları öngörmekle, seçimlerin ertelenmesi konusunda isteksiz olduğunu göstermiş ve bir bakıma demokratik yönetim açısından seçimlere verdiği önemi ortaya koymuştur. Bugüne kadar olan Meclis uygulamalarında da seçimlerin yenilenmesinin örnekleri çok olmasına rağmen, seçimlerin geriye bırakılmasına ilişkin bir örnek bulunmamaktadır.

3.1.1.5. Ara Seçim

Milletvekili seçimlerinin dört yılda bir yapılması genel kural olmakla birlikte, üyeliklerde boşalma olması durumunda ara seçim yapılabileceği Anayasa’da öngörölmüştür. Anayasa, ara seçimin yapıp yapılmaması konusunda hem bir zorunluluk, hem bir serbesti, hem de bazı kısıtlamalar öngörmüştür. Buna göre; öncelikle ara seçim yapılabilmesi için üyeliklerde boşalma olması gerekmektedir. Boşalan üyeliklerin sayısının üye tamsayısının (550) yüzde beşini (28) bulması durumunda ise üç ay içerisinde ara seçim kararı alınması anayasa gereği zorunludur.

Her seçim döneminde enaz bir kez ara seçim yapılmasının öngörölmesi, genel seçimlerden itibaren otuz ay geçmedikçe ara seçim yapılamayacağı, seçimlere bir yıl ve daha az bir süre kaldığında ara seçime gidilememesi, ara seçim konusundaki anayasal sınırlamalardır. Bunların dışında ara seçim kararı

alınması siyasal bir tercihtir.²¹⁰ Ara seçim yapılmasını zorlamak amacıyla bir grup milletvekilinin istifa etmesi durumunda ise, Anayasa'nın milletvekilliğinden istifanın kabulünü Meclis kararına bağlayan 84 üncü maddesi önem kazanmaktadır. Bu maddenin getiriliş amacı Anayasa Komisyonu Raporunda, *"gereksiz ve yüzeysel tarzda ara seçim yapılması ihtimallerini kapatmak lüzumudur"* şeklinde ifade edilmiştir.²¹¹

Ara seçim konusu, 2002 yılında yapılan bir anayasa değişikliğine de konu olmuştur. Bu değişiklik için, 22 nci Dönem milletvekili seçimlerinden birinci parti olarak çıkan ve Mediste çoğunluğu elinde tutan siyasi partinin genel başkanının milletvekili olmaması nedeniyle Başbakanlığa atanamaması hazırlayıcı bir etken olmuştur.²¹² Yapılan değişiklikte, Anayasa'da ara seçim yapılabilmesi için öngörülen şartların arasına, *"bir ilin veya seçim çevresinin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde üyesinin kalmaması halinde, boşalmayı takip eden doksan günden sonraki ilk Pazar günü ara seçim yapılır"* hükmü eklenmiştir.

3.1.1.6. Temsil İlişkisinin Hukuki Niteliği

Hukukta temsil genel olarak, temsilcinin aldığı yetki çerçevesinde temsil ettiği kişinin nam ve hesabına hukuki bir eylemde bulunması anlamına gelmektedir.²¹³ Siyasal temsil ise demokratik yoldan seçilmiş kişilerin, kendilerini seçenler adına, toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda siyasal nitelikte kararlar almasını ve bu kararların uygulanmasını amaçlamaktadır. Siyasal temsil ile

²¹⁰ T. Z. Tunaya'ya göre, temsili rejimde iktidarın gerçek sahibi olan halkla parlamentonun bir yasama dönemi içinde diyalog kuramaması veya dolaylı biçimde kurulabilmesi, genel seçimlerin güvence ve denetim aracı olma niteliğini zayıflatabilmektedir. Bu sebeple ara seçim veya referandum gibi kurumlar, halkla parlamento arasında doğrudan bağlantı kurulmasını sağlayan birer araç durumundadırlar. Bkz. T. Z. Tunaya, 1980, s. 231.

²¹¹ Emine Aydoğdu, *Teşkilatı Esasiye'den Günümüze Anayasalar*, Palme Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 404.

²¹² 3 Kasım 2002 milletvekili seçimlerinde en fazla oyu alan AKP'nin Genel Başkanı R. Tayyip Erdoğan, milletvekili olmaması nedeniyle Anayasanın 109/2 hükmüne göre Cumhurbaşkanınca başbakan olarak atanamamıştır. Bkz. Şeref İba, "Türkiye'de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları" *AÜSBFD*, Cilt 58, Sayı: 2, 2003, s. 97-116.

²¹³ E. Yılmaz, 1986, s. 719.

hukuki temsil arasındaki en önemli fark, hukuki bir temsil ilişkisinde temsilcinin, vekaletini aldığı kişiyle ve onun verdiği yetkiyle sınırlı olmasıdır.

Siyasal temsil kurumu, demokratik yönetim anlayışının gelişimiyle önem kazanmış, anayasalarda ve yasalarda özel olarak düzenlenmiştir. Türkiye’de 1921 Anayasası ile benimsenen milli egemenlik ilkesi ve buna bağlı temsili vekalet anlayışı, bugüne kadar uzanan tarihsel bir seyir izlemiştir. Bugün Anayasa’nın 80 nci maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni oluşturan milletvekillerinin, yalnızca seçtikleri bölgeyi ve kendilerini seçenleri değil bütün milleti temsil edeceklerini düzenlemektedir.²¹⁴ Bu, egemenlik yetkisinin millete ait olduğu anlayışının ve temsili demokrasinin bir sonucudur.

Seçenle seçilen arasındaki temsil ilişkisinin hukuki niteliği; genel, ulusal ve siyasi bir ilişki biçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Temsilin genel olmasından amaç, temsilcinin yalnız belli bir kesimin değil, bütün toplumun sorunlarını çözmeye yetkili kılınması anlamına gelmektedir. Temsil ilişkisinin ulusal olma niteliği ise, temsil edilenin milletin bütünü olması ve temsilcinin de bireysel olarak tek tek milletvekilleri değil Kurul olarak Meclisin olması anlamını taşımaktadır. Bu hukuksal ilişkinin en önemli özelliği, temsilcinin kendisini seçen seçmenden bağımsız olmasıdır. Milletvekilleri, kendilerini seçenlerden almış oldukları temsil yetkisini, kendi iradeleriyle kullanmaktadırlar.

3.1.1.7. Milletvekillerine Sağlanan Haklar ve Yasama Ayrıcalıkları

Anayasa, milletvekillerinin Anayasa’dan doğan görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla onlara bazı haklar ve ayrıcalıklar sağlamıştır.²¹⁵ Bu hak ve ayrıcalıklar, yalnızca Türkiye’de de sağlanmış değildir. Demokratik temsil sistemini benimsemiş hemen hemen bütün ülkeler,

²¹⁴ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 222.

²¹⁵ E. Özbudun, yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu kurumlarını, parlamentoların kendi çalışma yöntemlerini ve çalışma sürelerini bizzat belirleme yetkileri gibi, özerkliklerinin bir sembolü ve somut göstergesi olarak kabul etmektedir. Bkz. “Siyasal Kurumlaşma Açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi”, 6. Milli Egemenlik Sempozyumu, TBMMKSYK Yayını, No. 47, Ankara, 1990, s. 22.

temsilcilerine çeşitli adlar altında bazı haklar tanımakta ve güvenceler vermektedirler.²¹⁶

Milletvekillerinin bu şekilde, diğer vatandaşlardan farklı bir statüye tabi tutulmasındaki amaç, onları imtiyaz sahibi ve hukukun üstünde bir grup haline getirmek değildir. Milletvekillerine bu tür haklar sağlanmasının arkasındaki amaç, kamu yararının daha iyi gerçekleşmesinin sağlanması, milletvekillerinin anayasal görevlerini daha iyi yerine getirebilmelerini olanaklı kılan anayasal bir güvence sağlanmasıdır.²¹⁷ Bu nedenle Anayasa, milletvekillerinin kendileri tarafından kendi dokunulmazlıklarının kaldırılması yönündeki isteklerini de, yasama dokunulmazlığının kaldırılması için yeterli görmemiştir.²¹⁸

Türkiye’de milletvekillerine sağlanan haklardan ilki, onlara belli ölçülerde bir yaşam düzeyini sürdürmelerine olanak sağlayacak ödenek ve yolluk verilmesinin öngörülmüş olmasıdır. Anayasa 86 ncı maddesinde bu konuda, Türkiye Büyük Millet Medisi üyelerinin mali statülerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Milletvekillerinin mali hakları ayrıca bir kanun konusudur.

İkinci olarak Anayasa’nın 83 üncü maddesinde milletvekillerine, görevlerini her türlü etkiden uzak ve tam bağımsız olarak yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla, yasama dokunulmazlığı adı altında bazı ayrıcalıklar sağlanmıştır.²¹⁹ Anayasa’nın 112 nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, milletvekillerine sağlanan bu hak ve ayrıcalıklardan, milletvekili olmayan bakanlar da görevlerinin özelliği nedeniyle yararlanmaktadırlar.

²¹⁶ İngiltere ve ABD’nde her iki Mediste çalışan memurların da dokunulmazlıktan faydalandıkları, İngiltere’de komisyonlara çağrılan tanıklar ve görevli kişilerin, parlamentoya geliş-gidişlerinde ve orada bulundukları sürece dokunulmazlıktan faydalandıkları belirtilmektedir. Bkz. Faruk Bilir, *Türkiye’de Milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2001, s. 111.

²¹⁷ Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 789.

²¹⁸ 22 nci Yasama Döneminde İstanbul milletvekili Emin Şirin tarafından verilen 2/305 esas numaralı İçtüzük değişikliği teklifi ile milletvekilinin kendisinin dokunulmazlığının kaldırılmasını isteyebileceği ve bu durumda Komisyonun, dokunulmazlığın kaldırılması konusunda erteleme kararı veremeyeceği öngörülmüştür. Teklif henüz Anayasa Komisyonu’nda görüşülmemiştir.

²¹⁹ E. Teziç, 1980, s. 123.

Milletvekilleriine sağlanan bu ayrıcalıkların, Anayasa'da aynı maddede "yasama dokunulmazlığı" başlığı altında düzenlenmiş olmasına rağmen, birbirinden farklı iki boyutu bulunmaktadır. Birinci boyut olarak yasama sorumsuzluğu, milletvekillerinin Meclis çalışmaları sırasında kullandıkları oy ve sözleri ile ileri sürdükleri her türlü düşünceden sorumlu tutulamamaları anlamına gelmektedir. Yasama sorumsuzluğu, milletvekilliği sıfatı sona erdikten sonra da devam etmekte ve kaldırılması söz konusu olmamaktadır. Buradaki Meclis çalışmaları kavramı, sadece Genel Kurul çalışmalarını değil, milletvekillerinin komisyonlardaki, parti gruplarındaki ve İçtüzük gereği araştırma ve soruşturma komisyonlarının Ankara dışında yürütölen çalışmalarını da kapsamaktadır. Yasama sorumsuzluğunun tek istisnası, bu söz ve davranışlar bir oturum sırasında yapılmışsa, o oturumdaki Başkanlık Divanı'nın teklifi üzerine alınacak bir kararla, milletvekillerinin bu görüşlerini Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulmalarıdır.

Yasama sorumsuzluğu kapsamındaki eylemler, milletvekilleri açısından cezai bir sorumluluk doğurmamakla birlikte, bu eylemler nedeniyle zarar gören kişilerin zararlarının hukuken tazmin edilebileceği, uygulamada ve doktrinde kabul görmektedir. Anayasa Mahkemesi de, bu eylemler nedeniyle milletvekillerinin cezai bir sorumluluğu bulunmasa dahi, siyasi partilerin tüzel kişiliğinin bu korumadan yararlanamayacağını ve kapatılmalarına gerekçe olabileceğini kabul etmektedir.²²⁰ Ayrıca milletvekilleri hakkında, çalışma düzenini bozan bu tür tutum ve davranışları nedeniyle uyarma, söz söylemekten yasaklama, kınama veya Meclisten geçici çıkarma gibi disiplin cezaları da uygulanabilmektedir.²²¹

Yasama ayrıcalıklarının ikinci boyutunu yasama dokunulmazlığı kurumu oluşturmaktadır ve bu da yasama sorumsuzluğuna paralel bir gelişme göstermiştir.

²²⁰ F. Bilir, 2001, s. 105.; Bu konuda çarpıcı bir örnek, Anayasa Mahkemesi'nin, Refah Partisi Genel Başkanı Necmettin Erbakan'ın, 13.4.1994 günlü Meclis Grubu toplantısındaki "...Geçiş dönemi yumuşak mı olacak, sert mi olacak, tatlı mı olacak, kanlı mı olacak altmış milyon buna karar verecek..." biçimindeki konuşmasını söz konusu Partinin kapatılma nedenleri arasında değerlendirmesidir. Bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/SPK/K1998/K1998-01.htm> (20.3.2006)

²²¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Şeref İba, "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", *AÜSBFD*, 57/1, 2002, s. 35-53.

Yasama dokunulmazlığı konusunda 25 ülkeyi kapsayan bir araştırmaya göre; sadece iki ülkede (Hollanda ve Yeni Zelanda) dokunulmazlığın olmadığı, beş ülkede (ABD, Avustralya, İngiltere, İrlanda ve Kanada)²²² sadece hukukî alanda, ondört ülkede (Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan) sadece cezai alanda, dört ülkede ise (Danimarka, İsrail, Lüksemburg ve Norveç) hem cezai hem de hukuki alanda geçerli olduğu görülmüştür.²²³

Yasama dokunulmazlığı, yasama sorumsuzluğundan farklı olarak nisbi ve geçici niteliktedir. Dokunulmazlık, anayasal sınırlar içerisinde milletvekillerine bazı hukuki güvenceler sağlamaktadır. Buna göre ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ile seçimden önce soruşturmasına başlanmış olmak kaydıyla; devletin bütünlüğüne, temel hak ve özgürlüklerin yok edilmesine yönelik suçlar dışında, milletvekilleri; Meclisin bir kararı olmadıkça tutulamamakta, sorguya çekilememekte, tutuklanamamakta ve yargılanamamaktadırlar. Bu istisnalar dışında, bir milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılabilmesi, Meclis tarafından dokunulmazlığının kaldırılmasına bağlı bulunmaktadır.²²⁴ Dokunulmazlığın kaldırılmasını gerektirmeyen istisnai hallerde bile yetkili makamlar, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bildirmek zorundadırlar.

Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasında izlenecek yöntem, İçtüzük'te düzenlenmiştir. Buna göre dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin istemler, öncelikle Başkanlık tarafından, Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale edilmektedir. Daha sonra Karma Komisyon bu istemleri görüşmek üzere, kendi üyeleri arasından geçici nitelikte ve beş üyeden oluşan bir "Hazırlık Komisyonu"nu ad çekme yöntemiyle belirlemektedir.

²²² ABD Kongre üyeleri yasama dokunulmazlığına sahip olmakla birlikte, bunun (tutuklanmama hakkının) pratikte pek önemi bulunmamaktadır. Bkz. *Açıklamalı Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*, ABD Tanıtma Dairesi Yayını, 1987, s. 25.

²²³ Bkz. Kemal Gözler, "Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", *AÜSBFD*, Cilt 56, No: 3, 2001, s.71-101.

²²⁴ TBMM'nde ilk kez yasama dokunulmazlığı, 22 nci yasama döneminde Meclis Araştırması konusu yapılmış, komisyon tarafından hazırlanan rapor (Sıra Sayısı: 332), 8.6.2004 tarihli 98 inci Birleşimde görüşülmüştür. Bkz. *TBMMTD*, D:22, YY:2, Cilt 52, B:48.

Hazırlık Komisyonu tarafından incelenen dosyalar, daha sonra Karma Komisyon tarafından karara bağlanmaktadır. Karma Komisyonun yapacağı incelemede hangi kriterlere göre karar vereceği İçtüzük'te düzenlenmemiştir. Bugün için, 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nde yer alan bazı kriterler, uygulamada Komisyona yol gösterici niteliktedir. Bu kriterler şunlardan oluşmaktadır:

- İsnadın ciddiliği.
- Siyasi bir amaç taşıyıp taşımadığı.
- Kovuşturma konusu eylemin kamuoyundaki etkisi.
- Üyenin kişilik haklarının, şeref ve haysiyetinin korunması.

Karma Komisyonun dokunulmazlığın kaldırılması konusunda verdiği kararlar iki türlü olmaktadır. Milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması ya dönem sonuna ertelenmekte ya dokunulmazlığın kaldırılmasına karar verilmektedir.(Bkz. EK 4). Karma Komisyon tarafından hazırlanan bu konudaki raporlar, son olarak Genel Kurul tarafından görüşülmektedir.²²⁵ Genel Kurul tarafından milletvekili dokunulmazlığının kaldırılmasına karar verilmesi durumunda bu, yalnızca dokunulmazlığın kaldırılması isteminde yer alan konu ile sınırlı olmaktadır.

Anayasa, dokunulmazlığın kaldırılması hakkında siyasi parti gruplarında görüşme yapılamayacağını ve karar alınamayacağını düzenlemiş, Ayrıca, 85 inci maddesinde dokunulmazlığın kaldırılması kararlarına karşı, ilgili milletvekili veya diğer milletvekillerinin, yedi günlük süre içerisinde Anayasa Mahkemesi'nde itiraz yoluna gidebileceğini öngörmüştür. Bununla yasama dokunulmazlığı konusunda anayasal bir güvence sağlanmış, kararlar üzerinde yargısal denetim imkanı sağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi bu kararların denetiminde, milletvekilinin suç işleyip işlemediği hakkında değil, dokunulmazlığın kaldırılması kararının esas ve şekil açısından yerinde olup olmadığı ile ilgili karar vermekte ve dosyayı da onbeş gün içerisinde sonuçlandırması gerekmektedir.²²⁶

²²⁵ Dokunulmazlığın kaldırılması istemlerinin Anayasa-Adalet Karma Komisyonu'na gönderilmesi ve orada görüşülmesi İçtüzük gereği zorunludur. Anayasa Mahkemesi daha önce vermiş olduğu bazı kararlarında bu zorunluluğa işaret etmiştir. Bkz. E. Teziç, 1980, s. 131-134.

²²⁶ F. Bilir, 2001, s. 117.

3.1.1.8. Milletvekilliği ile İlgili Sınırlamalar

Tarihsel olarak halkın temsilcileri olan kişilere bazı hakların tanınması kadar, çeşitli kısıtlamaların da getirildiği görülmüştür. Günümüz demokrasilerinde pek çok ülke, yasama görevini yürütmek üzere halk tarafından seçilen temsilcilere çeşitli görevler bakımından sınırlamalar getirmekte, onların bazı işlerle uğraşmalarını yasaklamaktadır.²²⁷

Bizim ülkemizde bu yasaklamalar, ilk olarak 1924 Anayasası'nın 23 üncü maddesinde, "*mebusluk ile hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez*" biçiminde hukuk hayatımıza girmiştir.²²⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından daha sonra yapılan bir yasama Yorumu'yla, "*Büyük Millet Meclisi âzasından birine Hükümet tarafından tevdi edilen muayyen veya muvakkat bir iş, Hükümet memuriyetinden addolunamaz*" şeklinde maddeye ilave yapılmıştır.²²⁹ 1961 Anayasası aynı konuyu 78 inci maddesinde düzenlemiştir.

1982 Anayasası döneminde, bu yasaklamaların kapsamı biraz daha genişletilmiştir. Anayasa'nın 82 nci maddesi ile milletvekillerinin bazı görevleri kabul etmesi ve bunlarla uğraşması, üyelikle bağdaşmayan işler olarak kabul edilmiş ve yasaklanmıştır. Yürütme organı tarafından verilebilecek bazı görevler için ise ya tamamen yasaklama öngörülmüş veya böyle bir görevin geçici olarak kabulü Meclisin kararına bağlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, bu konularda ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

Anayasa ve ilgili Kanundaki bu düzenlemelere göre milletvekilleri; başta devlet ve diğer kamu tüzel kişileri ile bunlara bağlı kuruluşlarda veya kamunun doğrudan ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda, yönetim ve

²²⁷ Kökenleri İngiliz demokrasisinin gelişme dönemlerine kadar uzanan bu sınırlamaların özü, milletvekillerinin maddi ve manevi bağımsızlığının ve düşünce özgürlüğünün korunması olarak öne çıkmıştır. Anayasa hukuku alanında bu konu için genellikle, "yasama bağdaşmazlığı" veya eski deyimle "teşrii imtizaçsızlık" kavramları kullanılmaktadır.

²²⁸ Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 783-784.

²²⁹ TBMM'nin Tefsir'i için bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/ANAYASALAR/ana24.htm> (20.3.2006)

denetim kurullarında görev alamaz, vekili de olamazlar. Ayrıca, milletvekillerinin bir taahhüt işini kabul etmeleri, temsilcilik ve hakemlik yapmaları da yasaktır. Milletvekillerinin, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmi veya özel herhangi bir işle görevlendirilmesi de mümkün bulunmamaktadır. Yalnızca, belli bir konuda ve altı ayla sınırlı olmak üzere, Bakanlar Kurulunca verilecek bir görevin kabul edilmesi ise Meclisin kararına bağlanmıştır.²³⁰

Anayasa ile bazı görevler bakımından milletvekillerine getirilen bu yasaklamaların amacı, Anayasa'nın 82 nci maddesinin gerekçesinde; milletvekilliğinin saygınlığını korumak, milletvekillerinin bu gibi işler nedeniyle birtakım şüphe ve zan altına sokulmaması olarak belirtilmiştir.²³¹ Ayrıca Anayasa'nın 84 üncü maddesi, milletvekilliği görevi ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin durumunu, milletvekilliğinin düşme nedenleri arasında saymıştır. Bugüne kadar olan Meclis uygulamasında bu sebeplerden birisiyle milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin bir uygulama örneği henüz bulunmamaktadır.²³²

3.1.1.9. Milletvekilliğinin Sona Ermesi

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, temsili demokrasi biçimini benimsemiş diğer ülkelerde olduğu gibi, belli bir süre için görev yapmak üzere parlamento üyeliğine seçilmektedirler. Bu sürenin sonunda yeniden seçilemeyen milletvekilleri ile bir daha aday olmayan milletvekillerinin üyelikleri sona ermektedir. Bu şekilde milletvekilliğinin sona ermesi doğal olan durumdur. Bazı

²³⁰ Örneğin 19 uncu Dönemde Gaziantep Milletvekili Hikmet Çetin'in, Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliğine Avrupa Parlamentosu'nun olurunun sağlamak amacıyla, adigeçen Parlamento üyeleriyle Hükümet adına görüşmelerde bulunmak üzere 12-16 Kasım 1995 tarihlerinde Fransa'ya gönderilmesi bir Kararla uygun görülmüştür. Bkz. *TBMMTD*, YY:5, 19.11.2005 tarihli B:32.

²³¹ Gerekçe için bkz. A. Özer, 1996, s. 330.

²³² 20 ncı dönemde Bursa milletvekili Ertuğrul Yalçınbayır'ın bu konudaki 7/5564 esas numaralı yazılı soru önergesine TBMM Başkanı Hikmet Çetin tarafından, "Kanuna aykırı hareketten dolayı Başkanlığımıza herhangi bir başvuru veya ihbar intikal etmediğinden, hakkında işlem yapılan milletvekili bulunmadığı" şeklinde cevap verilmiştir. *TBMMTD*, D:20, YY:3, 14.7.1998 tarihli B:121.; <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil3/bas/b121m.htm> (20.3.2006)

durumlarda ise normal olarak belirlenmiş çalışma süresi tamamlanmadan milletvekillerinin üyelikleri çeşitli nedenlere bağlı olarak sona erebilmektedir.²³³

Milletvekilliğini sona erdiren durumların aşağıdaki şekilde gruplandırılması mümkün bulunmaktadır:

- Milletvekilliğinin kendiliğinden sona ermesi halleri:
 - 1- Milletvekilinin ölümü.
 - 2- Seçim döneminin sona ermesi.
 - 3- Milletvekilinin Cumhurbaşkanı seçilmesi.
 - 4- Vatandaşlığın kaybı.²³⁴
 - 5- Milletvekili seçilmeye engel hal.²³⁵
- Anayasa'nın 84 üncü maddesindeki nedenlere bağlı olarak üyeliğin sona ermesi halleri:
 - 1- İstifa eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesi.
 - 2- Kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde üyeliğin düşmesi.
 - 3- Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmetin sürdürülmesi nedeniyle üyeliğin düşmesi.²³⁶

²³³ Doktrinde milletvekilliğinin sona ermesi bakımından "sona erme" ve "düşme" biçiminde ikili bir ayırım ve buna göre değerlendirmeler yapılmaktadır. Ancak 1982 Anayasası'nın kavramsal olarak böyle bir ayırma gitmediği ve "Milletvekilliğinin düşmesi" başlığını taşıyan 84 üncü maddesinde her iki ifadeyi de aynı madde içerisinde kullandığı görülmektedir.

²³⁴ Vatandaşlığın kaybı, Anayasa'da milletvekilliğinin sona erme nedenleri arasında sayılmamıştır, bir milletvekili seçilebilme yeterliliğidir. Seçimden önce şart olduğu gibi sonradan kaybedilmesi de bu yeterliliğin ortadan kalkması sayılacağından milletvekilliğini sona erdirmektedir. 21 inci Dönemde İstanbul Milletvekili Merve Safa Kavakçı'nın milletvekilliği bu gerekçeyle sona ermiştir. (Bakanlar Kurulunun 16.5.1999 tarihli ve 23697 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.5.1999 tarihli ve 99/12827 sayılı Kararıyla, 403 sayılı Kanunun 25/a bendine göre Türk vatandaşlığını kaybettiğine karar verilmiştir. Karara karşı Danıştay'da açılan iptal davası ve yürütmenin durdurulması talebi reddedilmiş, karar düzeltme istemi ise Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 1.12.2000 gün ve E.2000/1012 K.2000/1229 sayılı Kararıyla reddedilerek kesinleşmiştir. Bunun üzerine Başkanlıkça, ilgilinin milletvekilliği sıfatının kalmadığı hususu 14.3.2001 tarihli 65 nci Birleşimde Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur.)

²³⁵ 20. Dönemde Bilecik Milletvekili Bahattin Şeker'in milletvekilliği, Milli Savunma Bakanlığı tarafından milletvekilinin bedelli askerlik kapsamından çıkarılmış olması ve bu işleme karşı da Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde açılan davası reddedilerek 10.3.1999 tarihinde kesinleştiğinden, YSK tarafından 16.3.1999 tarihli ve 371 numaralı kararla, milletvekili seçilmeye engel hal nedeniyle seçim tutanağı iptal edildiğinden sona ermiştir. Bu durum da Anayasanın 79 uncu maddesine göre seçim tutanağının iptal edilmiş olmasının milletvekilliğinin sona ermesi sonucunu doğurduğu ve gerekli işlemlerin Başkanlıkça yapılacağı 18.3.1999 B:57'de Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur.

²³⁶ 19 uncu Dönemde; Ankara Milletvekili seçilmiş bulunan İ. Melih Gökçek, 27 Mart 1994 Mahalli İdareler Seçiminde Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına aday olmuş ve seçilmiştir. Daha sonra 3959 sayılı yasanın 17. maddesine göre milletvekilliği ile belediye başkanlığı

- 4- Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin üyeliğinin düşmesi.²³⁷
- 5- Partisinin temelli kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep olan milletvekilinin üyeliğinin düşmesi.²³⁸

Anayasa'daki hükümler dışında İktüzük, üyeliğin düşmesi konusunu 135 ila 138 inci maddelerinde düzenlemiştir. Bu düzenlemeler, milletvekilliğinin doğal nedenler dışında sona ermesiyle ilgilidir. 1995 yılında kabul edilen 4121 sayılı Kanunla, milletvekilliğinin sona ermesi ile ilgili olarak Anayasa'da önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle, milletvekilliğinden istifa edilmesi halinde milletvekilliğinin sona ermesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması şartından vazgeçilmiş, üyelikle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdüren milletvekilinin durumu açısından ise bunun devamında ısrar şartı getirilmiştir.²³⁹

sıfatlarının birleşmeyeceği gerekçesiyle İl Seçim Kuruluna 11.4.1994 tarihinde müracaat etmiş ve seçim sonuçlarının kendisine tebliği tarihinden itibaren 15 gün içerisinde tercih hakkını kullanarak Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığını seçmiştir. Ankara İl Seçim Kurulu 12.4.1994 tarihli Kararı ile keyfiyetin TBMM Başkanlığına bildirilmesine karar vermiştir. Daha sonra TBMM Başkanlık Divanı'nda konu görüşülmüş ve üyeliğinin hukukî durumu hakkında alınan Karar ve buna ekli Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Raporu Genel Kurulun 8.9.1994 tarihli 4 üncü Birleşiminde okutulup bilgiye sunulmuştur.

²³⁷ Cumhuriyet Senatosu Bitlis bağımsız üyesi Ziya Nami Şerefhanoglu'nun üyelik sıfatı, Senato Genel Kurulunun 22.7.1967 tarihli 93. Birleşiminde alınan kararla devamsızlık yüzünden düşmüştür. (2.8.1967 tarih ve 12663 sayılı Resmi Gazete:)

²³⁸ 19 üncü Dönemde; Diyarbakır Milletvekili Fehmi Işıklar'ın milletvekilliği, Anayasa Mahkemesi'nin Halkın Emek Partisinin kapatılmasına ilişkin 14.7.1993 tarihli Kararıyla düşürülmüştür. (10.8.1993 tarih ve 21672 sayılı Resmi Gazete); Anayasa Mahkemesi'nin Demokrasi Partisi'nin kapatılmasına ilişkin 16.6.1994 tarihli Kararıyla 13 milletvekilinin üyeliği düşürülmüştür. (30.6.1994 tarih ve 21976 mükerrer sayılı Resmi Gazete)

20 nci Dönemde; Anayasa Mahkemesinin Refah Partisinin kapatılmasına ilişkin, 16.1.1998 tarihli ve E.1997/1, K.1998/1 numaralı Kararı (22.2.1998 tarih ve 23266 sayılı Resmi Gazete) 22.2.1998 tarihli Birleşimde işleme konulmuş Konya Milletvekili Necmettin Erbakan, Kocaeli Milletvekili Şevket Kazan, Ankara Milletvekilleri H. Hüseyin Ceylan ile Ahmet Tekdal, Rize Milletvekili Şevki Yılmaz ve Şanlıurfa Milletvekili H. İbrahim Çelik'in milletvekilliklerinin bu tarih itibarıyla sona erdiği Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur.

21 inci Dönemde; Anayasa Mahkemesinin Fazilet Partisinin kapatılmasına ilişkin, 22.6.2001 tarihli ve E.1999/2, K.2001/2 numaralı Kararı, (5.1.2002 tarih ve 24631 sayılı Resmi Gazete) 22.6.2001 tarihinde gerekçeli kararın ayrıca gönderileceği belirtilerek TBMM'ne gönderilmiş ve bu Karara göre; Parti tüzel kişiliğinin kapatma kararının verildiği tarihte sona ermesine ve İstanbul Milletvekili N. Ilıcak, Tokat Milletvekili B. Sobacı'nın milletvekilliklerinin ise gerekçeli kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte sona ermesine karar verildiği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu Kararına göre işlem yapılmış ve konu, 25.6.2001 tarihli 124 üncü Birleşimde Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur.

²³⁹ F. Bilir, 2001, s. 1.

İçtüzük üyeliğın düşme sebebine bağılı olarak, yapılacak işlemlerin yürütölmesinde Başkanlık Divanı ile Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulan Karma Komisyona çeşitli görevler vermiştir. Bu görevler çerçevesinde Başkanlık Divanı, milletvekilliğinden istifa edilmesi durumunda öncelikle istifanın gerçek olup olmadığı konusunda bir tespit yapmakta, daha sonra Genel Kurul, istifa eden milletvekili hakkında görüşmesiz olarak bir karar vermektedir.

Milletvekili seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyme veya kısıtlanma durumunda ise ayrıca bir işlem yapılmamakta, kesinleşen mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla ilgili milletvekilinin üyeliğı sona ermektedir. Milletvekilliğı ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar veya devamsızlık durumunda ise Başkanlık Divanı, konu hakkında bir ön inceleme yapmakta, ondan sonra dosyayı Karma Komisyona göndermektedir. Karma Komisyonun vardığı sonuca göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu üyeliğın durumu ile ilgili bir karar vermektedir.

3.1.2. Genel Kurul

Belli toplumsal, ekonomik ve siyasal ihtiyaçlara cevap veren siyasal bir organ olan parlamentolar, bulundukları ölkelerin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısına göre şekillenmekte ve öz kazanmaktadırlar.²⁴⁰ Kimi ölkeler çift meclisli sistemi kabul ederken, kimileri de tek meclis sistemini benimsemektedirler. Dünya ölçeğinde bakıldığında ulusal parlamentoların yaklaşık üçte birinin, iki meclisli yapıda olduğu görölmektedir. Bunların da büyük bir bölümü batı tipi temsili demokrasi modelini benimsemiş ölkelerdir.²⁴¹ Türkiye’de Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluşunu, “...*genel oyla seçilen beşyüzelli milletvekilinden oluşur*” şeklinde tek meclisli bir yapı olarak düzenlemiştir.

²⁴⁰ Şenol, Durgun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamento Yapılar ve Parlamentoerlerinin Temsil Gücü*, Nobel Yayınları, 1999, Ankara, s. 1.

²⁴¹ Donald R. Shell, “Second Chambers”, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, 1998, p. 848.

Milletvekillerinin hepsinin katılımıyla oluşan Genel Kurul ise Anayasa'da, Meclisin tüzel kişiliğinden ayrı bir organ olarak düzenlenmemiştir. Mevcut Anayasa ve İçtüzük düzenlemelerine göre Genel Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin en üst karar makamı ve bizzat kendisi olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁴² Genel Kurul dışındaki bütün siyasal organlar, başta Başkanlık Divanı olmak üzere, komisyonlar, parti grupları, Danışma Kurulu ve diğerleri, Genel Kurulu oluşturan milletvekillerinin içinden çıkmaktadır.

Genel Kurulun üye sayısı, 1982 Anayasası'nda önce dört yüz milletvekili olarak belirlenmiş, daha sonra Anayasa'da yapılan değişikliklerle 1987 yılında dört yüzelliye, 1995 yılında yapılan değişiklikle de beş yüzelliye yükseltilmiştir.²⁴³ Anayasa'da milletvekili sayısı belirlenirken, nüfus belirleyici bir ölçüt olarak kabul edilmemiştir. Ancak, daha sonra milletvekili sayısının artırılması için yapılan değişikliklerde, artan nüfusa göre milletvekillerinin sayısında artış yapılmasının ihtiyaçlara daha iyi cevap vereceği gerekçe olarak gösterilmiştir.²⁴⁴

²⁴² Ş. İba Genel Kurulu, hukuki ve siyasi konum açısından, yasama organlarının ana yapılanma biçimi olarak değerlendirmektedir. Bkz. Ş. İba, 2001, s. 201.

²⁴³ TBMM dönemlerine göre üye tamsayıları :

1. Dönem	(23.4.1920-16.4.1923)	451
2. Dönem	(11.8.1923-26.6.1927)	287
3. Dönem	(1.11.1927-26.3.1931)	316
4. Dönem	(4.5.1931-23.12.1934)	317
5. Dönem	(1.3.1935-27.1.1939)	399
6. Dönem	(3.4.1939-15.1.1943)	424
7. Dönem	(8.3.1943-14.6.1946)	455
8. Dönem	(5.8.1946-24.3.1950)	465
9. Dönem	(22.5.1950-12.3.1954)	487
10. Dönem	(14.5.1954-11.9.1957)	541
11. Dönem	(1.11.1957-25.5.1960)	610
12. Dönem	(26.10.1961-16.7.1965)	450
13. Dönem	(22.10.1965-13.6.1969)	450
14. Dönem	(22.10.1969-25.7.1973)	450
15. Dönem	(24.10.1973-19.4.1977)	450
16. Dönem	(13.6.1977-12.9.1980)	450
17. Dönem*	(6.11.1983-29.11.1987)	400
18. Dönem	(29.11.1987-20.10.1991)	450
19. Dönem	(20.10.1991-24.12.1995)	450
20. Dönem	(24.12.1995-18.4.1999)	550
21. Dönem	(18.4.1999-3.11.2002)	550
22. Dönem	(3.11.2002 - devam)	550

(*) 12 Eylül 1980 sonrasında TBMM dönemleri 1'den itibaren numaralandırılmaya başlanmış, daha sonra 2.3.1984 tarihli TBMM Başkanlığı önerisi kabul edilerek 17 nci Dönem olarak kabul edilerek geçmişle uyumlu hale getirilmiştir. Bkz. *TBMMTD*, D:17, YY:1; Cilt 3, B:41, s. 5.

²⁴⁴ F. Bilir, 2001, s. 82.

Milletvekili sayısı konusu, zaman zaman ülkemizde tartışma gündemini oluşturmaktadır. Başta Cumhurbaşkanı olmak üzere, çeşitli çevrelerden milletvekili sayısının azaltılması yönünde görüşler dile getirilmektedir. Bu görüşlerin temel dayanağı olarak da, Meclis çalışmalarına etkinlik kazandırılması ve kamuoyunun beklentilerine daha uygun düşeceği gerekçesi gösterilmektedir.²⁴⁵ Bu konudaki bütün tartışmalara rağmen, nüfus açısından bakıldığında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki milletvekili sayısının, diğer bazı ülkelerle karşılaştırıldığında yüksek olmadığı görülmektedir.²⁴⁶

Genel Kurul, Anayasa gereği çalışmalarını herkese açık yürütmektedir. Genel Kurul çalışmalarına ilişkin görüşme tutanakları da, Tutanak Dergisi'nde düzenli olarak yayımlanmakta, internet aracılığıyla da kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Genel Kurul görüşmelerinin kamuoyuna açık olmasının tek istisnası, Meclisin kapalı oturum yapılması yönünde karar alınmasıdır. Başbakanın, bir bakanın veya bir siyasi parti grubunun, yahut en az yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine, Genel Kurul tarafından, kapalı oturum kararı alınması halinde Meclis çalışmaları kamuoyuna kapalı olarak yürütülmektedir.²⁴⁷

Kapalı olarak yapılan oturumlara, milletvekilleri dışında yalnızca İçtüzük'te belirtilen görevliler, yine Meclisin kararıyla katılabilmektedirler. Kapalı oturumlarda yapılan görüşmeler, İçtüzük gereği devlet sırrı niteliği taşımaktadır. Bu oturumlara ilişkin tutanaklar, üzerinden on yıllık bir süre geçmedikçe kamuoyuna açıklanamamaktadır. Tutanakların bu süreden daha önce veya daha sonra açıklanmasına, Danışma Kurulu önerisi üzerine karar vermeye Genel Kurul yetkili bulunmaktadır.

²⁴⁵ TBMMTD, D:21, YY:4, C:71, 1.10.2001, B:1, s. 7.

²⁴⁶ Fransa ve Almanya gibi ülkelerde her bir temsilciye düşen kişi sayısı bakımından yapılan bir karşılaştırmaya göre; İngiltere'de Avam Kamarasının üye sayısı 650, kişi sayısı 85.385; Fransa'da Milli Meclisin üye sayısı 577, kişi sayısı 95.320; Almanya'da Bundestag'ın üye sayısı 662, kişi sayısı 119.335; Türkiye ise TBMM'nin üye sayısı 550, kişi sayısı 133.333 şeklindedir. Bkz. E. Onar, 1995, s. 51-52.

²⁴⁷ Kapalı oturumlar hakkında bilgi için bkz. Şeref İba, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", *AÜSBFD*, Cilt 59, Sayı: 3, Ankara, 2004, s. 105-129.

3.1.3. Başkanlık Divanı

Yasama kuvvetinin temsil ve yönetim organı olan Başkanlık Divanı'nın oluşturulması, Meclisin yasama faaliyetlerinin en başında gelmektedir.²⁴⁸ Cumhuriyet döneminde ilk kez 1924 Anayasası, 24 üncü maddesinde “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi her Teşrinisani iptidasında bir sene için kendisine bir Reis ve üç Reisvekili intihap eder*” şeklinde Başkanlık Divanı'nın kuruluşunu düzenlemiştir. 1961 Anayasası döneminde ise her iki Meclis için ortak hükümlerden birisi olarak Anayasa'da, “*Meclislerin Başkanlık Divanları o Meclisteki siyasi parti gruplarının kuvvetleri ölçüsünde Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur*” hükmüne yer verilmiştir.

1982 Anayasası Başkanlık Divanı'nı, tek meclis sistemi içerisinde Meclis Başkanlığı ile ilgili düzenlemeleri de kapsar bir biçimde oldukça ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Anayasaya göre Meclis Başkanlık Divanı, milletvekilleri arasından seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ile başkanvekilleri, katip üyeler ve idare amirlerinden oluşan bir Kurul şeklindedir.

Anayasa ve İçtüzük'te, Başkanlık Divanı konusunda iki ayrı tanımlamayla daha karşılaşılmaktadır. Bunlardan birincisi “oturma başkanlık divanı” diğeri ise “geçici başkanlık divanı”dır. Oturma başkanlık divanı, Anayasa'nın 83 üncü maddesinde geçen bir kavramdır ve uygulamaya dayanmaktadır.²⁴⁹ Yasama ve denetim çalışmalarını heyet olarak sürdüren Genel Kurul, çalışmalarını o oturumdaki Başkanlık Divanı'nın yönetiminde sürdürmektedir. Bu anlamda sürekli bir Kurul olan Meclis Başkanlık Divanı ile birleşimi yönetmekle görevli Divan, birbirinden farklı iki siyasi yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Toplantı halindeki Genel Kurul'da, Meclis Başkanı veya başkanvekilllerinden birisi ile iki katip üye ve iki de idare amiri, Meclis Başkanı tarafından önceden belirlenen sıraya göre görev yapmaktadırlar.

²⁴⁸ Hacı Ali Özhan, “TBMM Başkanı Seçimi Üzerine Bir İnceleme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 3, Ankara, 1999. s. 797.

²⁴⁹ Ş. İba, 2001, s. 146.

Başkanlık Divanı ile ilgili diğer bir konu olan geçici başkanlık divanı ise Anayasa'da yer almayıp, yalnızca İçtüzüğün Başkanlık Divanı'nın kuruluşunu düzenleyen 8 inci ve 12 nci maddelerinde geçmektedir. Buna göre, yeni yasama döneminin ilk oturumundan başlayarak Başkanın seçilmesine kadar en yaşlı milletvekilinin geçici başkanlık, ikinci en yaşlı üyenin ise başkanvekilliği görevlerini yerine getirmeleri gerekmektedir. En genç altı milletvekili ise geçici katip üyelik görevlerini yapmaktadır. Geçici başkanlık divanında idare amirlerine yer verilmemiştir. Ş. İba'ya göre bunun nedeni, İçtüzüğün öncelikli amacının geçici olarak Genel Kurulun yönetimini gerçekleştirecek bir Başkanlık Divanı'nın bir an önce oluşturulmasıdır.²⁵⁰

3.1.3.1. Başkanlık Divanı'nın Oluşumu ve Siyasi Parti Gruplarının Temsili

Anayasa Başkanlık Divanı'nın, milletvekilleri arasından seçilen Başkan, başkanvekilleri, katip üyeler ve idare amirlerinden oluşacağını düzenlemiştir. Divanın Başkan dışındaki üyelerinin sayısı ile seçimi, oylama sayısı ve usullerinin ise İçtüzük'te belirleneceğini hüküm altına almıştır. İçtüzük de Anayasa'dan aldığı bu yetkiye dayanarak, Başkanlık Divanı'nın kuruluşunu; bir başkan, dört başkanvekili, yedi katip üye ve üç idare amirinden oluşacak bir şekilde tespit etmiş, gerektiğinde Danışma Kurulu önerisi üzerine katip üyelerin ve idare amirlerinin sayısının Genel kurul tarafından artırılabilceğini kabul etmiştir.

Başkanlık Divanı'nın oluşumunda geçerli olan anayasal ilke, siyasi parti gruplarının Meclis'teki güçleri oranında temsildir. Anayasa bu ilkeyi koymakla, Divanın tarafsızlığını sağlamayı amaçlamış, Divanın Mediste çoğunluğa sahip partiye veya partilere mensup milletvekillerinden oluşmasını engellemek istemiştir.²⁵¹ Başkanlık Divanı üyeliklerinde zaman zaman yapılan artışların sebebi de esas olarak, siyasi parti gruplarının Divanda gereği gibi temsili

²⁵⁰ Ş. İba, 2001, s. 149.

²⁵¹ Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 915.

sağlayabilmektir.²⁵² İçtüzük, Anayasa'da belirlenen bu esaslara uygun olarak, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlama görevini Meclis Başkanı'na vermiştir.

Her siyasi parti grubunun az veya çok Divanda temsil edilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın Divan üyelerinin unvanlarını saymakla birlikte sayılarını belirlememesinin amacı da, her durumda bütün siyasi parti gruplarının Divanın oluşumuna üye sayıları oranında katılmalarına imkan verecek bir esnekliği sağlamak olarak değerlendirilmektedir.²⁵³ Anayasa Mahkemesi, eski Dahili Nizamname'ye göre Divan üye sayısının onüç olduğu ve bütün parti gruplarının temsiline izin vermediği bir durumda vermiş olduğu bir kararında bu konuya değinmiştir.²⁵⁴

Anayasa ve İçtüzük'te, Mecliste grubu olmayan milletvekillerinin Başkanlık Divanı'nda temsil edilmeleri konusunda bir düzenleme yer almamaktadır. Bu durum ise Mecliste grubu bulunmayan milletvekillerinin Divan'da temsil edilememesine neden olmakta ve temsilde eşitsizliğe neden olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir.²⁵⁵

Anayasa'da Başkanlık Divanı üyelikleri için bir yasama döneminde iki kez seçim yapılması öngörülmüştür. Divan üyeliklerine ilk seçilenlerin görev süresi iki yıl, ikinci dönem seçilenler için ise üç yıldır. Bu açıdan Divana ilk dönem seçilenlerle sonradan seçilenler arasında görev süresi bakımından bir eşitsizlik söz konusu olmaktadır. Bunun nedeni ise 1961 Anayasası döneminde dört yıl olan Meclisin görev süresinin sonradan 1982 Anayasası ile beş yıla çıkarılmasıdır. Şöyle ki, 1961 Anayasası Meclisin görev süresini dört yıl olarak belirlemişken, Divan üyelerinin görev süresi de İçtüzük'te iki dönem halinde ikişer yıl olarak

²⁵² Başkanlık Divanı'nın üye sayısı artırılarak 20 nci Dönemde onsekize, 21 nci Dönemde yirmiye çıkarılmıştır, 22 nci Dönemde ise yeniden onbeş üye olarak belirlenmiştir. 22 nci Dönemde Anavatan Partisi Grubunun kurulmasıyla bir idare amirliği ilave edilerek üye sayısı onaltıya çıkarılmıştır. Bkz. *TBMMTD*, 30.1.1996, 19.10.2000, 23.11.2002 ve 19.10.2005 tarihli birleşim tutanakları.

²⁵³ Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, 8. Bası, Ankara, 2002, s. 176.

²⁵⁴ E. Teziç, 1980, s. 89-90. (Anayasa Mahkemesinin 27.2.1968 tarih ve E.1967/6, K.1968/9 sayılı Kararı)

²⁵⁵ Ş. İba, 2001, s. 160.

belirlenmiştir. 1982 Anayasası ile sonradan Meclisin görev süresi beş yıla çıkarılınca, Anayasa ile İçtüzük arasında bir uyumsuzluk oluşmuş, bu uyumsuzluk 1996 yılında kabul edilen 424 numaralı Kararla İçtüzük değiştirilerek giderilmiş,²⁵⁶ Ancak, birinci ve ikinci dönem için seçilen Divan üyeleri arasında görev süresi bakımından ortaya çıkan iki ve üç yıl şeklindeki bu eşitsizlik konusunda bir değişiklik öngörülmemiştir.

Başkanlık Divanı üyelerinden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın nasıl seçileceği Anayasa'da düzenlenmiştir. Başkanlık Divanı'nın diğer üyeliklerine seçimin nasıl yapılacağı konusu ise İçtüzüğe bırakılmıştır. Buna göre Divanın Başkan dışındaki üyelikleri için, İçtüzük gereği öncelikle Başkan tarafından siyasi parti gruplarının toplam milletvekili sayısı içindeki oranlarına göre Divan'da parti gruplarına düşecek görev yerleri tespit edilmekte ve Danışma Kuruluna bildirilmektedir. Danışma Kurulu'nun bu konudaki görüşü alındıktan sonra Genel Kurula sunulmaktadır. Genel kurul tarafından kararlaştırılan dağılıma göre de siyasi parti grupları, kendi adaylarını tespit etmekte ve Başkanlığa bildirmektedirler. Bildirilen bu listeler ad okunmak suretiyle Genel Kurula sunulmakta ve milletvekilleri tarafından işaretle oylaması yapılarak kabul veya reddedilmektedir.

İçtüzük, Başkanlık Divanı'nın oluşumunda olduğu gibi Divan'daki görevin sona ermesini de parti grubu üyeliği ile bağlantılı saymaktadır. Bu nedenle Başkanlık Divanı'nın bir üyesinin, partisi ile üyelik bağının sona ermesi veya partinin grup kurma hakkının kaybedilmesi durumunda, ilgili milletvekilinin Divan'daki üyeliği kendiliğinden sona ermektedir.

3.1.3.2. Kurul Olarak Başkanlık Divanı'nın Görevleri ve Yetkileri

Başkanlık Divanı, hem fonksiyonel olarak yasama görevlerinin yerine getirilmesinde, hem de yönetsel yapının işleyişinde önemli görevlere sahip bir

²⁵⁶ F. Bakırcı, 2000, s. 261.

organ durumundadır. Başkanlık Divanı'nı bu açıdan, yasama organının yönetsel işlerini yerine getiren bir organı olarak da nitelermemiz mümkündür. İktüzük, heyet olarak Divanın görevlerini, 13 üncü maddesinde belirlemiştir. Bu görevler, daha çok yasama fonksiyonunun yerine getirilmesi ile ilgili bulunmaktadır.

Kurul olarak Başkanlık Divanı'nın öncelikli görevlerinden birisi, Genel Kurul'daki oylamalarda ve seçimlerde yanlışlık olduğu iddialarını incelemektir.²⁵⁷ Birleşim sırasında bir oylama veya seçimde yanlışlık olduğunun ileri sürülmesi durumunda, oturumu yöneten Başkanın öncelikle "usul görüşmesi" açarak ya da gerekirse oya başvurarak bu yanlışlığı düzeltmesi mümkündür. Yanlışlığın birleşimden sonra anlaşılması halinde ise, Başkanlık Divanı'nın, Meclis Başkanı tarafından toplanması ve bu konuda takip edilecek yolun kararlaştırılması gerekmektedir.

Başkanlık Divanı, yukarıda belirtilen görevlerinden başka, Meclis Başkanı'nın kendi görevlerinin yerine getirilmesi bakımından, Divan'dan görüş istemesi durumunda Kurul olarak görüşünü Meclis Başkanı'na bildirmektedir. Bu durum, Başkan tarafından yerine getirilmesi gereken pek çok konuda Başkanlık Divanı'nı işin içerisine dahil etmektedir. Sonuç olarak Başkanlık Divanı, Meclis'in dış ilişkilerinin düzenlenmesinden, milletvekilleri ve Meclis personeli ile ilgili idari kararların alınmasına kadar pek çok konuda görev yapmaktadır(Bkz. EK 6).

3.1.4. Türkiye Büyük Millet Medisi Başkanı

Başkanlık Divanı içerisinde görev ve yetkileri bakımından en önemli kurum Türkiye Büyük Millet Medisi Başkanlığı'dır.²⁵⁸ 1982 Anayasası, Başkanlık Divanı içerisinde Türkiye Büyük Millet Medisi Başkanlığı'na ayrı bir görev olarak yer vermiş, seçimini de ayrıntılı biçimde düzenlemiştir.

²⁵⁷ Bu konuda örnek bir uygulama için bkz. Başkanlık Divanı'nın 1992 Mali Yılı Bütçe görüşmeleri sırasında yapılan bir oylamaya ilişkin olarak almış olduğu 23 Mart 1992 günlü ve 17 sayılı Kararı ve Anayasa Mahkemesi'nin 17.9.1992 tarih ve E.1992/26, K.1992/48 sayılı Kararı.

²⁵⁸ C. Eroğul, 2004, s. 40.

1961 Anayasası döneminde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ayrı bir makam olarak düzenlenmemiş, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak birlikte yaptığı toplantılarda Başkanlık görevinin yerine getirilmesi Millet Meclisi Başkanına verilmiştir. Her iki Meclisin birlikte yaptığı Birleşik toplantılarda Divan görevini de Millet Meclisi Başkanlık Divanı yerine getirmiştir.²⁵⁹ Bu durum, iki Meclisin Başkanı ve Başkanlık Divanı dışında üçüncü bir Başkanlık Divanı ve Başkanın bulunup bulunmadığı konusunda tereddütlere neden olmuştur. Anayasa Mahkemesi de konuyla ilgili olarak verdiği bir kararında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı diye bir makamın Anayasa'da öngörülmediği ve sonradan kanunla da ihdas edilemeyeceği şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.²⁶⁰

Yukarıda belirtilen bu durum, tamamen 1961 Anayasası dönemine özgüdür. Bugün için böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü 1982 Anayasası, Türkiye Büyük Millet Meclisini tek bir yasama organı olarak düzenlemiş, Başkanlık Divanını ve Başkanlık kurumunu da ona göre oluşturmuştur. Dolayısıyla 1961 Anayasası dönemindeki gibi bir durum bugün söz konusu bulunmamaktadır.

3.1.4.1. Seçimi

Anayasa, Meclisi temsil eden Meclis Başkanı'nı kendi üyeleri arasından yine kendisinin seçmesini öngörmüştür. Bunun öngörülmesi, Meclisin kendi çalışma usul ve esaslarını belirleyebilmesi anlamına gelen "yöntemsel bağımsızlığı"nın da doğal bir sonucudur.²⁶¹ Anayasa ve İçtüzüğü'nün Başkana verdiği görev ve yetkilerin önemi, Başkanın seçimi konusunda, O'nun tarafsızlığını öne çıkaracak bir yöntemin seçilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle Başkanın seçimi konusu esas olarak Anayasa'da uzlaşmacı bir yöntemle dayandırılmıştır.²⁶²

²⁵⁹ C. Eroğul, 1977, s. 32.

²⁶⁰ F. Bakırcı, 2000, s. 280.

²⁶¹ Yasama organının yöntemsel bağımsızlığı, onun diğer devlet organları, özellikle de yürütme organı karşısındaki bağımsızlığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Meclislerin kendi başkanlarını seçmesi ve kendi çalışma usul ve esaslarını belirlemesi yöntemsel bağımsızlığının bir sonucudur. Bkz. K. Gözler, <http://www.anayasa.gen.tr/ictuzuk-bilgi.htm> (20.3. 2006)

²⁶² Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 915.

Başkanlık için diğer Divan üyeliklerinde olduğu gibi bir yasama dönemi içerisinde iki kez seçim yapılmaktadır. İlk seçilen Başkan iki yasama yılı, ikinci seçilen ise üç yasama yılı görev yapmaktadır. Başkanlık için bir yasama döneminde iki kez seçim yapılması, istikrarı olumsuz etkilediği gerekçesiyle eleştirilmektedir.²⁶³ Ancak, Anayasa tasarısının ilk haline göre bugünkü durum daha kabul edilebilirdir. Çünkü Anayasa'nın ilk halinde, bir yasama döneminde Başkanlık için belli aralıklarla üç kez seçim yapılması öngörülmüştür.²⁶⁴

Medisin çalışmalarına en kısa sürede başlayabilmesi açısından Başkanın seçimi önceliklidir. Bu nedenle, Başkanlık için adayların bildirilmesi ve seçimin yapılması Anayasa'da süreye bağlanmıştır. Anayasa'nın ilk halinde, Başkanlık için adayların, Meclisin toplandığı günden itibaren on gün içerisinde Başkanlık Divanına bildirilmesi, izleyen on gün içerisinde de seçimin tamamlanması öngörülmüştür. Anayasa'da 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle bu süreler beşer güne indirilmiştir. Böylece, Divanın kuruluşunun hızlandırılması ve Meclisin en kısa sürede çalışmalarına başlaması amaçlanmıştır.

Anayasa siyasi parti gruplarının, Meclis Başkanlığı konusunda aday bildirmelerini yasaklamış, seçimler sırasında oyların kullanılmasında da gizlilik esasını öngörmüştür. Bununla, Başkanın tarafsızlığın sağlanması ve belli bir aday üzerinde parti grupları arasında bir uzlaşmanın sağlanması amaçlanmıştır.

Başkan seçilebilmek için, yapılacak ilk iki oylamada Meclisin üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda ise üçüncü oylamada salt çoğunluk aranmaktadır. Bu oylamalardan sonuç alınamaması durumunda dördüncü tura, son turda en çok oyu alan iki aday katılmakta, bu turda en fazla oyu alan aday Başkan seçilmiş olmaktadır(Bkz. EK 7).

²⁶³ Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 917.

²⁶⁴ Anayasa tasarısının Danışma Meclisince kabul edilen ilk halinde yasama dönemi bir, iki ve iki olmak üzere üç döneme ayrılmış her dönemde Başkanlık için ayrı ayrı seçim yapılması önerilmiş, ancak MGK Anayasa Komisyonu tarafından bu öneri benimsenmemiş ve bir yasama döneminde iki kez seçim yapılması esas kabul edilmiştir bkz. E. Aydoğdu, 2005, s.423.

Başkanın seçimi ve görev süresi, Meclis içinde zaman zaman tartışmalara neden olabilmektedir.²⁶⁵ Başkanın ilk kez seçiminde, seçimler tamamlanincaya kadar Meclisteki en yaşlı üye geçici başkan olarak bu görevi yerine getirmekte ve burada bir sorun yaşanmamaktadır. İlk seçilen başkanın görev süresinin dolmasından sonra ise yeni başkan seçilinceye kadar, bu görevi kimin yerine getireceği konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Anayasa ve İçtüzüğü'nün bu konuda özel bir düzenleme öngörmemiş olması buna neden olmakta ve uygulamada en yaşlı başkanvekili, başkanlıkta boşalma olmuş gibi yeni başkan seçilinceye kadar geçici başkanlık görevini yerine getirmektedir. Bu halde eski başkanvekilinin de görev süresinin dolduğu gerekçesiyle yapılan itirazlarla karşılaşmaktadır.²⁶⁶

3.1.4.2. Görevleri ve Yetkileri

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın görevleri; Anayasa, İçtüzük ve yasalarla belirlenmiştir. Bu düzenlemelere göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın birinci görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Meclis dışında temsil etmektir. Meclis Başkanı'nın ikinci en önemli görevi ise yasama sürecinin en önemli halkası olan Genel Kurul görüşmelerinin Anayasa, İçtüzük ve teamüllere uygun olarak yürütülmesidir. Genel Kurul görüşmelerinin bu esaslara uygun olarak yürütülmesi, Divan üyeleri olarak öncelikle Meclis Başkanı'nın ve başkanvekillerinin sorumluluğunda bulunmaktadır.

Anayasa'nın 106 ncı maddesinde belirtilen durumlarda Cumhurbaşkanlığına vekillik etmek de, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın görevleri arasında bulunmaktadır. Buna göre; Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde Cumhurbaşkanının görevine dönmesine kadar, ölüm, çekilme veya başka bir sebeple

²⁶⁵ TBMM Başkanı'nın seçimi ve bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararları hakkında bir inceleme için bkz. (dipnot 248)

²⁶⁶ Bu konudaki tartışmalar için bkz. R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 96.; Eski Dahili Nizamname'de Başkan her toplantı yılı için seçildiğinden toplantı yılının başlangıcında daimi reis seçilinceye kadar eski başkanvekillerinden en yaşlısının geçici olarak Başkanlık görevini yerine getireceği hükmü yer almaktadır. Dahili Nizamnamenin ilgili hükmü için bkz. Servet Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 222.

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik etmekte ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmaktadır.²⁶⁷

İçtüzüğün 14 üncü maddesi çerçevesinde, Meclis Başkanı'nın görevleri ve yetkilerini aşağıdaki biçimde saymak mümkündür:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Meclis dışında temsil etmek.
- Genel Kurul görüşmelerini yönetmek.
- Meclis Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu'na başkanlık etmek.
- Komisyonların ilk oluşumunda komisyonları toplantıya çağırarak, siyasi parti gruplarının istemi üzerine veya gerekli görmesi durumunda Danışma Kurulu'nu toplantıya çağırarak.
- Komisyonları denetlemek, işlerde birikme olması halinde uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak.
- Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak, Meclis'in idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek.
- Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak.

Meclis Başkanı'nın yukarıda belirtilen görevlerini gruplandırmak gerekirse; birinci grubu Mecliste bulunan çeşitli kurullara başkanlık etmek oluşturmaktadır. Başkan bu görevlerini; Genel Kurula, Başkanlık Divanı'na ve Danışma Kurulu'na başkanlık ederek yerine getirmektedir. Başkanın söz konusu bu görevlerinin yerine getirmesinde en önemli yardımcıları başkanvekilleri olmaktadır.²⁶⁸

²⁶⁷ Bu görev ilk kez 1924 Anayasası'nda (md. 33) yer almış, 1961 Anayasası döneminde ise görev Cumhuriyet Senatosu başkanına verilmiştir. 1982 Anayasası bu görevi yeniden TBMM Başkanına vermiştir. M. Soysal bu görevi formaliteden ibaret olarak nitelirmektedir. (Bkz. M. Soysal, 1957, s. 80) Bu yaklaşım Cumhurbaşkanı'nın görevinden geçici olarak ayrıldığı hallerde bir protokol görevi olarak nitelenebilir. Ancak vekil dahi olsa gerektiğinde Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanabilmesi söz konusu olabileceği için bunu bir formalite olarak nitelerek kanaatimizce haklı görülmez. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmış olması durumunda ise, yenisi seçilinceye kadar her durumda Meclis Başkanı'nın bu görevi bizzat yerine getirmesi söz konusu olacağından bir protokol görevi olarak bakılamaz.

²⁶⁸ Genel Kurula başkanlık etmek Başkan tarafından yapılan görevlendirmeye uygun olarak yapılmaktadır. Başkanlık Divanı ve Danışma Kuruluna Başkanlık etmek ise Başkanın asli görevidir. Başkanvekilleri bu görevleri ancak Başkanlığa vekalet ettikleri durumda yerine getirebilirler. Uygulamada zaman zaman bir vekalet durumu olmamakla birlikte Başkanvekillerin bu görevleri de yerine getirdikleri görülebilmektedir.

Başkanvekilleri, Meclis Başkanı tarafından yapılan görevlendirmeye uygun olarak Genel Kurul oturumlarına başkanlık etmektedirler. Başkanın kendisi tarafından uygun görülmesi durumunda ise bu görev, bizzat Meclis Başkanı tarafından yerine getirilmektedir.²⁶⁹ Başkanın görevleri arasında ikinci grubu, komisyonlara ilişkin görevleri oluşturmaktadır. Bu görevler daha çok komisyonların işleyişine ve denetimine ilişkindir.²⁷⁰ Başkanın üçüncü grupta yer alan görevleri ise Başkanlık Divanı'nın almış olduğu kararları uygulamak ve Meclisin diğer yönetsel işlerini yürütmek olarak görülmektedir.

Başkanlığın görevleri, bazı durumlarda tartışmalara neden olmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanına vekalet durumunda, bu görevin Meclis Başkanlığı ile ne ölçüde bağdaşacağı tartışmaya açık bir konudur ve bu konudaki tartışmalar Meclis uygulamalarına da yansımıştır. Örnek vermek gerekirse 17 nci yasama döneminde, Meclis Başkanı olan Necmettin Karaduman'ın Cumhurbaşkanı'na vekalet ettiği bir sırada, aynı zamanda Genel Kurul oturumunu yönetmesi tartışmalara neden olmuştur. Bu tartışmalar üzerine, Meclis Başkanı tarafından konuyu çözüme kavuşturmak amacıyla usul hakkında görüşme açılmış ve yapılan görüşmeler sonucunda Meclis çoğunluğu tarafından Başkanın bu konudaki tutumu kabul edilmiştir. Fakat, aynı birleşimde milletvekilleri tarafından yapılan itirazların sürmesi üzerine Meclis Başkanı bu tutumunu devam ettirmemiş ve Genel Kurula başkanlık etmekten vazgeçmiştir.²⁷¹ Bu konularla ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, E. Teziç'den, 18.10.1990 ve 23.3.1991 tarihlerinde iki ayrı hukuki görüş almıştır. Alınan her iki bilimsel görüşte de özetle, bu iki görevin yasama ve yürütme organlarının doruk noktalarını oluşturduğu ve kuvvetler ayrılığı gerekçe gösterilerek, geçici de olsa aynı kişide birleşemeyeceği görüşlerine yer verilmiştir.²⁷²

²⁶⁹ Ş. İba, 19 ve 20 nci yasama dönemleri için yaptığı değerlendirmede TBMM Başkanı'nın Genel Kurula Başkanlık ettiği birleşimlerin toplam birleşimler içerisinde yüzde dörtlük bir orana karşılık geldiğini tespit etmektedir. Bkz. Ş. İba, 2001, s. 202-203.

²⁷⁰ Başkanın komisyonlar üzerindeki denetim yetkisi, Anayasa ve İçtüzüğü'nün ilk halinde öngörülmemiş bir yetkidir. 1996 yılında 424 nolu Kararla İçtüzük içerisine dahil edilmiştir. Başkan bu yetkisine dayanarak, komisyon başkanını uyarabilir ve bu konuda Genel Kurulu bilgilendirebilir.

²⁷¹ Ş. İba, 2001, s. 177.

²⁷² a.g.e., s. 176.

3.1.4.3. Tarafsızlığı

Medlis Başkanı ve Başkanlık Divanı'nın en büyük sorumluluğu, görevlerini tam bir tarafsızlık içerisinde yerine getirmeleridir. Genel Kurulda iktidar ve muhalefetin söz hakkının gereği gibi kullanılması, ancak adil ve tarafsız bir Divan yönetimi ile mümkündür. Bu tarafsızlığı sağlamak için Anayasa ve İçtüzük'te, Medlis Başkanı'nın seçimi ve Divanın oluşumu konularında bazı özel düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında belirtildiği gibi, Başkanlık Divanı'nda, herhangi bir partinin mutlak söz sahibi olması değil, Divanın tarafsızlık içinde çalışması ve tarafsızlığını koruyabilecek bir bünyede olması kuraldır.²⁷³

Medlis Başkanı ve Başkanlık Divanı'nın tarafsızlığı konusundaki en net düzenleme, Anayasa'nın 94 üncü maddesinin son fıkrasında yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre; Medlis Başkanı ve başkanvekilleri, üyesi bulundukları siyasi partinin veya parti grubunun Medlis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Medlis tartışmalarına katılamazlar. Başkan ve oturumu yöneten başkanvekili oy kullanamazlar. Anayasa Mahkemesi'nin bu konularda vermiş olduğu örnek kararlar da bulunmaktadır. Bunlar, 1982 Anayasası öncesi uygulamalara ilişkin olmakla birlikte bugüne de ışık tutmaktadırlar.²⁷⁴

M. Soysal, Medlis Başkanı'nın tarafsızlığı konusunda, İngiliz Avam Kamarası Başkanı'nın durumunu örnek vermektedir. İngiltere uygulamasına göre; Medlis Başkanı seçilmiş olan milletvekili, bütün partilerin üstünde bir şahsiyet durumuna gelmektedir ve kendisine partisinin politikaları hakkında fikir sorulmadığı gibi, bir kez başkan seçilen kişinin bundan sonraki seçimlerde de yeniden milletvekili seçilebilmesi kolaylaştırılmaktadır. M. Soysal, bu şekildeki düzenlemelerin başkanı daha tarafsız olmaya sevkettiğine işaret etmektedir.²⁷⁵

²⁷³ Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 914. (Anayasa Mahkemesinin 27.2.1968 gün ve E.1976/6, K.1968/9 sayılı Kararı)

²⁷⁴ Söz konusu kararlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. E. Teziç, 1980, s. 86-88.

²⁷⁵ Mümtaz Soysal, "Türk Parlamentolarında Medlis Başkanlarının Durumu", *AÜSBFD*, Cilt 13, Sayı: 4, 1957, s. 82.

3.1.5. Başkanlık Divanı'nın Meclis Başkanı Dışındaki Üyeleri

Başkanlık Divanı, bütün üyeleriyle birlikte bir heyet oluşturmaktadır. Bu Heyetin, Meclis Başkanı ile birlikte diğer üyelerinin de Türkiye Büyük Millet Meclisi örgütü içerisinde siyasi bir konumu, görevleri ve sorumlulukları vardır. Başkanlık Divanı içerisinde Başkanın konumu, görevleri nedeniyle özel olmakla birlikte, siyasi anlamda bütün görevler birbirine eşit konumda bulunmaktadır.²⁷⁶

Başkanlık Divanı'nın üyeliklerinde, Anayasa ile izin verilen görevler bakımından sayısal bir değişiklik yapılması mümkündür. Ancak, Divan'da sayılan bu görevler arasına yeni bir unvan eklemek, ancak Anayasa'nın değiştirilmesi durumunda mümkün olabilecektir.

3.1.5.1. Başkanvekilleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı'nda dört başkanvekili görev yapmaktadır. Başkanvekilliklerinin sayısı İçtüzük'le sabittir. Yine İçtüzük gereği bu dört başkanvekilliği, siyasi parti grupları arasında güçleri oranında dağıtılmaktadır. Buna göre Başkanvekilliklerinin öncelikle iki adedi, Meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasi parti grubuna verilmekte, kalan iki üyelik ise oranı en yüksek olan parti grubundan başlanarak sıra ile dağıtılmaktadır.²⁷⁷

Başkanlık Divanı'nın bir üyesi olarak başkanvekilliklerinin görevi; başkana vekalet etmek, başkanın yerine Genel Kurul görüşmelerini yönetmek ve yönettikleri görüşmelerle ilgili olarak tutanak dergisi ile tutanak özetinin

²⁷⁶ 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü Başkanlık Divanı görevleri arasında değer bakımından bir puanlama öngörürken, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü (bugün uygulanan) böyle bir düzenleme öngörmemiş her görevi eşit kabul etmiştir. F. Bakırcı, 2000, s. 278.

²⁷⁷ Buradaki dağıtım uygulamada öncelikle iki üyelik üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip parti grubuna verildikten sonra, oranı en yüksek olandan başlarken ilk iki üyeliği alan Gruptan başlanarak dağıtılmaktadır. Halbuki buradaki amaç aynı Plan ve Bütçe Komisyonu üyeliklerindeki gibi düşünülmelidir. Yani önce belli bir sayı garanti edilmeli (iki üyelik salt çoğunluğa ait olacak) diğerleri ona göre sonra gelen en yüksek orandan başlanarak dağıtılmalıdır. Bu Anayasa ve İçtüzüğün öngördüğü temsil ilkesine daha uygun olacaktır.

düzenlenmesini gözetmektir. Başkanvekillerinin hangi oturumlara başkanlık edeceği ise başkan tarafından belirlenen sıraya göre olmaktadır.

Genel kurul görüşmelerinin yönetilmesi görevi, İçtüzüğün 14 üncü maddesinde Meclis Başkanı'nın görevleri arasında sayılmıştır. Bu görevin başkanvekilleri tarafından yerine getirilmesi Başkan adına olmaktadır. M. Soysal, Genel Kurul oturumlarına Başkanın yerine genellikle başkanvekilleri tarafından başkanlık edilmesini, tarafsızlık ilkesi açısından olumsuz bir yaklaşımla değerlendirmektedir.²⁷⁸ Uygulamada Meclis Başkanları, genellikle yasama yılının açılış ve kapanışları ile törensel günlerde ya da bütçe görüşmeleri gibi önemli gündem konularının görüşülmesinde Genel Kurula başkanlık etmektedirler. Bozkurt ve İba, 19 üncü Yasama Dönemine ilişkin olarak yaptıkları bir değerlendirmede 550 birleşimden sadece 24 ünde Başkanın oturumları yönettiğini, geri kalan kısmında başkanvekillerinin bu görevi yerine getirdiğini belirtmektedir.²⁷⁹

3.1.5.2. İdare Amirleri

İçtüzük, idare amirlerini sükun ve düzenin korunması, Genel Kurul görüşmelerinin açıklık ve serbestliğinin sağlanması ve gerektiğinde emniyet kuvvetlerinin kullanılması bakımından Meclis Başkanlığı'nın yürütme vasıtaları olarak nitelirmektedir. Bu açıdan idare amirleri, söz konusu görevlerin yerine getirilmesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın yardımcısı durumunda bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini Başkanın talimatına uygun olarak yürütmek, törenleri idare etmek, Meclis giriş kartlarını dağıtmak, görüşmelerde sükunet ve düzenin korunmasını sağlamak, idare amirlerinin temel görevlerini oluşturmaktadır. Meclis bütçesinin hazırlanması da idare amirlerinin görevleri arasında yer almaktadır. İdare amirleri,

²⁷⁸ M. Soysal, 1957, s. 53.

²⁷⁹ R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 137.

İçtüzük'le kendilerine verilen bu görevlerin yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında, ortak sorumluluk ilkesi çerçevesinde birlikte hareket etmektedirler. O nedenle idare amirlerinin, Meclisin tatil veya araverme kararı alması halinde bir nöbet dahilinde Ankara'da bulunmaları öngörülmüştür.

3.1.5.3. Katip Üyeler

Katip üyelerin görevi ise tutanakların tutulmasını denetlemek, Genel Kurulda evrak okumak, yoklamaları yapmak, oyları saymak, seçimlerin düzen ve dürüstlük içinde geçmesini denetlemek, milletvekillerinin söz sıralarını kaydetmektir. Bu görevler açısından bakıldığında katip üyelerin görevinin, daha çok yasama faaliyetinin işleyişi ile ilgili olduğu görülmektedir. İdare amirleri daha çok yürütme işi ile meşgul olurken, katip üyeler, doğrudan yasama işlevinin yerine getirilmesine katılmaktadırlar.

3.1.6. Danışma Kurulu

Meclis çalışmalarında önemli işlevleri olan Danışma Kurulu, 1973 yılında kabul edilen ve bugünde uygulanmakta olan İçtüzük ile getirilmiştir. Danışma Kurulu ile ilgili olarak, Anayasa'da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Meclis çalışmalarını düzenlemek amacıyla eskiden yapılmakta olan ve teamül haline gelmiş olan bir uygulamanın, İçtüzük kuralı haline getirilmesiyle ortaya çıkmıştır.²⁸⁰

Danışma Kurulu, niteliği gereği bir karar organı değil, istişari bir organ durumundadır. Yasama sürecini kolaylaştırıcı ve parti grupları arasında siyasi diyaloga katkı sağlayıcı bir organ olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla Danışma Kurulunun karar oluşturabilmesi için, bütün siyasi parti gruplarının Kurula katılması ve alınacak kararlarda oybirliği gerekmektedir.

²⁸⁰ MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı:763*, s. 4.; İçtüzük gerekçesinde Danışma Kurulu'nun; (Fransızca "Conference des Presidents" adıyla) çağdaş demokratik parlamentoların en önemli kurumlarından biri olduğuna işaret edilmektedir.

Danışma Kurulu, Meclis Başkanı'nın gerekli görmesi veya siyasi parti gruplarının istemi üzerine, en geç yirmi dört saat içinde Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağrılmaktadır. Danışma Kurulu'nun yapılan bu ilk çağrıda toplanamaması veya oybirliği ile karar alamaması durumunda, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları kendi önerilerini, ilk birleşimin başında Genel Kurula sunma hakkına sahiptirler.²⁸¹ Bu hak, 1978 yılında kabul edilen bir içtüzük değişikliğiyle getirilmiştir. İchtüzüğün ilk halinde Danışma Kurulu'nun, yalnızca oybirliği ile öneri oluşturabilmesi ve bunun Genel Kurula sunulması mümkün bulunmaktaydı. Bu ise gruplar arasında uzlaşmanın sağlanamadığı durumlarda, Meclis çalışmalarının tıkanmasına ve bir kriz ortamı doğmasına neden olmuştur.²⁸²

Millet Meclisinin 19.9.1978 tarihli ve 674 numaralı Kararıyla İchtüzüğün 19 uncu maddesinde yapılan değişiklikle, Danışma Kurulu'nun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, yapılan ilk çağrıda toplanamaması, veya oybirliği ile tespit, teklif yapamaması veya görüş bildirememesi durumunda, Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarının kendi taleplerini ayrı ayrı Genel Kurula getirebilecekleri düzenlenmiştir. Bu değişiklikle birlikte sistemin işleyişindeki tıkanıklık aşılabilmektedir.²⁸³

Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki sorunlar bağlamında Danışma Kurulu ile ilgili konularda çeşitli kararlar vermiştir. Yüksek Mahkeme bu kararlarında, Danışma Kurulu'nun anayasal bir kuruluş olmadığı ve İchtüzük'le kurulduğunu belirterek, kuruluş amacının da parti gruplarının Meclis çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermek olduğuna işaret etmiştir. Ayrıca salt Meclisin yetkisinde olan konular hakkında Danışma Kurulu'ndan zorunlu görüş alınmasını kuruluş amaçlarına aykırı görmüştür.²⁸⁴

²⁸¹ Danışma Kurulu önerileri, İchtüzük gereği Birleşimin başında veya teamüle göre gerektiğinde Birleşim içerisinde Genel Kurula sunulmaktadır. Grup önerileri ise yalnızca Birleşimin başında bilgiye sunulabilmektedir. Bu açıdan uygulamada sorunlar yaşanabilmektedir.

²⁸² Cevdet Akçalı, *Danışma Kurulu Çıkmazı*, Maya Matbaacılık, Ankara, 1990, s. 8.

²⁸³ Karar için bkz. 19.9.1978 tarih ve 16409 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

²⁸⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 24.5.1977 tarihli E.1977/60, K.1977/81 ve 4.10.1977 tarihli E.1977/88, K.1977/120 numaralı kararları hakkında bkz. E. Teziç, 1980, s. 99.

3.1.6.1. Danışma Kurulu'nun Oluşumu

Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında, siyasi parti gruplarının başkan veya başkanvekillerinden birisi ya da onların yazılı olarak görevlendirdikleri birer milletvekilinin katılımıyla oluşmaktadır. Danışma Kurulu'nun bu şekildeki oluşumunda, parti gruplarının üye sayısı dikkate alınmamakta her grubun birer temsilcisi bulunmaktadır. 1995 yılında içtüzük değişiklikleri çerçevesinde verilen bir öneride, kurulun alacağı kararlarda grupların üye sayısı oranında oy ağırlığının olması önerilmiş, ancak bu değişiklik gerçekleşmemiştir.²⁸⁵

Danışma Kurulu'nun oluşumu bu yönüyle, Anayasa'nın siyasi parti gruplarının Meclis çalışmalarına güçleri oranında katılmasını öngören 95 inci maddesine aykırıdır. Danışma Kurulu ile ilgili ikinci bir konu, Başkanlık Divanı'nda olduğu gibi Danışma Kurulu'nda da Meclis'te grubu olmayan siyasi partiler ile bağımsız milletvekillerinin temsiline yönelik bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasıdır. Bu yönüyle de Danışma Kurulu'nu oluşumu, Meclis içerisinde tam bir siyasal katılıma izin verilmemiş olması nedeniyle eleştirilebilecektir.

3.1.6.2. Danışma Kurulu'nun Görevleri

Danışma Kurulu kuruluş amacına uygun olarak, Meclis çalışmalarında gruplar arasında diyalogun sağlanması ve Meclisin işleyişiyle ilgili kararların alınması noktasında önemli görevler yürütmektedir(Bkz. EK 8). Başkanlık Divanı ve komisyonların üye sayılarının belirlenmesi, Genel Kurulun çalışma sürelerinin belirlenmesi, gündemin düzenlenmesi çerçevesinde bir işin öne alınması veya geriye bırakılması konularında Genel Kurula öneride bulunmaktadır. Danışma Kurulu'nun kabul ettiği bu öneriler, Genel Kurul için bağlayıcı olmamakla birlikte, siyasi parti grupları arasında bir uzlaşmayı yansıttığından genel olarak

²⁸⁵Ş. İba, 2006, s.145.

kabul görmektedir. Genel Kurula sunulan Danışma Kurulu önerileri, işaretle oylanmak suretiyle kabul veya reddedilmektedir.

Danışma Kurulu, Mediste gruplar arasında diyalog zemini oluşturabilen bir platform niteliğindedir. Kurulun kuruluş amaçlarından birisi partiler arasında centilmenlik anlaşması yapılmasına zemin hazırlamasıdır. Uygulamada grupların zaman zaman bu tür yaklaşımlar sergiledikleri görülmekle birlikte, siyasi ortamın gerginleştiği durumlarda parti temsilcilerinin daha çok toplantılara katılmama veya temsilci göndermeme eğilimi içerisine girdikleri ve kendi önerilerini Genel Kurula götürdükleri görülmektedir.²⁸⁶

3.1.7. Siyasi Parti Grupları

Örgütlenmiş siyasi yapılar olarak partilerin ortaya çıkışı ve gelişmesi ile parlamentolar arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Köken olarak partilerin ortaya çıkışı, parlamentoların yetkilerini artırmaları ve genel oy hakkının yaygınlaşmasıyla doğrudan ilgilidir. Parlamentoların siyasal hayattaki öneminin giderek artması ve aynı gruptaki temsilcilerin bir araya gelerek parlamenter grupları ortaya çıkarması partilerin kurumsallaşmasına neden olmuştur. Genel ve eşit oy prensibinin kabul edilmesi siyasal katılımı genişletmiş, bu ise parlamenter gruplar ile seçim kurulları arasındaki ilişkilerin koordinasyonu ihtiyacını doğurmuş ve zamanla örgütlenmiş partilerin kurulmasına zemin hazırlamıştır.²⁸⁷

Dünyada yüzelli yılı aşan bir geçmişe sahip siyasi partilerin Türkiye’de ortaya çıkışı I. Meşrutiyet dönemine rastlamaktadır. Bu dönemde ilk Parlamento deneyimi boyunca ortaya çıkan çeşitli gruplar, siyasi parti kimliği taşımamalarına rağmen fiili olarak siyasal yaşama katılmışlardır. 1908 yılında başlayan II.

²⁸⁶ Danışma Kurulu, 22 ncı yasama dönemi 3 ncü yasama yılında AKP Grubunca 24, CHP Grubunca 24 kez olmak üzere toplam 48 kez toplantıya çağırılmıştır. Bu toplantıların 5’inde mutabakat sağlanarak ortak öneri hazırlanmıştır. Mutabakat sağlanamayan durumlarda AKP Grubu 20, CHP Grubu ise 23 kez önerilerini doğrudan Genel Kurula getirmiş bunlardan AKP Grubunun 19, CHP Grubunun ise 1 önerisi kabul edilmiştir. Bkz. *TBMMTD*, 8.11.2005 tarihli B:15 ekinde yer alan 7/7840 sayılı yazılı soru önergesine Başkanlık cevabı.

²⁸⁷ Mümtaz’er Türköne, *Siyaset*, Lotus Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 256.

Meşrutiyet dönemi Parlamentosunda ise siyasi partiler ilk kez İttihat ve Terakki Partisi ile Osmanlı Meclis-i Mebusan'ında temsil edilmiş ve Meclisin sona ermesine kadar parlamenter yaşama hakim olmuşlardır.²⁸⁸

Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminde ise Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk dernekleri temsilcilerinin ilk Mecliste gruplara bölünmesi, bir anlamda siyasi partilerin oluşmasına kaynaklık etmiştir.²⁸⁹ Bundan sonraki dönemlerde siyasi partilerin Meclis içerisinde parti disiplini yoluyla parlamenterler üzerinde daha etkili bir yapıya dönüştükleri görülmüştür.²⁹⁰ Cumhuriyet döneminin ilk Anayasası olarak 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, siyasal hayatta yer alan partilere ve parti gruplarına yer vermemiştir. Siyasetin kesintiye uğradığı dönemlerde ise siyasi partiler, büyük ölçüde sistemdeki sorunların sebebi görülmüşler ve kısıtlanmışlardır.²⁹¹ Siyasetin yeniden yapılandığı dönemlerde siyasi partiler 1961 ve 1982 Anayasalarında demokrasinin vazgeçilmez kurumları olarak yerlerini almışlardır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde, yasama ve denetim etkinlikleri yalnızca milletvekillerinin bireysel girişimlerinin kolektif bir sonucu olarak değil, siyasi partilerin etkin katılımları ile gerçekleşmektedir. Bugünkü Meclis İçtüzüğü, parti grupları adı altında siyasi partilerle ilgili düzenlemelere yer vermektedir. Siyasi partiler bu düzenlemeler çerçevesinde, Meclis içerisinde onların temsilcileri konumunda bulunan parti grupları aracılığıyla temsil edilmekte, böylece siyasi iradenin oluşumuna ve siyasal sistemin işleyişine katılmaktadırlar.

²⁸⁸ Ayşe Yıldız, "TBMM Meclis Grupları ve Komisyonları'nın İşleyişinde Siyasi Partilerin Rolü (I)", *Yerel Gündem*, Sayı: 6, 2000, s. 44.

²⁸⁹ Cumhuriyet Döneminde de bunun örnekleri görülmüştür. Mecliste temsil edilen partilerin gruplarından ayrılan milletvekilleri yeni partilerin oluşmasını sağlamışlardır. Bunlardan en çarpıcı olanı 7 Haziran 1945 tarihinde CHP Grubunda dört milletvekili tarafından verilen ve siyasal tarihimize "Dörtlü Takrir" olarak geçen önerenin reddedilmesi üzerine Partiden ihraç edilen ve ayrılan milletvekillerinin birlikte kurdukları DP olmuştur. DP'nin kuruluşu hakkında bkz. Mehmet Kabasakal, *Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi (1908-1960)*, Tekin Yayınevi, 1991, s. 164-168.

²⁹⁰ A. Yıldız, 2000, s. 45.

²⁹¹ 12 Eylül 1980 sonrasında MGK'nın 7 nolu bildirisi ile siyasi parti faaliyetleri yasaklanmıştır., bkz. 12.9.1980 tarihli ve 17103 sayılı Resmi Gazete; 2533 tarihli kanunla da siyasi partiler feshedilmiştir, bkz. 16.10.1980 tarihli ve 17846 sayılı Resmi Gazete; MGK'nın 70 nolu Kararıyla da siyasi parti faaliyetlerinde bulunmak yasaklanmıştır.

3.1.7.1. Siyasi Parti Gruplarının Hukuksal Kaynakları

Çoğulcu demokratik sistemi benimsemiş bütün ülkeler, siyasal sistemin vazgeçilmez unsuru kabul ettikleri siyasi partiler hakkında bir takım düzenlemelere kendi hukuk sistemlerinde yer vermektedirler.²⁹² Bu bağlamda Anayasa, yasama meclislerinin içtüzükleri ve diğer hukuk kaynaklarında siyasi partilere ve Meclis gruplarına yer verildiği görülmektedir.²⁹³ Türkiye’de siyasi parti gruplarının İçtüzük’te yer alması, ilk kez 1947 yılında Meclis İçtüzüğünde yapılan düzenleme ile gerçekleşmiş, siyasi partiler Meclisin birer organı olarak kabul edilmiştir.²⁹⁴ 1961 ve 1982 Anayasalarında da siyasi parti gruplarına Meclisin kuruluşu içerisinde yer verilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde yer alan siyasi parti grupları aslında iki yönlü bir yapı sergilemektedirler, bir yönüyle Meclisin siyasi kurumları içerisinde yer alan yapılar durumunda iken, diğer bir yönüyle siyasi parti örgütlerinin bir unsuru durumundadırlar.²⁹⁵ Bu nedenle parti grupları ile ilgili hukuksal kaynakları, hem Anayasa ve İçtüzük hem de Siyasi Partiler Kanunu ve partilerin kendi iç hukuku açısından değerlendirmek gerekmektedir.²⁹⁶ Siyasi Partiler Kanunu partilerin teşkilatına ilişkin 7 nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi gruplarını partilerin teşkilatı içerisinde saymıştır. Bu Kanuna uygun olarak da siyasi partiler kendi kuruluş tüzüklerinde Meclis gruplarına yer vermektedirler.

²⁹² A. Yaşar Sarıbay, partilerin kuruluşu ile anayasal güvenceye kavuşarak bir hukuk düzenine tabi olmaları arasında uzun bir süre olduğuna işaret etmekte ve Dünya’da ve Türkiye’de bazı hukukçular tarafından partilerin, sosyopolitik birer oluşum olmaktan, birer anayasa hukuku kurumu mertebesine taşınması gerektiği görüşünde olduğunu belirtmektedir. Bkz. A. Yaşar Sarıbay, *Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler*, Alfa Yayınları, 2001, s. 17.

²⁹³ T. Z. Tunaya, siyasi partilerin faaliyetlerinin SPK yoluyla, parti gruplarının çalışmalarının ise İçtüzük yoluyla hukukileştirildiğini belirtmektedir. Bkz. T. Z. Tunaya, 1980, s. 260.

²⁹⁴ *TBMM Anayasa ve İçtüzük*, 1 Kasım 1947, TBMM Basımevi, Ankara, (İçtüzük) s.10

²⁹⁵ Siyasi partilerin örgütlenme modeli içerisinde yukarıdan aşağıya dikey olarak hiyerarşik bir yapıları olduğu gibi, merkez ve taşra teşkilatlarına bağlı olarak yatay organizasyonları da bulunmaktadır. Bu açıdan TBMM’deki siyasi parti grupları, partilerin merkez teşkilatının yatay örgütlenmeleridir. Bkz., Abdullatif Şener, “Siyasal Partilerde Liderlik ve Yatay İlişkiler Sorunu”, *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, TESAV Yayını, 1995, s. 68.

²⁹⁶ SPK 7 nci maddesinde siyasi partilerin teşkilatı içerisinde “TBMM Grubu” nu da saymıştır. Bkz. *Seçim Kanunları ve Siyasi Partiler Kanunu*, TBMM Basımevi, Ankara, 2002, s. 14.

3.1.7.2. Siyasi Parti Gruplarının Kuruluşu

Anayasa ve İçtüzük, siyasi parti gruplarının kuruluşu için Meclis içerisinde en az yirmi milletvekilinin aynı parti üyeliği içerisinde bir araya gelmesini öngörmektedir. Bu sayı 1961 Anayasası öncesi dönemde, Dahili Nizamname ile üye toplamının yüzde beşi olarak öngörülmüş, 1961 Anayasası döneminde ise rakamsal olarak on milletvekilinden oluşacağı şeklinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası ise siyasi parti gruplarının en az yirmi milletvekilinin biraraya gelmesiyle oluşacağını düzenlemiştir. Bunun gerekçesi olarak Meclisteki siyasi partilere istikrar ve tutarlık kazandırılması gösterilmiştir.²⁹⁷ M. Soysal'a göre bunun bir gerekçesi de, siyasi parti gruplarının çokluğu nedeniyle yasama faaliyetlerinin gecikmesinin önlenmesidir.²⁹⁸

1973 İçtüzüğü öncesinde mevcut İçtüzükler, grup oluşturabilme hakkını yalnızca siyasi partiler için öngörmemiştir. En az on üyenin bir araya gelerek, Anayasa'da siyasi parti grupları için öngörülen haklara sahip olmamak şartıyla gruplar oluşturabileceğini kabul etmişlerdir. Fakat bu gruplar için bir sınırlama öngörülmüştür. O da parti grupları dışında kurulacak bu grupların özel, mahalli veya mesleki çıkarları savunmak amacı taşımamaları gerekmektedir.²⁹⁹ Bugün ise İçtüzük gereği grup kurabilmek için resmi olarak kurulu veya yeni kurulan bir siyasi parti ile üyelik bağı içerisinde, en az yirmi milletvekilinin biraraya gelmesi gerekmektedir.³⁰⁰

İçtüzük gereği siyasi parti grupları, Siyasi Partiler Kanunu'na göre hazırlamaları gereken grup iç yönetmeliğini kuruluşlarında, gruba mensup milletvekillerinin ad, soyad ve seçim çevrelerini gösterir bir listeyi ise her yasama yılının başında Meclis Başkanlığı'na vermek zorundadırlar. Bundan başka gruplar, üyeliklerinde meydana gelecek değişiklikleri de en kısa sürede Meclis

²⁹⁷ Gerekçe için bkz. A. Özer, 1996, s. 395.

²⁹⁸ Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 1987, İstanbul, s. 315.

²⁹⁹ *TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü*, 1 Kasım 1971, TBMM Basımevi, Ankara, s.120 ve 153.

³⁰⁰ Uygulamada milletvekillerinin bir siyasi parti grubuna katılması veya yeni bir grup oluşturulması durumunda, siyasi partinin yetkili organlarınca TBMM Başkanlığına resmi bir yazı gönderilmesi gerekmektedir. Milletvekillerinin kendileri tarafından Başkanlığa verilen dilekçe üzerine bir siyasi parti grubuna katılım işlemi yapılmamaktadır.

Başkanlığı'na bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu yükümlülük şu açıdan önemlidir. İktüzük Meclis Başkanı'na, siyasi parti gruplarının Başkanlık Divanı ve komisyonların oluşumuna üye sayıları oranında katılımını sağlama görevini vermiştir. Başkan tarafından bu görevin yerine getirilmesi, siyasi parti gruplarının kendi üyeliklerinde meydana gelebilecek değişiklikleri en kısa sürede Meclis Başkanlığı'na bildirmesi ile mümkün olabilecektir. Başkanlığa yapılacak bu bildirim üzerine, değişen yeni oranlara göre Başkanlık Divanı ve komisyonlardaki temsil oranları yeniden belirlenmektedir.³⁰¹

3.1.7.3. Siyasi Parti Gruplarının Organları ve Görevleri

Siyasi parti grupları başlı başına sadece bütün milletvekillerinin katılımıyla oluşan bir Genel Kurul'dan ibaret bulunmamaktadır. Parti siyasi örgütü içerisinde grupların kendi organları ve iç hukuku bulunmaktadır. Bu açıdan parti tüzükleri ve grup iç yönetmelikleri, parti gruplarının organlarını hem kuruluş olarak hem de görevleri bakımından düzenlemektedir.³⁰² Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 22 nci yasama döneminde, Mecliste en fazla üyesi bulunan iki siyasi partinin tüzükleri ve grup iç yönetmelikleri çerçevesinde, siyasi parti gruplarının organları ve oluşumu aşağıda incelenmiştir.³⁰³

3.1.7.3.1. Grup Genel Kurulu

Siyasi parti grupları, Meclis dışındaki siyasi oluşumlar olan siyasi partilerin iradesini parlamentoya yansıtan birer organ durumundadır.³⁰⁴ Meclis içi etkinliklerde gerek temsil, gerekse siyasal katılım faaliyetlerini yönlendirmek,

³⁰¹ Anayasa Mahkemesi 14.5.1970 tarihli ve E.1967/40, K.1970/26 sayılı Kararında, komisyonun kurulmasından sonra yeni kurulan Güven Partisi Grubu nedeniyle değişen siyasi parti gruplarının oranlarının derhal komisyonlara yansıtılmamasını Anayasa'ya aykırı bularak dava konusu Kanunu iptal etmiştir. Volkan Has, *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Komisyonlar*, AÜSBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2003, s. 58.

³⁰² AKP Tüzüğü'nün 89-94 üncü maddeleri, CHP Tüzüğü'nün 63-65 inci maddeleri TBMM Grupları ile ilgili düzenlemeleri içermektedir.

³⁰³ TBMM'de temsil edilen en fazla üyeye sahip iki siyasi partinin (AKP ve CHP) tüzükleri ve grup iç yönetmeliklerinden yararlanılmıştır.

³⁰⁴ A. Y. Sarıbay, 2001, s.23.

etkin kılmak ve denetlemek hususunda stratejik konuma sahiptirler. Bu faaliyetleri somutlaştıran bir organ olarak Meclis grubu veya onu oluşturan Grup Genel Kurulu, Mecliste temsil edilen bir siyasi partinin mevcut milletvekillerinin tamamından oluşan siyasi bir topluluktur. Siyasi partilerin tüzüklerinde “TBMM Parti Grubu” ya da “Millet Meclisi Grubu” şeklinde isimlendirilmektedir. Siyasi parti grupları kendi parti partilerinin programları ve yetkili organlarınca kararlaştırılan politikalar doğrultusunda, Meclis içerisinde yasama faaliyetlerine katılmaktadırlar. Grupların bu faaliyetlerini gerçekleştirirken öne çıkan en önemli Meclis içi parti faaliyeti grup toplantılarıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde mevcut siyasi parti grupları, haftalık çalışma günlerinin birisinde (genellikle Salı günü) bu toplantılarını düzenli olarak gerçekleştirmektedirler.

Bir siyasi parti grubuna üye bulunan milletvekillerinin, Meclis çalışmalarındaki olumlu veya olumsuz katkılarının muhatabı siyasi partilerdir.³⁰⁵ Bu nedenle partiler, Meclis içi faaliyetlerini gerçekleştirirken milletvekillerine, partinin hedef ve amaçlarına uygun olarak alınacak kararlara uymaları konusunda bazı yükümlülükler yüklemektedirler. Milletvekillerinin grup kararlarına veya partinin yetkili diğer organlarının almış oldukları kararlara uymamaları siyasal yaşamda parti disiplini konusunu gündeme getirmektedir. Parti disiplini konusu bu açıdan daha çok milletvekillerinin, siyasal partilerin yetkili organları tarafından alınan kararlara itiraz edememeleri ve bu kararlara uymak zorunda bırakılmaları şeklinde görülmektedir.

Bizdeki uygulamalara bakıldığında siyasi parti gruplarının bu konuda katkı oldukları görülmektedir. Fakat en ılımlı görülen sistemlerde bile milletvekillerinin parti politikalarına aykırı davranışları durumunda en azından aktif görevlere getirilmemeleri şeklinde parti disiplinine uymaya zorlandıkları görülebilmektedir. Anayasa bazı durumlarda, parti gruplarının yetkilerine çeşitli kısıtlamalar getirmektedir. Yasama dokunulmazlığı ve Meclis soruşturması konularında, siyasi parti gruplarında görüşme yapılması ve karar alınması mümkün bulunmamaktadır. Meclis Başkanlığı için de siyasi parti grupları aday gösterememektedirler.

³⁰⁵ Hasan Tunç, *Parlamento İçi Muhalefet*, Günay Ofset, Konya, 1997, s. 48.

3.1.7.3.2. Grup Başkanı

Grup başkanı, Mecliste temsil edilen ve grup kurma hakkına sahip olan bir siyasi partinin Meclis grubunun başkanı olan milletvekilidir. Bu anlamda grup başkanı ile siyasi partinin genel başkanı birbirinden farklı kurumlardır. Siyasal yaşam açısından normal olan, Mecliste temsil edilen grup kurmuş bir siyasi partinin genel başkanının, aynı zamanda milletvekili olarak grup başkanı olmasıdır. Ancak yakın dönem siyasal yaşamımızda örneği bulunduğu gibi, bu her zaman mümkün olamamaktadır.

Siyasi parti genel başkanının milletvekili olmadığı veya olmadığı durumlarda, gruba mensup milletvekillerinden birisinin grup başkanı seçilmesi gerekmektedir.³⁰⁶ Genel başkanın milletvekili olduğu durumlarda ise böyle bir seçime gerek bulunmamaktadır, çünkü parti genel başkanı aynı zamanda parti Meclis grubunun da başkanıdır.

3.1.7.3.3. Grup Başkanvekilleri

Grup başkanvekilleri parti gruplarının, partinin hedef ve amaçlarına uygun olarak alacakları kararların uygulanmasında ve Meclisin yasama ve denetim faaliyetlerine etkili biçimde katılabilmelerinde en önemli araçlardan birisidir. Grup üyesi milletvekillerinin parti grubunu temsilen komisyonlarda görevlendirilmesi, gündemdeki konularda parti sözcüsü olarak görevlendirilmesi gibi konular, grup başkanvekilleri tarafından belirlenmekte ve Meclis Başkanlığı'na bildirilmektedir.³⁰⁷

³⁰⁶ 21 nci dönemde kurulan AKP Meclis Grubu, o tarihte Parti Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın milletvekili olmaması nedeniyle, Grup Başkanlığı görevine Manisa Milletvekili Bülent Arınç'ı 17.8.2001 tarihinde seçmiş ve aynı tarihte Meclis Başkanlığına bildirmiştir.

³⁰⁷ İngiliz parlamentosunda bu görevler "Whip" olarak adlandırılan parlamento üyeleri tarafından yerine getirilmektedir. Whip İngilizce'de kelime olarak "kamçı" anlamına gelmektedir. Avam kamarasındaki her parti grubunun bir Baş Whip'i, bir Baş Whip Vekili ve birkaç tane de yardımcı Whip'i bulunmaktadır. Milletvekilleri bu Whipler tarafından parti politikaları doğrultusunda oy kullanmaları ve parlamentoda hazır bulunmaları konusunda ikna edilmektedirler. Özbudun'un Jennings'den aktardığına göre, bu ikna için zorlamadan çok "kadife eldiven, demir yumruktan daha etkilidir" metodu geçerlidir. Bkz., Ergun Özbudun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, AÜHF Yayınları, No. 235, Ankara, 1968, s.62-63.

Grup başkanvekilleri, parti grubunun sözcüsü olarak yasama ve yürütmeye ilişkin konularda iletişim ve müzakerelerde bulunmaya yetkilidirler. Diğer grup üyesi milletvekillerinin grup adına konuşabilmeleri ve açıklamada bulunabilmeleri için grup yönetim kurulu tarafından yetkilendirilmiş olması gerekmektedir.³⁰⁸ İçtüzük, grup başkanı ve grup başkanvekilleri dışındaki sözcülerin, gruplar adına konuşabilmeleri için yetki belgelerini önceden Başkanlığa vermelerini 61 inci maddesinde öngörmektedir. Partilerin tüzük ve grup iç yönetmeliklerine göre grup başkanvekilleri, aynı zamanda grup başkanı olan parti genel başkanının yardımcısı ve görevli olduğu konularda vekili durumundadırlar. Grup başkanı ile milletvekilleri arasındaki ilişkiler daha çok grup başkanvekilleri tarafından düzenlenmektedir.

Grup başkanvekilleri, gruba mensup milletvekilleri tarafından yapılan seçimle belirlenmektedir. Seçimler genellikle diğer Meclis organlarına paralel biçimde bir yasama döneminde iki kez seçim yapılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Siyasi parti gruplarının başkanvekilleri, görevlerinin gereği olarak çok yoğun bir çalışma yürütmektedirler. Bu nedenle partilerin grup başkanvekillerinin, Meclis Genel Kurul çalışmalarındaki yoklamalarda özürlü sayılmaları, Başkanlık Divanı'nın 5.6.1990 tarihli ve 63 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.³⁰⁹ Böylelikle grup başkanvekillikleri görevlerinde bulunan milletvekillerinin, devamsızlık gibi bir durumla karşılaşmaları veya Meclis çalışmalarından izinli sayılmaları söz konusu olmamaktadır. Bu durum, görevlerinin yoğunluğu neeniyle grup başkanvekillerine sağlanmış bir ayrıcalık olmaktadır.

³⁰⁸ F. Bakırcı, 2000, s. 299.

³⁰⁹ Grup başkanvekilleri dışında; siyasi partilerin genel başkanları, genel başkan yardımcıları, Genel Sekreterleri, Genel Sekreter Yardımcıları, Bakanlar, TBMM Başkanvekilleri, İdare Amirleri, Katip Üyeler, partilerin Genel Muhasipleri ve Saymanları da değişik tarihlerde alınan Başkanlık Divanı kararları uyarınca yoklamalardan özürlü sayılmaktadırlar. Bunlar dışında kalan milletvekillerinin, komisyona ve Genel Kurul çalışmalarına devamsızlıkları, İçtüzüğün 52 nci maddesi gereğince Başkanlık Divanı tarafından yayınlanan devamsızlık cetveli ile takip edilerek, varsa devamsızlığı olan milletvekillerine bildirilmektedir. Devamsızlık cetveli bir yasama yılında en az üç kez yayımlanmaktadır.

3.1.7.3.4. Grup Yönetim Kurulu

Partilerin Meclis gruplarının siyasi olarak etkili olabilmeleri ve partinin yasama ve denetim faaliyetlerinin düzenli olarak yürütülebilmesi için parti içi bir uyumun olması gereklidir. Bu uyum, grup üyesi milletvekilleri ile parti yönetimi arasındaki iletişimi sağlayacak bir kurul olarak Grup Yönetim Kurulu tarafından sağlanmaktadır. Grup yönetim kurulunun hangi üyelerden oluşacağı Grup İç Yönetmeliğinde gösterilmektedir. Grup İç Yönetmeliği uyarınca grup üyesi milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunacakları kanun tekliflerini ve diğer önermeleri hakkında önceden Grup Yönetim Kuruluna bilgi vermek durumundadırlar.

Grup yönetim kurulu, grup başkanı veya grup başkanvekillerinin başkanlığında diğer üyelerin de katılımı ile toplanmaktadır. Genellikle haftanın başında, o haftaki yasama ve denetim faaliyetleri değerlendirilmekte, parti iktidarda ise hükümet ile ilişkiler uyumlaştırılarak Meclisteki yasama faaliyetleri düzenlenmektedir. Parti politikaları ile uyumlu olarak grup kararı alınması gereken durumlar tespit edilerek grup genel kuruluna götürülmekte, ayrıca grubun idari ve mali işleri ile ilgili konularda gerekli kararlar alınmaktadır.³¹⁰

3.1.7.3.5. Grup Disiplin Kurulu

Partilerin tüzükleri ve grup iç yönetmelikleri, siyasi parti gruplarına mensup milletvekillerine çeşitli yükümlülükler getirmektedir. Milletvekilleri, Meclis çalışmaları sırasında partilerinin tüzük ve programlarına, temel ilkelerine, gizli oyla alınmış bağlayıcı grup kararlarına uygun davranmak ve izinli sayılmadıkları sürece Genel Kurul çalışmaları ile komisyon ve parti gruplarının çalışmalarına katılmak zorundadırlar. Komisyonlarda görevli bulunan milletvekillerinden de komisyon çalışmaları ile ilgili olarak, gruplarının yönetimi ile gerekli temaslarda ve koordinasyonda bulunmaları beklenmektedir.

³¹⁰ Bkz. F. Bakırcı, 2000, s. 304.

Gruplara mensup milletvekilleri hakkında; parti tüzüğüne, programına, grup iç yönetmeliğine ve grup genel kurulunun bağlayıcı kararlarına uymamaları veya parti disiplinini bozucu diğer davranışlarda bulunmaları durumunda disiplin işlemleri uygulanabilmektedir. Disiplin ile ilgili konuları görüşme ve karara bağlama yetkisi grup genel kurulu tarafından seçilen grup disiplin kuruluna ait bulunmaktadır.³¹¹ Grup disiplin kurulları, çeşitli partilerde merkez disiplin kurulu veya yüksek haysiyet divanı gibi parti merkez teşkilatında yer alan diğer disiplin organlarıyla birlikte bir müşterek disiplin kurulunu oluşturabilmektedir.³¹²

3.1.7.4. Parti Gruplarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Siyasal Örgütüne Katılımı

Ünlü siyaset bilimcisi M. Duverger'in, siyasi partiler için kullandığı; “*Klasik anayasa hukukunu bilen, ama partilerin rolünü bilmeyen bir kimse, çağdaş siyasal rejimler hakkında yanlış bir bilgi sahibidir. Partilerin rolünü bilen, ama klasik anayasa hukukunu bilmeyen bir kimse ise çağdaş siyasal rejimler hakkında eksik ama doğru bir görüş sahibi olur*” şeklindeki anlatım,³¹³ günümüz demokrasileri için de aynen geçerlidir. Bugün temsili demokrasinin işleyişi büyük oranda siyasi partilere dayalıdır, ³¹⁴ hatta çağdaş temsili demokrasi, bir bakıma partiler demokrasisi olarak da tanımlanmakta ve işlemektedir.

Siyasi partiler siyasal sistemin işleyişine, temsili kurumlaştıran yapılar olarak katılmakta, yasama ve yürütme sorumluluğunu üstlenmekte, kendi oluşturdukları program ve politikalarla yasama ve yürütme organlarına biçim vermektedirler.³¹⁵ Meclisin siyasi örgütü içerisinde de parti grupları, siyasal sistemi oluşturma işlevleri çerçevesinde, Anayasa ve İçtüzüğü koyduğu esaslara göre siyasi kurumları oluşturmaktadırlar. Bu katılım, Başkanlık Divanı ve komisyonlardaki

³¹¹ F. Bakırcı, 2000, s. 305.

³¹² Güneş N. Berberoğlu, *Siyasi Parti Yönetimi*, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, No. 108, Eskişehir, 1997, s. 50-56.

³¹³ Mümtaz' er Türköne, 2005, s. 253.

³¹⁴ E. Onar, 1995, s. 55.

³¹⁵ M. Türköne, 2005, s. 256.

temsil başta olmak üzere hemen her düzeyde gerçekleşmektedir.³¹⁶ Siyasi parti gruplarının sisteme katılımı, yalnızca partili milletvekillerinin kendi parti grubunu bu organlarda temsil etmek anlamında olmamaktadır. Bu temsil aynı zamanda, parti grupları aracılığıyla toplumun farklı kesimlerinin ve çıkarlarının temsilini de kapsamaktadır.

Mecliste grup kurabilen siyasi partiler, grup kurma hakkı olmayan partilere göre çok daha avantajlı konumdadırlar. Anayasa ve İçtüzük bu açıdan, parti gruplarına önemli hak ve yetkiler tanımıştır. Bu avantaj birinci olarak siyasal kurumların oluşumuna katılma şeklindedir. Milletvekilleri, mensup oldukları parti ile üyelik bağı dahilinde, Başkanlık Divanı'nda, sürekli ihtisas komisyonlarında, geçici süreli araştırma ve soruşturma komisyonlarında görev almaktadırlar. İkinci olarak İçtüzük, yasama ve denetim faaliyetlerinde siyasi parti gruplarına daha uzun süre söz hakkı, değişiklik önergesi verebilme hakkı gibi olanakları öncelikli olarak tanımaktadır.³¹⁷

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yollarının işletilmesi bakımından; parti grupları; genel görüşme, meclis araştırması açılması ve gensoru önergesi verebilmektedirler. Ayrıca iktidar ve anamuhalefet partisi meclis gruplarına Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisi de tanınmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda ise siyasi parti grupları, Meclisteki oranlarına göre geçici bakanlar kurulunda temsil edilme hakkına sahip bulunmaktadır.³¹⁸

³¹⁶ Siyasi parti gruplarının katılımı yalnızca Meclis içi siyasi kurumlar açısından öngörülmemiştir. Anayasa'nın 133 üncü maddesi ile 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinde, Üst Kurul üyelerinin seçiminde Mecliste temsil edilen siyasi parti gruplarının güçleri oranında aday göstermeleri düzenlenmiştir. Bugün dokuz üyeden oluşan Üst Kurul üyelikleri siyasi parti gruplarının güçleri oranında paylaşılmakta ve TBMM tarafından yapılacak seçimlerde aday göstermeleri sağlanmaktadır. Ancak burada da Divanın oluşumunda olduğu gibi bütün gruplar arasında bir dağılım mı olması gerektiği, yoksa salt güçleri oranında mı temsil edilmesi gerektiği tartışılması gereken bir konudur.

³¹⁷ R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 87.

³¹⁸ Ö. İzgi, Z. Gören, 2002, s. 924.

3.1.7.5. Parti Gruplarının Sona Ermesi

Anayasa ve İçtüzük, siyasi parti gruplarının oluşumu için en az yirmi milletvekilinin, aynı parti grubu içerisinde biraraya gelmesini öngörmüştür. Bu sayıdan eksilme olması durumunda, grubun hukuken sona ermesi söz konusu olmaktadır. Parti gruplarını sona erdiren tek şart, bu sayısal gerekliliğin ortadan kalkması değildir. Daha önce belirtildiği gibi gruplar, siyasi parti örgütlerinin Meclis içindeki uzantısıdır ve doğal olarak parti tüzel kişiliğinin ortadan kalkması durumunda, parti grubunun Meclis içindeki varlığı da sona ermektedir.

Partilerin tüzel kişiliğini ortadan kaldıran nedenlerin başında, parti tüzel kişiliğinin kendisini feshetmesi gelmektedir. Bu durumda parti ile Meclis grubu arasında bir üyelik bağı kalmayacağı için, grup olarak Mecliste temsilde söz konusu olmayacaktır. Parti tüzel kişiliği ile ilgili ikinci bir sona erme nedeni, siyasi partinin Anayasa Mahkemesi tarafından temelli kapatılması durumudur. Bu halde ayrıca bir işleme gerek kalmaksızın parti grubu kendiliğinden sona ermektedir. Parti grubunun ortadan kalkması durumunda sona erme nedenine bağlı olarak, milletvekilleri bağımsız üye statüsüne geçmekte veya bazılarının üyeliği kapatma kararına bağlı olarak düşebilmektedir.³¹⁹

3.1.8. Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları

Parlamentolar, mevcut işlevleriyle çok sayıda fonksiyonu yerine getiren karmaşık yapılar konumundadırlar. Bu işlevlerin en başında, kural koymak gelmektedir. Toplumsal ve ekonomik gelişmelerin bir sonucu olarak

³¹⁹ Refah Partisinin kapatılmasına ilişkin olarak; Anayasa Mahkemesinin 16.1.1998 tarihli ve E.1197/1(siyasi parti kapatma) K.1998/1 numaralı Kararı 22.2.1998 tarihli ve 23266 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 22.2.1998 tarihli Birleşimde işleme konulmuştur. Gruba mensup olan ve partinin kapatılması nedeniyle bağımsız kalan diğer milletvekillerinin komisyonlardaki ve Başkanlık Divanındaki üyeliklerinin sona erdiği ise Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. Fazilet Partisinin kapatılmasına ilişkin olarak; Anayasa Mahkemesinin 22.6.2001 tarih ve E. 1999/2(siyasi parti kapatma) K.2001/2 numaralı Kararı 22.6.2001 tarihinde gerekçeli kararın ayrıca gönderileceği belirtilerek TBMM'ne gönderilmiş ve bu Karara göre; Parti tüzel kişiliğinin kapatma kararının verildiği tarihte sona ermesine karar verildiği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu Kararına göre işlem yapılmış ve bu durum 25.6.2001 tarihli 124 üncü Birleşimde Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. Gerekçeli karar 5.1.2002 tarihli ve 24631 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

parlamentolar, önlerine gelen birbirinden çok farklı konularda kurallar koymak durumundadırlar. Bu kurallar çoğu zaman, parlamentonun yeterince bilgi sahibi olmadığı alanlara ilişkin de olabilmektedir.³²⁰

Parlamentonun bilgi sahibi olduğu ya da olmadığı her alanda, toplumsal ihtiyacı karşılayacak doğru kararları almasının gerekliliği, onun belli alanlarda uzmanlaşmış yapılar geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk, Meclis çalışmaları açısından komisyonları çok önemli bir yere oturtmakta, bir anlamda komisyonların varlık sebebini oluşturmaktadır. Türkiye’de 1876 Meclis-i Umumi’sinden günümüze kadar bütün parlamentolar, siyasal örgütlerinde ve çalışmalarında komisyonlara yer vermişlerdir.³²¹

Komisyonların kuruluş ve işleyişi genel olarak İçtüzükle düzenlenmektedir. Bunun dışında, Anayasa’da veya kanunla kurulmuş bulunan bazı komisyonlar için ise kuruluş kanunlarında, kendi görev alanlarıyla ilgili özel düzenlemeler olabilmektedir. Örneğin, İnsan Haklarını İnceleme ve Avrupa Birliği Uyum komisyonlarının kendi kuruluş kanunlarında, Dilekçe Komisyonu bakımından ise Dilekçe Hakkının Kullanılması Hakkında Kanunda, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu bakımından 3346 sayılı Kanunda, Plan ve Bütçe Komisyonu bakımından ise kalkınma planları ile ilgili Kanunda özel bazı düzenlemeler yer almaktadır.

3.1.8.1. Komisyonların Hukuki Niteliği

Komisyonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına görev yapan alt siyasi oluşumlardır. Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesinden önceki hazırlıklar, komisyonlar tarafından yerine getirilmektedir. Bu açıdan Genel Kurul

³²⁰ İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *TBMM’nin Etkinliği* TESEV Yayınları No. 14, İstanbul, 2000a, s. 16.

³²¹ Parlamentonun değişik dönemlerinde Meclis komisyonları yerine “Encümen” veya “Şube” şeklinde isimler de kullanılmıştır. Bkz. M. Tuncer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerinde Komisyonlar*, AÜHF Yayınları, Ankara, 1965.

ile komisyonlar arasında bir iş bölümü ilişkisi vardır.³²² Ayrıca komisyonlar, Meclisin verimli çalışmasının da temel aracıdır.³²³ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan kanun tasarı ve teklifleri, ilk olarak teknik yönden incelenmek ve bir rapor hazırlanmak üzere, Meclis Başkanı tarafından uygun görülen komisyonlara havale edilmektedir. Bunun sonucunda komisyonlar, kendilerine havale edilen bu işleri görüşerek bir rapor hazırlamakta ve Genel Kurula sunmaktadırlar.

Komisyonların Meclis çalışmaları üzerindeki etkileri ve önemi, onların kendilerine gönderilen işleri ne ölçüde etkiledikleri veya etkilemedikleri ile değerlendirilmektedir. Genel olarak, parlamentoda tek partinin egemen olduğu sistemlerde komisyonların bu açıdan daha zayıf, parti kontrolünün zayıf olduğu sistemlerde ise daha güçlü yapıda oldukları ileri sürülmektedir.³²⁴ Bizde de Meclis komisyonlarının buna benzer bir yapı sergilediği gözlenmektedir.³²⁵

3.1.8.2. Komisyonlara Üye Seçimi

Komisyonların oluşumunda temel ilke, siyasi parti gruplarının güçleri oranında katılımıdır. Temel ilke bu olmakla birlikte, bütün siyasi parti grupları mutlak olarak komisyonlara temsilci vermek gibi bir durumla da bağlı değildirler. Bu hakkın kullanılmasında bir bağlı yetki değil, takdir yetkisi söz konusudur.³²⁶ Bazı komisyonların oluşumunda ise siyasi parti gruplarının temsilcileri yanında, bağımsız ve grubu olmayan milletvekilleri de temsil edilmektedirler. Bu

³²² Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda görüşülmesi konusunda Anayasa'da emredici bir hüküm yer almamaktadır. Anayasa Mahkemesi de bir kararında, kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kuruldan önce komisyonlarda görüşülmesini bir zorunluluk olarak görmemiştir. Bkz. E. Teziç, 1980, s. 104.

³²³ İ. Turan, 2000a, s. 18.

³²⁴ Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", (Editör Philip Norton), *Legislatures*, Oxford University Press, New York, 1990, p. 247.

³²⁵ M. Boz'un Y. Hazama'dan aktardığına göre; komisyonların ve TBMM'nin kendilerine gelen tasarı ve teklifler üzerinde değişiklik yapma yetkileri üzerinde, Hükümet ve iktidar partilerinin etkilerinin incelendiği bir araştırmada, iktidarda olan partinin kontrolünde bulundukları tespitine ulaşılmıştır. Bkz. Muhammet Boz, *Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği*, HÜSBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1996, Ankara, s. 14.

³²⁶ H. Hüsnü Uğur, *Türkiye Büyük Millet Meclisinde Komisyonlar*, Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1983, s. 76.

Komisyonlar; Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Plan ve Bütçe ile İnsan Haklarını İnceleme ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarıdır. Bu temsilin dayanağı, Plan ve Bütçe Komisyonu bakımından Anayasa'nın 162 nci maddesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonları açısından ise kendi kuruluş kanunlarıdır.³²⁷

Komisyonlardaki üyeliklere, Başkanlık Divanında olduğu gibi bir yasama döneminde iki kez seçim yapılmaktadır. İlk seçilenler iki yıl, ikinci seçilenler ise üç yıl süreyle görev yapmaktadırlar.³²⁸ İlk seçilenlerin görevi yenileri seçilinceye kadar devam etmektedir. İçtüzük, komisyon üyelikleri bakımından bir de sınırlama öngörmüştür. Buna göre, Plan ve Bütçe ve Dilekçe komisyonları üyeliğine seçilmiş bulunan milletvekilleriyle, Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri, diğer Meclis komisyonlarında görev alamamaktadırlar. Bu düzenlemenin nedeni, söz konusu komisyonların iş yükünün ağırlığı olarak görülmektedir.

Komisyonların üye sayıları ve üyelere aranan nitelikler, komisyonlara göre bazı farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin Plan ve Bütçe Komisyonu'nun üye sayısı Anayasa'ya göre 40, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nun üye sayısı ise ilgili Kanuna göre 35 olarak belirlenmiştir. Geçici nitelikte olan Meclis soruşturması komisyonlarının onbeş üyeden oluşması ise yine Anayasa'da öngörülmüştür. Bunların dışında kalan komisyonların üye sayıları, Danışma Kurulu önerisi üzerine Genel Kurul tarafından belirlenmektedir.

Komisyon üyeliklerine yapılan seçimlerden sonra bütün komisyonlar, İçtüzüğün Meclis Başkanı'na verdiği yetki çerçevesinde; başkan, başkanvekili, sözcü ve katiplik görevlerine seçim yapılabilmesi için Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağırılmaktadır.³²⁹ Bu görevlere seçilenlerle ilgili olarak, İçtüzük ayrı

³²⁷ V. Has, 2003, s. 54.

³²⁸ Komisyon üyeliklerine her yıl seçim yapılması yerine iki ve üç yıllık iki dönem halinde seçim yapılmasının gerekçesi, komisyonlardaki uzmanlaşmaya katkı sağlanmasının amaçlanmış olmasıdır. MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, 4.12.1972 tarihli tutanağa ekli Sra. Sayısı: 763, s. 5.

³²⁹ TBMM Başkanı'nın komisyonların kuruluşuna ilişkin yetkilerinin ilki, gruplara düşen üye sayılarının belirlenmesi için oranların belirlenmesidir. İkincisi komisyonların denetimidir.

bir düzenleme daha getirmektedir. Yeni kurulan bir hükümetin güven oyu almasından itibaren on gün içinde, iktidar grubu veya gruplarının istemi üzerine, bu görevlere yapılan seçimlerin yenilenmesi mümkün bulunmaktadır.³³⁰

3.1.8.3. Komisyonların Sınıflandırılması, Görevleri ve Yetkileri

Anayasa, komisyonlar konusunda genel bir düzenlemeye yer vermemektedir. Anayasa'da, sadece Plan ve Bütçe ile meclis soruşturması komisyonları hakkında doğrudan bazı hükümler yer almaktadır. Komisyonlarla ilgili düzenlemeler, genel olarak İçtüzük'te ve komisyonların ilgili kanunlarında yer almaktadır. İçtüzüğün 20 nci maddesi sürekli ihtisas komisyonlarını saymıştır. Komisyonların görev alanlarına ilişkin bir düzenlemeye ise İçtüzük'te yer verilmemiştir. Meclisin bilgi edinme ve denetim fonksiyonu çerçevesinde kurulan Meclis araştırması ve soruşturması komisyonları da İçtüzük'te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Anayasa ve İçtüzük dışında, çeşitli zamanlarda çıkarılan kanunlarla Meclis içerisinde yeni komisyonlar kurulmuş, komisyonlara birbirinden farklı görev ve yetkiler tanınmıştır. Bu şekilde sonradan çıkarılan kanunlarla yeni komisyonlar kurulması; Anayasa'nın, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzüğe göre yürüteceği, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşmelerinin de İçtüzük'te düzenleneceği şeklindeki hükmü karşısında bazı sorunlara neden olmuştur.

Bu konuda birinci sorun alanı, komisyonların görev ve yetkilerindeki farklılaşmadır. Kanunla kurulan komisyonların görev ve yetkileri, İçtüzükle kurulmuş bulunan komisyonlara nazaran genişletilmiş veya daraltılmıştır. Bu durum, İçtüzük'le kurulmuş komisyonlar ile sonradan kanunla kurulan

Üçüncüsü ise ilk seçimlerden sonra komisyonların başkan, başkanvekili, sözcü ve katip görevleri için seçim yapılmak üzere toplantıya davet edilmesidir. Ş. İba, 2001, s. 234-235.

³³⁰ Komisyonlarda aslında Başkanlık Divanı olarak ayrı bir organ bulunmamaktadır. Bu açıdan İçtüzük komisyonlardaki başkan, başkanvekilliği, sözcü ve katip görevlerini, birbirinden ayrı görevler olarak kabul etmiş bir divan olarak görmemiştir. Dolayısıyla bu görevler için parti gruplarının güçleri oranında temsili gibi bir durum da söz konusu değildir. Bu durumun tek istisnası Dilekçe Komisyonu'dur. İçtüzük Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nı diğerlerinden ayrı olarak belirlemiştir. Bkz. MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı: 763*, s. 8.

komisyonlar arasında görev ve yetkiler yönünden bir statü farklılığı sorununu ortaya çıkarmıştır. Örneğin Kanunla kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun kanun tasarı ve tekliflerini inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Fakat Komisyon tarafından bu yetki talep edilmektedir.³³¹ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ise kanun tasarı ve tekliflerini inceleme yetkisine sahip olmakla birlikte, görev alanında olan Avrupa Birliği ile ilgili düzenlemeler kendisine çoğunlukla tali komisyon³³² olarak havale edildiği için, bunların doğrudan doğruya esas komisyon olarak kendisine havale edilmesini istemektedir.

Komisyonlarla ilgili ikinci sorun alanı, İçtüzük dışında farklı görev ve yetkilere sahip komisyonlar oluşturulmasının, İçtüzük hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütün çalışmalarını ve komisyonlarını kapsayıcı olmasının önünde bir engel oluşturmasıdır. Bu durum, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzüğe göre yürüteceği şeklindeki Anayasal ilkenin hukuki olarak geçersiz kılınması anlamına gelmektedir.

Komisyonlarla ilgili olarak yukarıda yapılan genel açıklamalardan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bulunan Komisyonları; kuruluş dayanaklarına, görev alanlarına, oluşum şekillerine veya görev sürelerine göre çeşitli açılardan sınıflandırmamız mümkündür.³³³ Tez amaçlarına uygun olarak siyasi yapının daha iyi anlaşılabilmesi bakımından, Mecliste bulunan komisyonları üç grupta değerlendirmemiz daha uygun görülmektedir. Buna göre birinci grup komisyonları, İçtüzüğün 20 nci maddesinde sayılan ve genelde kanun tasarı ve tekliflerini görüşmekle görevli olan, sürekli ihtisas komisyonları oluşturmaktadır. İkinci grupta ise Meclisin bilgi edinme ve denetim faaliyetleri çerçevesinde kurulan, geçici süreli araştırma ve soruşturma komisyonları yer almaktadır.

³³¹ Komisyona kanun tasarı ve tekliflerini inceleme yetkisi verilmesine ilişkin olarak, Komisyon başkanı ve Nevşehir Milletvekili Mehmet Elkatmış ve 23 milletvekili tarafından 1.7.2004 tarihli ve 2/311 esas numaralı kanun teklifi verilmiştir.

³³² 1996 yılında 424 numaralı Kararla İçtüzük'te yapılan değişiklikle; raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olarak alınacak komisyonun "esas komisyon", raporu Genel Kurul görüşmelerinde esas alınmayıp, sadece işin kendisini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildirecek komisyon veya komisyonların ise "tali komisyon" sayılacağı öngörülmüştür. Bkz. H. Erikli, 2004, s. 89.

³³³ Eski Dahili Nizamname komisyonları, "Encümenler" adı altında üç grupta tasnif etmiştir. Birinci grupta Meclis görevleri ile ilgili olanlar, ikinci grupta hükümet hizmetleriyle ilgili olanlar, üçüncü grupta ise bakanlıklarla ilgili komisyonlar yer almıştır. Bkz. S. Armağan, 1972, s. 222-223.

Üçüncü grup komisyonlar ise, Meclisin dış ilişkileri çerçevesinde oluşturulan sürekli nitelikteki uluslararası komisyonlardır.

3.1.8.3.1. Sürekli İhtisas Komisyonları

Meclis Komisyonları içerisinde birinci grubu sürekli ihtisas komisyonları oluşturmaktadır. Bu komisyonlar, İçtüzüğün 20 nci maddesinde sayılmakla birlikte, görev alanları İçtüzük'te belirlenmemiştir. Bunun nedeni uzun bir madde düzenlenmesinden kaçınmak şeklindeki yaklaşımdır.³³⁴ İçtüzük'te komisyonların görev alanlarının belirlenmemesi, uygulamada hangi işlerin hangi komisyonlara havale edilmesi gerektiği konusunda ve komisyonların görev alanlarının belirlenmesinde tereddütlere neden olmaktadır. Bu durumda sorun, İçtüzüğün gerekçesine bakılarak çözümlenmeye çalışılmaktadır.³³⁵ İçtüzüğün 20 nci maddesindeki düzenlemeler çerçevesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde mevcut bulunan sürekli ihtisas komisyonları aşağıda açıklanan komisyonlardan oluşmaktadır.³³⁶

3.1.8.3.1.1. Anayasa Komisyonu

Anayasa Komisyonu, Meclisteki komisyonlar içinde özel konumu olan bir Komisyon durumundadır. İçtüzük ile Anayasa Komisyonuna verilen görevler bunu açıkça ortaya koymaktadır. Örneğin kanun tasarı ve tekliflerinin Anayasa'ya aykırılık yönünden incelenmesi, bütün komisyonların birinci öncelikli görevi olmakla birlikte, anayasa ve içtüzük değişikliklerinin görüşülmesi münhasıran bu Komisyonu'nun görev alanı içerisindedir. Ayrıca diğer komisyonlar, Anayasa'ya

³³⁴ TBMMTD, D:20, YY:1, C:5, B:49, Sıra Sayısı: 13, s. 2-3.

³³⁵ 21 nci yasama döneminde Genel Kurul gündemine kadar gelen fakat görüşülmeyerek hükümsüz sayılan İçtüzük değişiklik teklifinde, komisyonların görevleri ile ilgili kısım da İçtüzük metni içerisine alınmak istenmiştir, ancak bu düzenleme kabul edilmemiş ve komisyonların görev alanları yine gerekçede yer almıştır. TBMMTD, D:21, YY: 3, Cilt 46, B:23, Sıra Sayısı: 527, s.40.

³³⁶ 15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Kanunla kurulan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, henüz İçtüzük değişikliği yapılmadığından İçtüzüğün komisyonları düzenleyen 20 nci maddesinde yer almamaktadır.

aykırı olduğunu düşündükleri işlerin bu Komisyon tarafından incelenmesini isteyebilmektedirler. Bu bakımdan Anayasa Komisyonu, Meclis içerisinde kanunların Anayasa'ya uygunluğunu inceleyen ve bu konuda siyasi denetim yapan bir organ konumundadır.

Anayasa Komisyonu'nun görevleri, yalnız bunlarla da sınırlı değildir. Milletvekillerinin seçimi, faaliyetleri, statüsü ve haklarıyla ilgili kanun tasarı ve tekliflerini incelemek bu Komisyonun görevleri içerisinde yer almaktadır. Bakanlar kurulunun ve bakanlıkların kuruluş ve çalışma usulleri ile siyasi partilerin statüsü ile ilgili kanun tasarı ve teklifleri, anayasayı ilgilendiren diğer tasarı ve teklifler ile Meclisin faaliyetleri ve görevlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak Başkanlıkça veya Genel Kurulca yapılacak görüş istemlerini incelemek de Anayasa Komisyonuna verilmiş diğer görevlerdir.³³⁷ Anayasa Komisyonu bunlardan başka, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyonun görevleri içerisinde şu konulara da bakmaktadır:

- Milletvekilleri hakkındaki yasama dokunulmazlığının kaldırılması istemlerini görüşmek.³³⁸
- Milletvekilliği görevi ile bağdaşmayan bir görevi sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin durumunu görüşmek.
- İzinsiz ve özürsüz olarak bir ay içinde beş birleşim devamsızlığı bulunan milletvekilinin durumunu görüşmek.

³³⁷Anayasa Komisyonu, kendisine verilen görevlerin önemi nedeniyle özellikli bir komisyon olmakla birlikte, Başkanlık tarafından tali komisyon olarak havale edilen kanun tasarı ve tekliflerini gündemine alarak görüşmemektedir. Örnek vermek gerekirse Komisyon, 22 nci yasama döneminde kendisine tali komisyon olarak havale edilen 80 adet kanun tasarı ve teklifinden yalnızca 2 tanesini görüşmüş, diğerlerini görüşmemiştir.

³³⁸ R. Bozkurt ve Ş. İba karma komisyonları kuruluş amaçlarına göre üç başlık altında incelemektedir. Bunlar yasama dokunulmazlıklarının kaldırılması hakkındaki karma komisyon; yasama uyumsuzluğu karma komisyonu; devamsızlık karma komisyonudur. Devamsızlık ve milletvekilliği görevi ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden üyenin durumu Başkanlık Divanı tarafından Karma Komisyona gönderilirken, yasama dokunulmazlığı ile ilgili istemler ise doğrudan Meclis Başkanınca bu Komisyona havale edilmektedir. TBMM'nde henüz devamsızlık ve milletvekilliği görevi ile uyumsuzluk nedeniyle kurulmuş bir Karma Komisyon bulunmamaktadır. Dokunulmazlıkla ilgili komisyon ise bir bakıma sürekli bir komisyon durumundadır. Karma komisyonların başkan, başkanvekili, sözcü ve katip görevleri Anayasa Komisyonu'nun bu görevleri yürüten üyelerince yerine getirilmektedir. Bkz. R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 104-105.

3.1.8.3.1.2. Adalet Komisyonu

Adalet Komisyonu, diğer bazı komisyonlarda olduğu gibi bakanlıkların karşılığı olarak oluşturulan komisyonlardan birisidir. Komisyonun görev alanı, genel olarak adalet işleriyle ve temel kanunlarla ilgili kanun tasarı ve tekliflerini incelemektir.³³⁹ Komisyon ayrıca temel kanunlarla, genel tedvin ahengini sağlamak amacıyla kendisine gönderilen diğer işlere de bakmaktadır.³⁴⁰ Komisyon bu kapsamda, belli bir hukuksal alanı düzenleyen kanun tasarı ve tekliflerini esas komisyon olarak görüşmekte, genel tedvin ahengini sağlamak çerçevesinde de yasa koyucunun koyduğu kurallar arasında bütünlüğün ve uyumun sağlanmasını gözetmektedir.

Adalet Komisyonunun görev alanını belirleyen başka bir konu, İçtüzük gerekçesinde yer alan adalet işleri niteliğidir. Bunun içerisine her türlü ceza düzenlemeleri, genel ve özel af önerileri, hakim ve cumhuriyet savcıları ile adli personelin özlük hakları gibi pek çok konu girebilmektedir. Bu konularda düzenlemeler getiren kanun tasarı ve teklifleri, işin niteliğine göre mali yönü varsa esas olarak Plan ve Bütçe komisyonu'na tali olarak ise Adalet Komisyonu'na havale edilmektedir.

3.1.8.3.1.3. Milli Savunma Komisyonu

Milli Savunma Komisyonu ulusal güvenlik, savunma, sivil savunma ve askerlik ile ilgili kanun tasarı ve tekliflerini incelemekle görevlidir. Komisyona havale edilen kanun tasarı ve teklifleri açısından 22 nci yasama dönemi ile ilgili olarak bakıldığında, havale edilen işlerin önemli bir kısmını Silahlı Kuvvetler

³³⁹ MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı: 763*, s. 6.

³⁴⁰ Genel hukuk dilindeki temel kanun veya kod kanun niteliğiyle Meclis İçtüzüğündeki temel kanun tanımları birbirinden farklıdır. İçtüzüğün 91 inci maddesi temel kanunlar başlığını taşımakla birlikte kapsamı çok daha geniş tutulmuştur. Buradaki düzenlemenin amacı belli kanun tasarı ve tekliflerinin Mecliste görüşülebilmesinde usul yönünden tasarrufta bulunulması, kanunların daha kısa sürede Mecliste yasalaştırılabilmesine olanak sağlanmasıdır. Bu maddedeki düzenleme daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından 29.4.2003 tarihli ve E.2003/30 K.2003/38 (9.7.2003 gün ve 25163 sayılı Resmi Gazete) sayılı Kararla iptal edilmiş, daha sonra TBMM tarafından kabul edilen 30.6.2005 tarihli ve 855 numaralı Kararla (1.7.2005 gün ve 25862 sayılı Resmi Gazete) yeniden düzenlenmiştir.

personelinin mali ve sosyal hakları konusundaki kanun tasarı ve teklifleri oluşturmaktadır.

Milli Savunma Komisyonu, yukarıda genel olarak belirtilen görevleri yanında, uluslararası askeri işbirliği konularındaki anlaşma ve sözleşmeleri de tali komisyon olarak görüşmektedir. Bu konularla ilgili kanun tasarıları, genellikle mali hükümler içerdiğinden, esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmektedir.

3.1.8.3.1.4. İçişleri Komisyonu

İçişleri Komisyonu, devletin yönetsel yapısı içerisinde merkezi idarenin, mahalli idarelerin, genel olarak memurluk ve kamu görevliliği statülerinin düzenlenmesi konuları ile emniyet, sivil savunma ve İçişleri Bakanlığı ile ilgili diğer kanun tasarı ve tekliflerini incelemekle görevlidir. Komisyonun diğer komisyonlardan önemli bir farkı, diğer komisyonların yetki alanı dışında kalan kanun tasarı ve tekliflerini incelemek gibi bir görevinin olmasıdır. Bu açıdan İçişleri Komisyonu bir anlamda genel görevli bir komisyon durumundadır.

Komisyonun görev alanı esas olarak yönetsel yapı ile ilgili olması nedeniyle, il ve ilçe kurulmasına ilişkin olarak özellikle son dönemlerde verilen kanun tasarı ve teklifleri, bu Komisyonun iş yükünü oldukça artırmaktadır. Komisyon söz konusu kanun tasarı ve teklifleri bakımından, bu tasarı ve teklifler aynı zamanda mali sonuçlarıyla kamu gelir ve giderlerinde bir artış gerektirdiğinden esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna sevk edilmesi nedeniyle çoğunlukla tali komisyon olarak görevlendirilmektedir. Bu durum Komisyonun esas uzmanlık alanı olan konularda doğrudan görevlendirilememesine, bu konularda yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonuna görüş bildirmekle yetinmesine neden olmaktadır.

3.1.8.3.1.5. Dışışleri Komisyonu

Dış politikanın yürütülmesi, esas olarak yürütme organına ait bir görevdir. Ancak, yasama organları da ülkelere göre değişen ölçülerde, bu alanda etkin olabilmektedirler. Bu etkinlik genellikle parlamentoların bu konudaki uzman kurumu olan dışışleri komisyonları ve parlamentonun kendisi tarafından yerine getirilmektedir.³⁴¹ Türkiye’de dış politikanın oluşturulma ve yürütülme sürecinde rolü bulunan en önemli kurumlar Hükümet, Dışışleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Mclisi ve Milli Güvenlik Kurulu şeklindedir.³⁴² Anayasa ve kanunlar bu kurumların dış politikanın yürütülmesi ile ilgili görevlerini ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

Medlis bakımından, bu düzenlemeler içerisinde Anayasa’nın 90’ıncı maddesi, Türkiye Büyük Millet Medlisi’nin ve Dışışleri Komisyonu’nun dış politikadaki konumunu belirlemesi açısından son derece önemlidir. Bu madde, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanmasını, Türkiye Büyük Millet Medlisi tarafından bir kanunla uygun bulunması şartına bağlamaktadır. Bu yönüyle, Medisin ve Dışışleri Komisyonu’nun temel görevlerinden birisi olarak, milletlerarası anlaşmaları görüşmesinin yasal dayanağını oluşturmaktadır.³⁴³

Yukarıdaki düzenlemeden başka, Dışışleri Komisyonu’nun görevlerine ilişkin olarak doğrudan bir düzenleme, İktüzük’te ya da Medisin dış ilişkilerinin düzenlenmesi hakkındaki Kanunda yer almamaktadır. Komisyonun görevleri, İktüzük gerekçesinden hareket edilerek şu şekilde açıklanmaktadır:

- Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarını görüşmek.

³⁴¹ M. Soysal, dış politikada ulusal parlamentoların rolü ve denetimi konusunda en geniş uygulamaların ABD Kongresi’nde olduğunu belirtmektedir. ABD dış politikasının yapım sürecinde Temsilciler Medlisi ve Senato Dış İlişkiler Komitesi önemli görevler üstlenmektedir. Kongre anlaşmaların kabulü için 2/3 nitelikli oy aramaktadır. Bkz. M. Soysal, 1964, s. 127 vd.

³⁴² Ramazan Gözen, “Türkiye’nin II. Körfez Savaşı Politikası: Aktif Politika ve Sonuçları”, (Editör İdris Bal), *Türk Dış Politikası*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 730.

³⁴³ Murat Karayalçın, A. Vural Öktem, Mesude Bozcaadalı, *TBMM Dışışleri Komisyonu’nun Dış Politikanın Oluşumundaki Konumu ve Öneriler*, TBMM Basımevi, Ankara, 1998, s. 16.

- Milletlerarası andlaşmalara katılmanın uygun bulunması hakkındaki kanun tasarılarını görüşmek.
- Türkiye Cumhuriyetinin dış ilişkilerinin teşkilatlandırılması ve idaresi hakkındaki kanun tasarılarını görüşmek.
- Dış ilişkilerle ilgili diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi.³⁴⁴

Dışışleri Komisyonu, yukarıda sayılan bu görevlerinin yanında, yabancı ülke parlamentoları ile karşılıklı resmi ziyaretlerde de bulunmaktadır. Bu ziyaretler özellikle son dönemlerde, Medisin dış ilişkilerinin boyutları ve kapsamının giderek genişlemesiyle önemli bir gelişme göstermiş ve Medisin dış ilişkilerindeki bu artışa bağlı olarak uluslararası ilişkilerimizde, “parlamenter diplomasi” (parliamentary diplomacy) kavramı³⁴⁵ daha çok öne çıkmaya başlamıştır.³⁴⁶

Bütün bu gelişmelere ve çok önemli görevlerine rağmen, Meclis Dışışleri Komisyonu, Türkiye’nin bir devlet politikası olarak dış politikasının yürütülmesinde, gerçek anlamda bir politika üretim merkezi durumunda değildir. Bugünkü konumuyla Dışışleri Komisyonu, görev ve yetkileri bakımından diğer komisyonlardan farklı bir durumda değildir, en azından dış politikanın önemi göz önüne alındığında, özellikli bir konumu bulunmamaktadır. Bu nedenle Dışışleri Komisyonu’nun, tam anlamıyla bir uzmanlık birimi haline getirilebilmesi için buna uygun politika yapımı işlevi, görevi ve yetkisi ile donatılması gerekmektedir.³⁴⁷

³⁴⁴ MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı: 763*, s. 6.

³⁴⁵ Parlamenter diplomasi (parliamentary diplomacy); çeşitli devletlerin parlamentoları, parlamento grupları ya da parlamento üyeleri arasında yürütülen diplomatik ilişki olarak veya BM, AB gibi uluslar arası yapılar içinde çeşitli siyasal anlayışları temsil eden ülke temsilcilerinin ilgili kurum çerçevesinde yürüttüğü diplomasi olarak tanımlanmaktadır. Ahmet Emin Dağ, *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, Anka Yayınları, İstanbul, 2004, s. 336.

³⁴⁶ TBMM Başkanı Bülent Arınç, 22 nci dönem Meclis çalışmalarını değerlendirdiği bir açıklamasında “parlamenter diplomasi” çalışmalarının TBMM’nde artık kurumsallaşma ve gelenekleşme aşamasına geldiğini belirtmektedir. Bu dönem içerisinde toplam 118 yabancı heyet Meclis’i ziyaret etmiş, 178 heyet de yurt dışında çeşitli temaslarda bulunmuştur. Aynı dönem içerisinde 8 devlet başkanı, 10 meclis başkanı ve 4 başbakan yine TBMM’ni ziyaret etmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.info/bulentarinc> (20.3.2006)

³⁴⁷ Gökhan Koçer, “Türkiye’de Dış Politika ve Parlamento”, *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, Sayı : 60, 2002, s. 109.

3.1.8.3.1.6. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu

Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, adından da anlaşıldığı üzere eğitim, kültür ve gençlikle ilgili kanun tasarı ve tekliflerini görüşmekle görevli ve yetkilidir. Komisyonun görev alanı, Milli Eğitim ile Kültür ve Turizm Bakanlıkları ile ilişkilendirilmiştir.

Eğitim, kültür ve spor alanlarındaki düzenlemeler, doğrudan bu Komisyona havale edilmektedir. Yüksek öğretim alanında ihtiyaç duyulan yeni kurumların oluşturulması, var olan kurumların kadro ihtiyaçlarının karşılanması, yeni bölümler açılması gibi yasa değişikliği önerileri, Komisyonun ağırlıklı işlerini oluşturmaktadır.

3.1.8.3.1.7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu

Bu Komisyon, 1973 İktüzüğü ile kaldırılan eski Bayındırlık, Ulaştırma, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İskan'dan oluşan üç komisyonun yerine yeni kurulmuş bir komisyondur.³⁴⁸ Komisyon bu haliyle birden fazla bakanlığın görev alanı ile ilgilidir.³⁴⁹ Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu'nun görev alanına giren işler, genellikle altyapı faaliyetlerini kapsamaktadır. Ancak turizm ve tanıtma faaliyetleri de, İktüzük gerekçesinde Komisyonun görev alanına dahil edilmiştir. Komisyon görev alanı itibarıyla bir anlamda karma işlere bakmaktadır diyebiliriz.

3.1.8.3.1.8. Çevre Komisyonu

Çevre Komisyonu, yeni kurulan komisyonlardan birisidir. 1973 İktüzüğü ilk halinde böyle bir Komisyon öngörmemiştir. 1992 yılında kabul edilen 163 sayılı

³⁴⁸ MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı*:763, s. 5.

³⁴⁹ Aslında komisyonların bu şekilde birden fazla bakanlıkla ilişkilendirilerek gruplandırılması sürekli komisyonların sayısını azaltmak amacına yöneliktir. 1973 İktüzüğü'nün gerekçesinde de buna işaret edilmiş ve komisyonların sayısının 24'ten 13'e indirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Bkz., a.g.t. s. 4.

Kararla, İçtüzüğün komisyonları düzenleyen maddesinin 12 nci bendinde yer alan Sayıştay Komisyonu  karılmış ve yerine  evre Komisyonu eklenmiştir.³⁵⁰  evre Komisyonu'nun kurulu u, komisyonların genel olarak bakanlıklarla ilişkilendirilmesi şeklindeki yaklaşıma uygun olarak gerçekleştirilmiştir. İçtüzük de i ikli i teklifinin gerekçesinde,  evre sorunlarının takip ve c z m  için  evre Bakanlığı'nın kurulduğu, bu sebeple de Meclis içinde  evre Komisyonu kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.³⁵¹

Komisyonun görev alanı doğal, kültürel ve sosyal çevrenin korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve  evre sorunlarının önlenmesi ile ilgili kanun tasarısı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnameleri incelemektir. Komisyon bu çerçevede temel olarak  evre ile ilgili kanun tasarısı ve tekliflerini g r  mesinin yanında, ekonomik, siyasi ve idari açıdan  evre konusunun önemini göz önünde bulundurarak yasama organı düzeyinde gerekli çalışmalarını yürütmektedir.³⁵²

3.1.8.3.1.9. Sağlık, Aile,  alı ma ve Sosyal İ ler Komisyonu

Sağlık, Aile,  alı ma ve Sosyal İ ler Komisyonu, 1973 İ t z   ile önce Sosyal İ ler Komisyonu adı altında yapılandırılmış ve eski komisyonlardan, Sağlık ve Sosyal Yardım ile İmar ve İskan Komisyonlarının i lerine bakması öngörülmüştür.³⁵³ Komisyon, daha sonra 1996 yılında 424 numaralı Kararla İçtüzük'te yapılan de i iklikle bugünkü durumuna gelmiştir.

Sağlık, Aile,  alı ma ve Sosyal İ ler Komisyonu;  alı ma hayatı, sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal yardım konuları ile ailenin bütünlüğünün korunması ve

³⁵⁰ 1996 yılında 42 numaralı Kararla maddede yapılan de i iklikle  evre Komisyonu 12 numaralı bentten 8 numaralı bende alınmıştır. Bkz. 20.2.1992 tarih ve 163 numaralı Karar için 22.2.1992 tarihli ve 21150 sayılı Resmi Gazete; 16.5.1996 tarihli ve 424 numaralı Karar için 24.5.1996 tarih ve 22645 sayılı Resmi Gazete.

³⁵¹ 19 uncu Yasama Döneminde İstanbul Milletvekili B. Do ancan Akyürek ve 12 arkadaşının Millet Meclisi İ t z  'n n de i tirilmesine ilişkin teklifi için bkz. MMTD, D:19, YY:1, Cilt 4, B: 39, *Sıra Sayısı: 13*.

³⁵² Habip Kocaman, * evre Yönetiminde Parlamento Etkinliği*, TBMM, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994, s. 70.

³⁵³ MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı: 763*, s. 6.

aile planlaması hakkındaki kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamele incelemekle görevlidir.

3.1.8.3.1.10. Tarım, Orman ve Köyleri Komisyonu

Tarım ve Köyleri Komisyonu olarak 1973 İktüzüğü'nden önce de mevcut olan bu Komisyon, görev alanı “ormancılık” konusunu da içine alacak şekilde genişletilerek bugünkü duruma gelmiştir. Komisyon görev alanı itibarıyla, ilgili olduğu bakanlıklara karşılık gelmektedir. 1973 İktüzüğü'nde “köy kalkınması” ile ilgili işlere bakması öngörülen Komisyon, daha sonra 1996 yılında kabul edilen 424 numaralı Kararla yapılan değişiklikle, daha genel bir ifade kullanılarak “köyleri” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikle birlikte, tarım, orman ve genel olarak köyleri ilgilendiren konularda görevli olması sağlanmıştır.

3.1.8.3.1.11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu

1973 İktüzüğü'nden önce mevcut olan Sanayi ve Teknoloji Komisyonu ile Ticaret Komisyonu kaldırılarak, yerine yeni bir komisyon olarak Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun adı daha sonra, “Enerji ve Tabii Kaynaklar” ile “Bilgi” ibareleri eklenmek suretiyle biraz daha genişletilmiştir.³⁵⁴ Komisyonların görev alanlarının adında yer alması şeklindeki yaklaşımın sonucunda Komisyonun adı uzamıştır. Ancak, Komisyonun görüştüğü ve rapora bağladığı işler diğer komisyonlara göre fazla bulunmamaktadır.³⁵⁵

³⁵⁴ 1996 yılında 424 numaralı Kararla yapılan İktüzük değişikliğinin gerekçesinde Komisyonun adı yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikle, günümüz koşullarında bilime verilen değer göz önüne alınarak Komisyonun görevleri arasına “bilim” konusu da eklenmiştir. Bkz. TBMMTD, D:20, YY:1, Cilt 5, B: 49, Sıra Sayısı: 13, s. 36.

³⁵⁵ 22 ncı yasama döneminde, komisyonlara havale edilen 1220 kanun tasarısı ve 819 teklif olmak üzere toplam 2039 işten, yalnızca 175 adedi bu Komisyona havale edilmiştir. Komisyon bu işlerden sadece 65 adedini görüşerek rapora bağlamıştır.

3.1.8.3.1.12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme

Komisyonu

Yasama organı olarak hükümetleri denetleme yetkisine sahip olan Meclisin, kendi hesaplarını incelemeye yetkili olan tek komisyonu bu Komisyon'dur. Komisyon, kanun tasarı ve tekliflerini görüşmemekte, yalnızca Meclis harcamalarının denetimini yapmaktadır. Komisyon ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe'sinin kesin hesabı ile eşya ve demirbaşlarının kontrolünü de gerçekleştirmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi hesapları üzerindeki denetim, yıllık bütçe ile tahsis edilen kaynakların, harcanması üzerinden yapılmaktadır. Harcamalar öncelikle Komisyonun denetçi üyesi tarafından vize edilmekte, denetçi üyenin özürlü olması halinde ise bu görev Komisyonun sözcüsü tarafından yerine getirilmektedir. Komisyon ayrıca, Meclis kesin hesabında olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kesin hesabını da incelemektedir. Komisyon tarafından yapılan incelemeler sonucunda hazırlanan raporlar, üçer aylık dönemler halinde Meclis Başkanlığı'na gönderilmekte ve Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır.

3.1.8.3.1.13. Dilekçe Komisyonu

Dilekçe Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu ile birlikte Meclisin en eski komisyonlarından birisidir. 1876 Kanun-u Esasi ile parlamentoya dilekçe ile başvuru hakkının tanınmasından günümüze kadar, ayrı bir Komisyon olarak teşekkül ettirilmiştir.³⁵⁶ Komisyonun esas olarak görevi; Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla, Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdikleri dilek ve şikayetleri incelemektir.

³⁵⁶ Kanun-u Esasi'nin 14 üncü maddesine göre; Osmanlı tebaasından olan herkesin, kendi şahsi menfaatleri veya kamuya ait işlerde kanuna aykırı gördükleri konularda işin sahibi olan kuruma veya bu kurumlar tarafından halledilmemiş işlerden dolayı da her iki Meclise dilekçe vermeye ve şikayette bulunmaya hakları olduğu kabul edilmiştir. Bkz. Ali Fuat Başgil, *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Kenan Matbaası, İstanbul, 1943, s. 50.

Dilekçe Komisyonu, Meclis'teki sürekli ihtisas komisyonları içinde Başkanlık Divanı olan tek komisyondur. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı, İçtüzük'te tanımlanmış ve kendisine birtakım görevler yüklenmiştir. İçtüzüğün 116 ncı maddesine göre Divan, Komisyon Genel Kurulunda görüşülmesi uygun görülmeyen başvuruları incelemek ve karara bağlamakla görevlidir.

Bu görevin yerine getirilmesi sırasında Komisyon, kendisine yapılan başvurulardan kanun değişikliği gerektirenler ile kanun olmasında kamusal yarar gördüklerini, Başbakanlık ve Meclis Başkanlığına bildirme yetkisine de sahiptir. Bu düzenleme, komisyonların kanun teklif edemeyeceğine ilişkin olarak İçtüzük'te yer alan hüküm karşısında, Dilekçe Komisyonu için ayrıcalıklı bir durumdur. Tarihsel olarak da dilekçe hakkına verilen önemin somut bir göstergesidir.

3.1.8.3.1.14. Plan ve Bütçe Komisyonu

Parlamentoların kural koyma yetkileri kadar önemli ve aynı zamanda köklü başka bir fonksiyonu “bütçe yapma” hakkıdır. Demokratik bir yönetim biçimine sahip olan ülkelerin anayasalarına bakıldığında, bütçenin görüşülmesi ve onaylanması işinin yasama organına ait bir hak ve görev olduğu görülmektedir. Bu hakkın parlamento tarafından kullanılmasıyla, kamu kaynaklarının kamu mal ve hizmetlerine hangi tercihlerle yansıtılacağına, halkın kendi seçtiği temsilcileri tarafından karar verilmektedir.³⁵⁷

Türkiye’de bütçe yapma hakkının Meclis tarafından kullanılması sürecinde, en önemli kurumlardan birisi Plan ve Bütçe Komisyonu’dur. Bu Komisyon, Meclis’in tarihi kadar eski bir kurumu olarak, 1908’den günümüze kadar hem İçtüzüklerde hem de Anayasalarda çeşitli biçimlerde yer almıştır.³⁵⁸ 1908 Meclisi

³⁵⁷ Nihat Falay, “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş”, *Parlamentar Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Karşılaştırma Sempozyumu*, TESEV, 22 Kasım 1999, İstanbul, s. 34.

³⁵⁸ Nihat Yüksel, “Türk Parlamentosu Hukukunda “Bütçe” Komisyonu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 56, 2005, s. 4.

Mebusanı'nın çalışma esaslarını düzenleyen Nizamname-i Dahilisi'ne göre, mevcut 16 daimi encümenlerden birisi "Muvazene-i Maliyye Encümeni" olmuştur. 1927 yılında çıkarılan Dahili Nizamname'de ise üç grup encümenlerden birisi, başlı başına "Bütçe Encümeni" olarak adlandırılmıştır. Bu dönemde üçüncü grupta yer alan ve bakanlıklara göre düzenlenmiş bulunan komisyonlardan birisi de "Maliye Encümeni" olarak tanımlanmıştır.³⁵⁹

1961 Anayasası döneminde, her iki Meclisin üyelerinin katılımı ile Bütçe Karma Komisyonu oluşturulmuştur. Son olarak 1982 Anayasası'nın 162 nci maddesinde; bütçe tasarılarının Bütçe Komisyonu'nda görüşüleceği, Komisyonun kırk üyeden oluşacağı ve kuruluşunda; iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsil edileceği düzenlenmiştir.³⁶⁰ Bu düzenlemelerden başka, Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun da, kalkınma planlarının görüşülmesi konusunda Plan ve Bütçe Komisyonu'nu görevli kılmıştır. Bu yeni işlevin verilmesiyle birlikte, Komisyonun İçtüzük'teki adı da, 1996 yılında kabul edilen 424 numaralı Kararla Plan ve Bütçe Komisyonu olarak değiştirilmiştir.

Komisyon yukarıda sayılan görevlerinin yanında, Sayıştay Kanunu gereğince Sayıştay üyelerinin seçimi ile de görevlidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılacak Sayıştay Birinci Başkanlığı ve Sayıştay üyeliği seçimleri öncesinde, gerekli değerlendirmeleri yapmak ve adayları belirlemek üzere, Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde, Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu kurulmaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri arasından, siyasi partiler ile bağımsızların Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki temsil güçleri oranında ve ad çekme usulü ile belirlenen onbeş kişi bu Komisyonu meydana

³⁵⁹ N. Yüksel, 2005, s.6-8.

³⁶⁰ Komisyon üyeliklerinin dağılımında Anayasa gereği iktidar grubu veya gruplarına en az yirmibeş üyelik düşmesi gerekmektedir. O nedenle komisyon üyeliklerinin dağılımında öncelikle bunun sağlanmasına dikkat edilmektedir. Bu düzenleme hem 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasası tarafından öngörülmüştür. Düzenleme ile iktidara bir kontenjan ayrılmasının gerekçesi iktidar grubunun veya gruplarının komisyonda azınlığa düşmesinin önlenmesi, bu şekilde hükümet programının gerçekleştirilmesinde bir kolaylık sağlanması, siyasi istikrarsızlığın önlenmesi olarak gösterilmektedir. Bkz. V. Has, 2003, s. 68.

getirmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı da, kendi siyasi parti grubunun kontenjanından Ön Seçim Geçici Komisyonuna katılarak başkanlık etmektedir.

Sayıştay raporlarının incelenmesi ve bütçe kesin hesap kanunu tasarılarının görüşülmesi Plan ve Bütçe Komisyonu'nun diğer önemli görevleridir.³⁶¹ Komisyonun görevleri içerisinde en kapsamlı olanı, bütçe kanunu görüşmeleridir. Bütçe kanunu tasarıları, Genel Kurul öncesinde daha çok teknik ve derinlemesine olarak Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından incelenmektedir.³⁶² Bunun dışında kalkınma planlarının bütünlüğünün korunması amacıyla, planla ilgili görülen kanun tasarı ve teklifleri ile kamu harcama ve gelirlerinde artış ve azalış gerektiren kanun tasarı ve tekliflerinin, zorunlu olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmesi gerekmektedir. Bu zorunluluk Plan ve Bütçe Komisyonu'nun iş yükünü oldukça artırmıştır.³⁶³

3.1.8.3.1.15. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu

Kuruluş kaynağı özel Kanun olan Meclis komisyonlarından birisidir. Komisyonun kuruluşu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da, İçtüzük hükümlerine paralel biçimde düzenlenmiştir. Bu Kanuna göre Komisyon, 35 milletvekilinden oluşmakta ve Mecliste mevcut siyasi parti grupları ile bir parti grubuna mensup olmayan bağımsızlar; Meclisteki sayılarının, boş üyelikler hariç üye tamsayısına oranlanmak suretiyle bulunacak yüzde oranlarına uygun olarak Komisyonunda temsil edilmektedirler.

Komisyonun kuruluş amacı, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminin sağlanmasıdır. Komisyon bu amaca uygun olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinin

³⁶¹ Komisyonun görevleri ile ilgili olarak İçtüzük gerekçesi için bkz. MMTD, D:3, T:4, Cilt 29, B:13, *Sıra Sayısı:763*, s. 6.

³⁶² K. Sürgit, Bütçe Komisyonundaki görüşmelerde daha serbest bir görüşme imkanının olduğunu ve derinlemesine bir incelemeye olanak verdiğiine işaret etmektedir. Bkz. Kenan Sürgit, "Bütçe ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde Görüşülmesi", *AÜSBFD*, Cilt: 12, Sayı: 4, 1957, s. 190.

³⁶³ 22 ncı yasama döneminde, komisyonlara havale edilen 1220 kanun tasarı ve 819 teklif olmak üzere toplam 2039 işten, 1090 adedi bu Komisyona havale edilmiştir. Komisyon, bu işlerden 318 adedini görüşerek rapora bağlamış, 562 adedi ise halen görüşülme üzere beklemektedir.

hesapları üzerindeki denetimlerini, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan raporları esas alarak yapmaktadır.³⁶⁴ Komisyonun görüşerek rapora bağladığı konular, en son Genel Kurul tarafından kabul edilmek suretiyle Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.³⁶⁵

Anılan Kanun, Komisyonun çalışmaları ile ilgili olarak, İçtüzük’ten farklı bir şekilde alt komisyonlar oluşturulabilmesini öngörmekte, bu yönüyle İçtüzük’ten farklılaşmaktadır. İçtüzük’te genel olarak, komisyonların çalışmalarını yürütürken alt komisyon oluşturulması şeklinde bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak, uygulamada hemen hemen bütün komisyonlar, çalışmaları sırasında ihtiyaç duymaları halinde, alt komisyonlar kurabilmektedirler. Alt komisyonların oluşumunda da yine, siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsili ilkesi esas alınmaktadır.

3.1.8.3.1.16. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin özel kanunla kurulan ve yeni sayılabilecek komisyonlarından birisidir. 1990 yılında kabul edilen 3686 sayılı Kanunla kurulmuştur. Komisyonun görevleri; Kuruluş Kanunu’nda belirtilen, insan hakları ile ilgili konularda inceleme yapmak, görüş oluşturmak ve rapor düzenlemek şeklindedir. Komisyon bu açıdan, Kanunla belirlenen görevleri olan, özel görevli sürekli bir ihtisas Komisyonu durumundadır.³⁶⁶

Komisyonun faaliyet alanı, bir anlamda Türkiye’nin taraf olduğu insan haklarıyla ilgili uluslararası anlaşmaların uygulanmasının iç denetimini sağlamaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, insan haklarının ve uluslararası

³⁶⁴ Kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM KİT Komisyonu dışındaki denetim biçimleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı, Kuruluş Nedenleri, Tarihçesi, Hukuki Yapısı ve Denetim Şekli”, http://www.ydk.gov.tr/kit99/Birinci_Bolum.htm (20.3.2006)

³⁶⁵ KİT Komisyonunun denetimlerine ilişkin 27.12.2005 tarihli ve 74 nolu örnek Karar için bkz. 17.12.2006 tarihli ve 26052 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

³⁶⁶ R. Bozkurt, Ş. İba, 2004, s. 221.

insan hakları sözleşmelerinin, hükümlerinin korunması ve desteklenmesiyle ilgili etkinliklerinin önemli bir kısmı bu Komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, diğer komisyonlar gibi kanun tasarı ve tekliflerini görüşmemektedir. Genel olarak, Komisyona yapılan bireysel başvurular üzerine, ülkemizdeki insan hakları uygulamaları denetlenmektedir. Komisyonun bu incelemeleri üzerine hazırlanan raporlar, Meclis Başkanlığı ile Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara gönderilmektedir. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilen bu raporlar üzerinde, Genel Kurul'da genel görüşme de açılabilir.³⁶⁷

3.1.8.3.1.17. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu³⁶⁸

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu gibi özel kanunla kurulmuştur. Henüz İçtüzüğü'nün komisyonlarla ilgili 20 nci maddesinde yer almamaktadır. Komisyonun kuruluşu, 22 nci yasama döneminde kabul edilen 4847 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Kuruluş Kanunu'nda Komisyonun üye sayısının; Danışma Kurulu tarafından yapılacak öneri üzerine Genel Kurulca kararlaştırılması öngörülmüş, ayrıca Komisyonun oluşumunda siyasi parti gruplarının ve bağımsızların, üye sayılarına oranla temsili esası kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu üyelikleri, diğer komisyonlardan farklı biçimde Türkiye-Avrupa Birliği Karma Parlamento Komisyonu üyelikleri ile ilişkilendirilmiştir. Buna göre siyasi parti gruplarının, Karma Parlamento Komisyonu için gösterecekleri adaylarını, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu üyeleri arasından belirleyeceği öngörülmüştür. Bu sebeple, Avrupa Birliği Uyum

³⁶⁷ Örneğin 20. yasama döneminde; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun, Diyarbakır Cezaevinde 24.9.1996 tarihinde meydana gelen olaylarla ilgili çalışmaları ve yerinde yaptığı incelemeleri sonucunda hazırladığı Rapor, TBMM Genel Kurulu'nun 7.1.1997 tarihli 42 nci birleşiminde bilgiye sunulmuştur.

³⁶⁸ 22 nci yasama döneminde, aynı zamanda Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Başkanı da olan Düzce milletvekili Yaşar YAKIŞ ve üç milletvekilinin verdiği bir yasa teklifi ile Komisyonun adının Avrupa Birliği İşleri Komisyonu olarak değiştirilmesi ve yönetsel açıdan da müdürlük şeklinde yapılandırılması önerilmiştir. Teklif henüz TBMM tarafından görüşülmemiştir.

Komisyonu'nun ilk kuruluşunda 18 olarak belirlenen üye sayısı da, Karma Parlamento Komisyonu'nun üye sayısının 12'den 15'e çıkması üzerine bugün 21 üyeye yükselmiş bulunmaktadır.

Komisyonun görevleri; Meclis Başkanlığı'nın talebi üzerine ya da diğer ihtisas komisyonları tarafından istenildiğinde, Meclise sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin Avrupa Birliği mevzuatına uygunluğunu inceleyerek, ihtisas komisyonlarına görüş sunmaktır. Komisyon ayrıca, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecindeki gelişmeleri takip etmek, Avrupa Birliği kurumları ve Birliğe üye veya aday diğer ülke parlamentolarıyla ilişkileri yürütmek gibi konularda da yetkilidir.

Komisyon, yukarıda belirtilen görevleri çerçevesinde, her yasama yılının sonunda, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecindeki gelişmeler ile Komisyonun o yasama yılı içindeki faaliyetleri hakkında bir değerlendirme raporu hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve hükümetin bilgisine sunmaktadır.³⁶⁹

3.1.8.3.2. Bilgi Edinme ve Denetime İlişkin Komisyonlar

Yürütme organının yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi olarak tanımlanan parlamenter sistemde, yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler bakanlar kurulu aracılığıyla sağlanmaktadır. Yürütme ile yasama arasında bir taraftan yasama fonksiyonuna ilişkin, diğer taraftan yasamanın hükümeti denetlemesine ilişkin ikili bir ilişki vardır. Yasama organı olarak parlamento, bir taraftan çıkardığı kanunlar ve aldığı kararlarla ülkenin siyasi yönetimini etkilerken, diğer taraftan yürütme organının siyasi denetimini gerçekleştirmektedir.³⁷⁰

³⁶⁹ Bkz. *Avrupa Birliği Uyum Komisyonu 2005 Yılı Faaliyet ve Değerlendirme Raporu*, TBMM Yayını, 2005.

³⁷⁰ Parlamenter sistemin niteliğini belirleyen temel dengelerinden birisi, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, diğeri ise yürütmenin yasamayı fesih yetkisi ile donatılmış olmasıdır. Bu iki etkileşim aracı, siyasi sistemin işleyişinde önemli işlevler görmektedir. Yasama organının yürütme

Yasama organı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hükümetleri denetlemesi ve onlardan bilgi alması, Anayasa ve İçtüzük'le belirlenen parlamenter denetim yollarıyla mümkün olmaktadır. Anayasa, Meclisin denetim yetkisinin sınırlarını ve bunun hangi yollarla kullanılacağını; "Soru", "Medis Araştırması", "Genel Görüşme", "Gensoru" ve "Medis Soruşturması" biçiminde düzenlemiştir. Bu yolların nasıl işletileceğine ilişkin düzenlemeler ise Anayasa ve İçtüzük'te ayrıntılı bir biçimde yer almaktadır.³⁷¹

Bu denetim yollarından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde geçici nitelikte komisyon kurulmasını gerektirenler, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması yollarıdır. Meclis araştırması ve soruşturması komisyonları, kanun yapma sürecinin dışında yer almaları ve ihtisas komisyonları gibi süreklilik özelliği göstermemeleri nedeniyle farklı bir yapıdadırlar. Aşağıda bu komisyonların nasıl kurulduğu, niteliği ve işlevleri üzerinde durulacaktır.

3.1.8.3.2.1. Medis Araştırması Komisyonları

Medis araştırması, Anayasa ve İçtüzük'te yer alan tanımıyla, belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yapılan bir Meclis incelemesinden ibarettir. Meclis bu incelemeyi, toplu olarak kendisi yapamayacağı için belli bir komisyon aracılığıyla yapmaktadır. Bu komisyon ise, belli yetkilerle donatılmış Meclis araştırması komisyonu olmaktadır.

Bir konuda araştırma yapmak amacıyla Meclis Araştırması Komisyonu kurulabilmesi için, öncelikle Hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş bir araştırma önergesinin bulunması, bu önergenin de Genel Kurul'da görüşülerek kabul

üzerindeki denetim yetkisi siyasi rejimin özelliğine göre ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bkz. Ş. İba, 1997, s. 27.

³⁷¹ Parlatentonun hükümetler üzerindeki parlamenter denetim yolları, yalnızca burada sayılanlardan ibaret değildir güvenoyu mekanizması da bir tür siyasal denetim sağlar. Hükümetin göreve başlamasından önce veya göreve başladıktan sonra da başbakanın istemi üzerine bu denetim yolu işletilebilir. Bkz. M. Akif Özer, "TBMM'ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 33, Sayı: 2, 2000, s. 37.

edilmiş olması gerekmektedir. Hangi konularda Meclis araştırması açılabileceği hakkında, Anayasa ve İçtüzük'te özel bir hüküm yer almamaktadır. Meclis araştırmasının genel görüşme ile olan benzerliği nedeniyle ve İçtüzük'te yer alan, *“Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır.”* biçimindeki hükme göre, Meclis araştırması konusunun toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu olması gerekmektedir.

Meclisin çalışmaları konusunda Anayasa ve İçtüzük'te yer alan çeşitli sınırlamalar, Meclis araştırması komisyonu bakımından da geçerlidir. Buna göre, Anayasa'nın 138 inci maddesinde öngörülen, *“Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz”* şeklindeki hüküm Meclis araştırmasını da kapsamaktadır.³⁷² İkinci bir sınırlama ise İçtüzüğün 105 nci maddesinin son fıkrasında öngörülen, *“Devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır”* hükmüdür. Buna göre de devlet sırları ile ticari sırlar Meclis araştırmasının kapsamı dışında bırakılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilen Meclis Araştırması açılmasına dair önergeler üzerinde, Genel Kurul tarafından öncelikle ön görüşmeler yapılmakta, daha sonra bu konuda bir Meclis araştırması komisyonu kurulup kurulmayacağına dair karar verilmektedir. Meclis araştırması açılmasına karar verilmesi durumunda, Komisyonun kaç üyeden oluşacağı, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışıp çalışmayacağı gibi konular, Meclis Başkanı'nın teklifi üzerine yine Genel Kurul tarafından tespit edilmektedir. Bu aşamadan sonra, Meclis araştırması komisyonunun belirlenen üye sayısı çerçevesinde, parti gruplarının temsili partilerin Meclisteki güçlerine göre belirlenmekte ve bu üyeliklere aday bildirilmesi Başkanlıkça gruplardan istenilmektedir. Siyasi parti

³⁷² Anayasa Mahkemesi'nin benzer durumlarda verilmiş kararlarına bakıldığında, bu sınırlamanın yalnızca “yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili” bir sınırlama olduğu görülmektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 18/6/1970 tarihli ve E.1970/25 ve 26, K.1970/32 sayılı Kararı. (17/12/1970 tarih ve 13697 sayılı Resmi Gazete)

grupları tarafından bildirilen aday listeleri üzerinden, üye seçimleri yapılarak araştırma komisyonunun kuruluşu tamamlanmaktadır.

Meclis araştırması komisyonlarına, görevlerine başlarken İçtüzük gereği üç aylık bir süre verilmektedir. Bu sürenin bitiminde, komisyonun çalışmasını tamamlayamaması halinde ise istem üzerine bir aylık kesin bir ek süre daha verilmektedir. Bu süreler içerisinde, komisyonun çalışmalarını tamamlaması ve raporunu teslim etmesi zorunludur. Araştırma komisyonları çalışmaları sırasında, başta bakanlıklar olmak üzere, İçtüzük'te sayılan diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bankalardan, meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek, buralarda inceleme yapmak ve gerekirse ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahip bulunmaktadır.

3.1.8.3.2.2. Meclis Soruşturması Komisyonları

Yürütmenin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu, Bakanlar Kurulu'nun hem toplu olarak hem de Bakanlar Kurulu üyelerinin bireysel olarak sorumluluğunu gerektirmektedir. Bakanlar Kurulu'nun siyasi sorumluluğu, genel olarak gensoru yolu ile denetlenebilirken, bakanların görevleri ile ilgili suçlarından dolayı bireysel sorumluluğu ise Meclis soruşturması yolu ile denetlenmektedir.³⁷³ Bu çerçevede başbakan ya da bakanlar hakkında, görevleri ile ilgili işleyebilecekleri suçlardan dolayı cezai sorumluluklarının tespiti amacıyla Meclis soruşturması açılması istenebilmektedir.

Meclis Soruşturması açılması konusunda Anayasa, parti gruplarına veya Hükümete böyle bir yetkiyi tanımamış, sadece Meclisin üye tamsayısının en az onda biri (55) kadar milletvekilinin istemde bulunmasını gerekli görmüştür.

³⁷³ Yürütmenin siyasi sorumluluğunun iki şekilde değerlendirmek mümkündür. Birincisi kolektif siyasi sorumluluk ki, Hükümetin genel siyasetinden Bakanlar Kurulu üyelerinin bütününün sorumlu olmasıdır. Anayasanın 112 nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmektedir. İkincisi ise bireysel siyasi sorumluluktur. Anayasanın 112 nci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumlu olmasını kapsamaktadır. İbrahim Halil Tavaş, *Meclis Soruşturması*, TBMM Genel Sekreterliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s. 18-21.

Anayasa ayrıca, Meclis'teki siyasi parti gruplarında Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılmasını ve karar alınmasını yasaklamıştır.³⁷⁴ Bunun nedeni, Meclis soruşturmasının yargısal bir yönünün bulunması ve tarafsızlık gerektirmesidir. Meclis soruşturması'nın yargısal yönü, komisyonun yetkilerinde ortaya çıkmaktadır. Meclis soruşturması komisyonu, görevi sırasında yaptığı incelemelerinde buna uygun yetkilerle donatılmıştır.

Meclis soruşturması komisyonları, çalışmaları sırasında bütün kamusal ve özel kuruluşlardan, incelemekte oldukları konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilmekte, gerekli gördüklerine el koyma yetkisine sahip bulunmaktadırlar. Soruşturma komisyonları ayrıca görevleri çerçevesinde, Bakanlar Kurulu'nun bütün olanaklarından faydalanabilmekte, Bakanlar Kurulu üyeleri ile diğer ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinlemek yetkisine de haiz bulunmaktadır. Soruşturma komisyonları, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na göre alınmasını gerekli gördükleri tedbirlerin genel hükümlere göre kullanılmasını da, gerekçeli olarak adli mercilerden yazı ile isteyebilmektedirler.

Meclis soruşturması komisyonu kurulması için, Meclis araştırmasında olduğu gibi, Genel Kurul tarafından bir karar verilmesi gerekmektedir. Soruşturma komisyonunun kurulması kabul edildiğinde kurulacak üye sayısı da bellidir. Anayasa, bu komisyonun 15 üyeden oluşmasını öngörmektedir. Komisyon üyelerinin seçimi ise araştırma komisyonlarına üye seçiminden farklıdır. Meclis'teki siyasi parti gruplarının güçleri oranında soruşturma komisyonuna verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle üye seçilmekte ve kuruluşu tamamlanmaktadır.

Komisyonun oluşumunda, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre hakimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan, veya soruşturma önermesini veren ya da daha önce Meclis

³⁷⁴ Bu düzenleme siyasi parti gruplarının adaylarını belirlemek üzere yapacakları seçimi kapsamamaktadır. İçtüzük 113 ncü maddesinde soruşturma komisyonu üyelikleri için seçim yapılabileceğini ayrıca düzenlemiştir.

içinde veya dışında bu konuda görüşünü açıklamış bulunan milletvekilleri, bu komisyona üye seçilememektedir.³⁷⁵ Bu sınırlama, yalnız üyeler için değil görevli memur ve raportörler ile stenograflar için de geçerli bulunmaktadır.

Medis soruşturması komisyonlarına, çalışmalarını yürütmesi için iki aylık bir süre verilmektedir. Bu sürede soruşturmanın bitirilememesi durumunda, iki aylık kesin bir ek süre verilmesi söz konusu olmaktadır. Bu süre içerisinde raporun Medis Başkanlığı'na teslim edilmesi zorunludur. Komisyon raporunun Genel Kurulda görüşülmesi ve kabul edilmesi durumunda, Medis soruşturmasının en önemli sonucu, ilgili bakanın veya başbakanın Yüce Divana sevk edilmesi olmaktadır.

3.1.8.3.3. Dış İlişkiler Çerçevesinde Oluşturulan Komisyon ve Gruplar

Türkiye Büyük Millet Meclisi, uluslararası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulma görevi ve yetkisi yanında, çeşitli uluslararası kuruluşlara üye bulunmakta ve yabancı ülkelerin parlamentolarıyla da ilişkilerini sürdürmektedir. Meclisin dış ilişkilerini, üç ana başlıkta toplamamız mümkündür. Bunlardan birincisi, yabancı ülkelerin parlamentoları ile karşılıklı yapılan ziyaretlerdir. İkincisi ise, çeşitli uluslararası kurum ve kuruluşlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temsil edilmesidir. Üçüncüsü de parlamentolararası dostluk grupları arasında yürütülen ilişkilerdir.

Bu uluslararası faaliyetlerle milletvekilleri, gerek ikili ilişkiler gerekse çok taraflı uluslararası ilişkiler ve siyasi sorunlar hakkında karşılıklı fikir alışverişinde bulunmakta, bilgi edinmekte ve işbirliğinin geliştirilmesine aktif olarak katkı sağlamaktadırlar.³⁷⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin uluslar arası kurum ve kuruluşlarda temsili, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Dış İlişkilerinin

³⁷⁵ V. Has, 2003, s. 35.

³⁷⁶ 22 nci yasama döneminde, Gaziantep Milletvekili Abdulkadir Ateş, AKPM Siyasi İşler Komisyonu Başkanlığına, Kırıkkale Milletvekili Vahit Erdem, NATO Parlamenterler Asamblesi Başkan Yardımcılığına, İstanbul Milletvekili Nevzat Yalçıntaş AGİT Parlamenterler Asamblesi İkinci Başkanlığı görevlerine seçilmişlerdir.

Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre, Mecliste temsil edilen siyasi parti gruplarının güçleri oranında belirledikleri temsilcilerinden oluşan, uluslararası komisyonlar aracılığıyla yapılmaktadır.³⁷⁷

Uluslararası komisyonların oluşumu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre olmaktadır. Siyasi parti grupları tarafından güçleri oranında belirlenen adaylar, öncelikle Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilmektedir. Başkanlık Divanı tarafından, aynı Kanunun 12 nci maddesi uyarınca yabancı dil bilgisinin yeterliliği konusunda yapılan tespitten sonra, belirlenen adayların isimleri Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır. Böylece, uluslararası kuruluşlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni temsil edecek komisyonların üyeleri belirlenmektedir.

3.1.8.3.3.1. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Türk Grubu

Avrupa Birliği'nden daha eski bir siyasi oluşum olan Avrupa Konseyi, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da karşılıklı işbirliği ve güvenin geliştirilmesi amacıyla 5 Mayıs 1949'da kurulmuştur. Aynı yıl içerisinde, Türkiye ve Yunanistan Avrupa Konseyi'ne kurucu üye sıfatıyla katılmışlardır. Sonraki yıllarda diğer ülkelerin de katılımıyla, Konseyin üye sayısı genişlemiş ve 46 üyeye ulaşmıştır.

Kuruluşun temel organları, yürütme organı durumundaki Bakanlar Komitesi, danışma organı durumundaki Parlamenter Meclisi ile Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nden oluşmaktadır. Konseyin en önemli organını, üye ülkelerin ulusal parlamentolarını temsilen katılan parlamenterlerden oluşan Parlamenter Meclisi meydana getirmektedir. Parlamenter Meclisi, siyasal sorunların tartışıldığı bir tartışma forumudur. Ülkelerin temsilcileri Parlamenter Meclisi'nde, kamusal sorunları ve uluslararası politikaları tartışmakta kararlar

³⁷⁷ TBMM içerisinde faaliyette bulunan uluslararası komisyonlarla ilgili bilgiler için, Dış İlişkiler ve Protokol Müdürlüğü yayınlarından, TBMM tutanakları ve Arşivi'nde yer alan bilgi ve belgelerden ve uluslararası komisyonların internet sayfalarından yararlanılmıştır.

almaktadırlar. Parlamenter Medisi'nde, 315 asil üye 315 de yedek üye bulunmaktadır. Ülkelerin temsilci sayıları, nüfusları ile orantılı olarak belirlenmektedir. Türkiye, 12 asil ve 12 de yedek üye ile Medis çalışmalarına katılmaktadır. Parlamenter Medisi, yılda dört kez toplanmakta ve bu çalışmalarını komite raporları üzerinden yürütmektedir.

3.1.8.3.3.2. NATO Parlamenter Asamblesi Türk Grubu

NATO Parlamenter Asamblesi, NATO üyesi ve üyeliğe aday ülkeler ile Avrupa Parlamentosu'ndan temsilcilerin katılımı ile oluşmaktadır.³⁷⁸ Asamble'nin yönetimi, Daimi Komite tarafından yürütülmektedir. Asamble çalışmalarını, alt organları olarak görev yapan beş komite ile yürütmektedir. Asamble adına görev yapan bu komiteler Asamble'de görüşülmek üzere raporlar hazırlamakta, hazırlanan bu raporlar da yıllık olarak yapılan Genel Kurul'da görüşülmektedir.

Genel Kurul'da komiteler, Asamble tarafından oylanacak ve Kuzey Atlantik Konseyi üyesi ülkelere sunulacak politika tavsiye ve kararlarını sunmaktadırlar. Genel oturumların dışında komiteler, yıl içinde bir çok kez üye ve ortak üye ülkelerde toplanarak, önde gelen hükümet ve parlamento temsilcileri ve önemli akademisyen ve uzmanlardan kendi alanları ile ilgili bilgiler almaktadırlar.³⁷⁹ Türkiye, Asamble'de 12 üye ile temsil edilmektedir.

3.1.8.3.3.3. Türkiye Avrupa Birliği Karma Parlamento Komisyonu

Türkiye ve AB ilişkilerinin en eski kurumlarından birisi Türkiye-Avrupa Birliği Karma Parlamento Komisyonu'dur. Komisyon, görevleri ve oluşum şekliyle, Türkiye Büyük Millet Medisi ile Avrupa Parlamentosu arasındaki ilişkileri yürüten temel organ durumundadır. Komisyonun kuruluşu, 12 Eylül

³⁷⁸ Örgüt ilk olarak 1955 yılında NATO Parlamenter Konferansı olarak kurulmuş, 1966 yılında Kuzey Atlantik Asamblesi adını almış, 1999 yılında ise adı NATO Parlamenter Asamblesi olarak değiştirilmiştir.

³⁷⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. *Kuzey Atlantik Asamblesi (KAA)*, TBMM Dışişlikler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996.

1963 tarihli Ankara Anlaşmasının 27 nci maddesi hükmü gereğince olmuştur. Kuruluşu ve faaliyetlerine başlaması, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında karşılıklı olarak, 14.7.1965 tarihli ve 652 numaralı Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmesi, karşı tarafın da Ortaklık Konseyi olarak 27.7.1965 tarihli ve 1/65 sayılı Kararı kabul etmesiyle gerçekleşmiştir.³⁸⁰

Karma Parlamento Komisyonu, eşit üyelik statüsünde 15'er üyeden oluşmaktadır. Komisyon başkanlığı da, eşbaşkanlık şeklinde her iki tarafın kendi başkanını seçmesi şeklinde yürütülmektedir. Müşterek toplantılarda başkanlık görevi sıra ile yürütülmektedir.³⁸¹ Komisyonun faaliyetlerinde esas dayanağı kendi içtüzüğüdür.³⁸² Komisyonun çalışmalarının kapsamı ve nasıl yürütüleceğine ilişkin düzenlemeler, içtüzükte yer almaktadır. Komisyon genellikle yılda iki toplantı yapmaktadır. Yılın ilk yarısındaki toplantı Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin kentlerinden birisinde, ikinci yarısındaki toplantı ise Türkiye'de yapılmaktadır.

Komisyonun kuruluş amacı, üyeliğin gelişmesi sürecinde ortaklık ilişkisinin gelişmesine katkı sağlamak ve iki Parlamento arasında sıkı bir işbirliğini sağlamaktır. Bu bağlamda Komisyon, tam üyeliğe geçiş sürecinde Türkiye-Avrupa Birliği ortaklığının demokratik denetim organı olarak düşünülmüştür.³⁸³

Komisyon bu görevi yanında, Ortaklık Konseyi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Avrupa Parlamentosu Başkanlarına iletilmek üzere hazırlayacağı yıllık raporu da ele almaktadır. Karma Parlamento Komisyonu ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Avrupa Parlamentosu tarafından verilen yetki çerçevesinde, her türlü meseleyi inceleyebilme olanağına sahip bulunmaktadır.

³⁸⁰ Komisyonun kuruluşuna ilişkin metnin onaylanmasının uygun bulunduğu hakkında 14.7.1965 tarihli ve 652 numaralı Kanun için bkz. *TBMM Kanunlar Dergisi*, Cilt 48, s. 712-713.

³⁸¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. *Avrupa Parlamentosu ve Türkiye AT Karma Parlamento Komisyonu*, TBMM Dışilişkiler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996.

³⁸² İktüzük metni için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/ictuzuk.htm (20.3.2006)

³⁸³ *Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Hakkında Broşür*, TBMM Genel Sekreterliği Dış İlişkiler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2004, s. 1-2.; Ayrıca Bkz. *Avrupa Birliği Kurumları ve Türkiye-Avrupa Birliği Ortaklık Organları*, İKV Yayınları, 1995, s. 30.

3.1.8.3.3.4. Parlamentolararası Birlik Türk Grubu

Parlamentolararası Birlik, bağımsız ülkelerin parlamento temsilcilerinden oluşmaktadır. Birliğin kuruluşu ve işleyişi, Birleşmiş Milletler Teşkilatı'na paralel biçimdedir. Birliğin kuruluş ve çalışma amaçları genel olarak; temsili kuruluşları güçlendirme, barış ve toplumlararası işbirliğini tesis, parlamentolar ile parlamenterler arasında temasları artırmak, bu çerçevede üye ülkelerin parlamentoları ve parlamenterleri arasında yapılacak görüşmeler yoluyla mesleki bilgi alışverişini desteklemektir. Birlik ayrıca, barışın korunması, silahsızlanma, insan hakları, parlamenterlerin insan haklarının korunması, kadınlara ve çocuklara karşı uygulanan şiddetin engellenmesi gibi sosyal konularda da çalışmalar yürütmektedir.

Parlamenterler Medisi'nin organları; Asamble, Yürütme Konseyi, İcra Komitesi ve daimi komitelerden oluşmaktadır. Asamble, Birlik üyesi ülkelerin parlamentolarınca belirlenen ulusal delegasyonların katılımı ile oluşmaktadır. Asamble, yılda iki kez toplanmakta, bu toplantılarda daimi komiteler tarafından hazırlanan karar tasarıları ve bunlara ilişkin raporlar incelenerek kararlar alınmaktadır.³⁸⁴ Türkiye, Parlamentolararası Birlik'te 8 milletvekili ile temsil edilmektedir.

3.1.8.3.3.5 Avrupa-Akdeniz Parlamenter Asamblesi Türk Grubu

Avrupa-Akdeniz Parlamenter Forumu, Avrupa Parlamentosu'nun girişimi üzerine 1998 yılında kurulmuştur. Forumun Avrupa-Akdeniz Parlamenter Asamblesi'ne dönüştürülmesi, 2 Aralık 2003 tarihinde Napoli'de yapılan Avrupa-Akdeniz Dışişleri Bakanları toplantısında kabul edilmiştir. Böylece 1998 yılında Avrupa Parlamentosu'nun girişimiyle, ayrı bir siyasi oluşum olarak faaliyet göstermeye başlayan Avrupa-Akdeniz Parlamenter Forumu, artık Parlamenter Asamblesi adını almış ve Avrupa-Akdeniz Süreci'nin bir parçası haline gelmiştir.

³⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. *Parlamentolararası Birlik*, TBMM Dışişlikler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996.

Asamble'nin kuruluş amacı, Avrupa-Akdeniz ülkeleri arasında siyasi diyalogun ve güvenliğin artırılmasıyla ortak bir barış ve istikrar alanı yaratmak, Ekonomik işbirliği yoluyla ortak bir refah alanı oluşturmak, toplumlar arasındaki kültür alışverişini teşvik edecek biçimde sosyal, kültürel ve insani dayanışmayı geliştirmektir. Avrupa-Akdeniz Parlamenter Asamblesi, Avrupa Birliği'nden 120 (45 üye Avrupa Parlamentosu'ndan, 75 üye ulusal parlamentolardan), 10 Akdeniz ülkesinden 120 üye olmak üzere toplam 240 üyeden oluşmaktadır. Türkiye, Asamble'de 6 milletvekiliyle temsil edilmektedir.

3.1.8.3.3.6. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı Parlamenter Asamblesi Türk Grubu

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, 1973 yılında Helsinki'de başlayan bir konferanslar dizisi sonucunda, 1 Ağustos 1975 tarihinde imzalanan Helsinki Nihai Senedi ile Avrupa ve Dünya barışının oluşturulması yolunda parlamenter diplomasinin bir aracı olarak ortaya çıkmıştır.³⁸⁵ Soğuk savaş dönemi koşullarında, Avrupa'nın bölünmüşlüğüne son verilmesi, güvenlik ve istikrarın sağlanması ve katılan devletler arasında bu amaca yönelik işbirliğinin geliştirilmesi düşüncesiyle kurulmuştur. Kuruluşun karar alma yetkisine sahip organı, dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Konseyi'dir.

1990 yılında "Paris Şartı" ile oluşturulan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı Parlamenter Asamblesi ise, 3-5 Temmuz 1992 tarihlerinde Budapeşte'de yapılan ilk Genel Kurul toplantısıyla faaliyetlerine başlamıştır. Asamble, 55 ülkeden 317 üyenin katılımı ile oluşmaktadır. Türkiye, bu oluşum içerisinde 8 milletvekili ile temsil edilmektedir. Asamble toplantılarında, Asamble Başkanı Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın faaliyetleri hakkında bilgi vermekte, parlamenterlerin sorularını yanıtlamakta ve karar olabilecek görüşleri Bakanlar Konseyi'ne iletmek üzere not etmektedir.

³⁸⁵ Çiğdem Altaylı, *Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Sürecine Ulusal Parlamentoların Katkıları Nelerdir?*, TBMM Dış İlişkiler ve Protokol Müdürlüğü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1995, s. 1.

3.1.8.3.3.7. Barış İçin Asyalı Parlamentolar Birliği Türk Grubu

Barış için Asyalı Parlamentolar Birliği; Asya'da barış, istikrar ve güvenliğe katkıda bulunmak, parlamentolararası diyalog ve işbirliği ile insan haklarına saygıyı geliştirmek amacıyla 26 ülkenin katılımıyla 1999 yılında kurulmuştur. Türkiye 2001 yılında II. Genel Kurul Toplantısı'na katılarak üyelik başvurusunda bulunmuş, Çin Halk Cumhuriyetinde yapılan III. Genel Kurul toplantısında ise Katılım Protokolünü imzalayarak üye olmuştur. Organizasyonun amacı, bölgesel hükümetler arasında etkili bir diyalog kanalı olarak barışa hizmet etmek olarak belirlenmiştir.

Pakistan'ın İslamabad kentinde 2004 yılında yapılan V. Genel Kurul toplantısında, Barış İçin Asyalı Parlamentolar Birliğinin beş yıllık bir süreç içerisinde Asya Parlamenterler Asamblesi'ne dönüştürülmesi kabul edilmiştir. Türkiye Birliğin Kuruluş Sözleşmesi'ne göre, Birlik'te yer alan diğer ülkeler gibi, en fazla 3 milletvekili ile temsil edilmektedir.

3.1.8.3.3.8. Batı Avrupa Birliği Parlamentolararası Avrupa Güvenlik Asamblesi Türk Grubu

Batı Avrupa Birliği, NATO'nun kuruluşu öncesinde, güvenlik alanında Avrupa hükümetleri arasında işbirliğini geliştirmek amacıyla 17 Mart 1948 tarihinde imzalanan Brüksel Antlaşması ile kurulmuştur. Anlaşmayı imzalayan ülkeler, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi temsilcilerinden oluşan ayrı bir asamble kurulmasını ve Batı Avrupa Birliği Konseyi Antlaşması uyarınca Batı Avrupa Birliği Konseyi'nin çalışmaları hakkında asambleye yıllık olarak bir rapor sunulmasını kararlaştırmışlardır.

Batı Avrupa Birliği Asamblesi, Avrupa kıtasının güvenliği ve istikrarı ile ilgili konularda çalışmalar yapmaktadır. Asamble, çalışmalarına başladığı 5 Temmuz 1955 tarihinden günümüze kadar, sayıları 28'e ulaşan bütün Batı Avrupa Birliği ülkelerinin ulusal parlamentolarından düzenli olarak gelen ve tartışılara

katılan parlamenterler ile Avrupa'nın devlet ve hükümet başkanları, dışışleri ve savunma bakanlarının da davet üzerine katıldığı önemli bir tartışma platformu durumundadır. Asamble, üye ülkelerden Avrupa Konseyi Parlamenter Medisi üyeleri ile ortak üye, gözlemci statüsündeki ülkelerin ulusal parlamentolarından gelen parlamenterlerin katılımıyla yılda iki kez, Paris'te genel kurul ve komisyon toplantılarını gerçekleştirmektedir. Türkiye, Asamble içerisinde 12 milletvekili ile temsil edilmektedir.

3.1.8.3.3.9. İslam Konferansı Örgütü Parlamento Birliği Türk Grubu

Türkiye Büyük Millet Medisi'nin de üye olduğu, 145 üye parlamentodan oluşan İslam Konferansı Örgütü Parlamento Birliği; 1996 yılında başlayan 1997 ve 1998 yıllarında Tahran'da yapılan toplantılarda ele alınmış, nihayetinde 15-17 Haziran 1999 tarihleri arasında Tahran'da toplanan Konferansta 44 kurucu ülke tarafından kurulmuştur.

Birliğe üye ülkelerin parlamentolarının başkanları veya temsilcisi ile buna ek olarak, Birliğin her üye ülkesinden gelen müslüman 4 parlamenterden oluşmaktadır. Birliğin Genel Kurulu her iki yılda bir kez olmak üzere toplanmaktadır. Bu toplantılarda, güncel ekonomik ve siyasi sorunların görüşülmesi ile müslüman ülkeler parlamenterleri ile Batı ülkeleri parlamenterleri arasında, sürdürülebilir bir diyalog ortamının geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmaktadır.

3.1.8.3.3.10. Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi Türk Grubu

Ülkemizin öncülüğünde 1992 yılında kurulan Karadeniz Ekonomik İşbirliği, 5 Haziran 1998 tarihinde Yalta'da imzalanan, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Şartı'nın üye ülkelerce onaylanmasından sonra tam teşekküllü uluslararası bir

örgüt niteliğini kazanmıştır.³⁸⁶ Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi ise; 26 Şubat 1993 tarihinde Arnavutluk, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Türkiye Parlamento Başkanlarının İstanbul'da toplanarak yayımladıkları ortak bir deklarasyonla kurulmuştur. Yunanistan ve Bulgaristan, daha sonra 1995 ve 1997 yıllarında, Sırbistan ve Karadağ ise 2004 yılında Asamble'ye katılmışlardır.

Asamble, üye ülkelerin nüfuslarına göre belirlenen 76 milletvekilinden oluşmaktadır. Türkiye bu kuruluşta 9 üye ile temsil edilmektedir. Kuruluşunda Türkiye'nin önemli rol üstlendiği Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi'nin kuruluş amaçları; Karadeniz Ekonomik İşbirliği sürecine hukuki ve yasal zemin hazırlamak, parlamentolar aracılığıyla sürece siyasi destek sağlamak, halkların temsilcileri olan parlamentolar vasıtasıyla, işbirliği sürecinin amaçlarının, bölge halkları tarafından özümsemesini ve benimsemesini sağlamaktır.³⁸⁷

Asamble siyasi amaçları yanında; Karadeniz bölgesinde yer alan ülkeler arasında ekonomik, ticari, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliği, dayanışma, diyalog ortamını yaratılmasına, bölge halkları arasında güven ve iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesine, böylece bölgede barış ve istikrarın tesisine ve korunmasına somut katkılarda bulunmaktadır.

3.1.8.3.3.11. Parlamentolararası Dostluk Grupları

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da, dış ilişkiler kapsamında parlamento dostluk gruplarının faaliyetleri de sayılmaktadır. Aynı Kanunun 4 üncü maddesine göre, yabancı ülkelerin

³⁸⁶ TBMM tarafından Karadeniz Ekonomik İşbirliği Şartının onaylanması, 23 Haziran 1999 tarihli ve 4392 sayılı Kanunla uygun bulunmuş, Bakanlar Kurulu tarafından da 21.7.1999 tarihli ve 99/13159 sayılı Kararla onaylanmıştır. Şartın VII. bölümünde Karadeniz Ekonomik İşbirliği'nin yan kuruluşlarıyla ilgili hükümler düzenlenmiş ve bu bölümün 20 nci maddesi ile Karadeniz Ekonomik İşbirliği Parlamenter Asamblesi (KEİPA) yan kuruluş olarak tanınmıştır. Kanunun metni için Bkz., *TBMM Kanunlar Dergisi*, Cilt: 83, s. 42-53.

³⁸⁷ http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/keipa.html (15.6.2006)

parlamentoları ile dostluk gruplarının kurulabilmesi için, bu amaçla en az on milletvekilinin bir araya gelmesi gerekmektedir. Dostluk grubunun kuruluşu, bu milletvekillerinin bir araya gelerek oluşturdukları kurucular kurulu ile başlamakta, daha sonra Dışişleri Bakanlığı'nın görüşü alındıktan sonra Genel Kurulun onayına sunulmaktadır.³⁸⁸

Dostluk gruplarının oluşumunda, diğer siyasi oluşumlarda olduğu gibi geçerli olan ilke, siyasi parti gruplarının temsilidir. 3620 sayılı Kanun bu amaçla, “*Dostluk Gruplarının dış temas heyetleri temsili olarak oluşturulur*” cümlesine yer vermektedir. Yine Kanunun dostluk gruplarının tüzüklerini düzenleyen 5. Maddesinin (i) bendinde, “*hazırlanacak tüzüklerde; değişik siyasi eğilimli üyelerin gerek dostluk grubu yönetim kurulunda, gerek grup adına dış ülkelere gönderilecek temsil heyetlerinde adaletli bir şekilde almalarını sağlayacak hükümlerin de öngörülmesi gereklidir*” hükmü bulunmaktadır.

Dostluk gruplarının sayısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin dönemlerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Bugün devam etmekte olan 22 nci yasama döneminde, yabancı ülke parlamentoları ile 72 adet parlamentolararası dostluk grubu kurulması için Meclis Başkanlığına başvuruda bulunulmuş, bunlardan 34 ülke ile parlamentolararası dostluk grubu kurularak yetkili kurumları oluşturulmuştur. Bu dostluk grupları arasında üye sayısı bakımından en fazla üyeye sahip olanlar; 383 üye ile Japonya, 284 üye ile Azerbaycan, 235 üye ile Amerika Birleşik Devletleri, 121 üye ile Federal Almanya'dan oluşmaktadır.

3.1.9. Diğerleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasal örgütlenmesi içerisinde sürekli kurumlar yanında, milletvekillerinin ve parti gruplarının girişimleriyle oluşturulan geçici siyasi oluşumlar da zaman zaman görülmektedir. Partilerarası Uyum

³⁸⁸ 22 nci yasama döneminde, 26 ülke ile dostluk grubu kurulmasına ilişkin TBMM Başkanlığı'nın 3/188 esas numaralı ilk tezkeresi, Genel Kurul'un 25.2.2003 tarihli 36 ncı birleşiminde kabul edilmiştir. Bkz. *TBMMTD*, 25.2.2003 tarihli 36 ncı Birleşim, s. 363-364.

Komisyonu, Diyalog Grubu gibi siyasi yapılar, geçmiş dönemlerde bunların örnekleri olmuşlardır. Bunlardan başka yine çeşitli dönemlerde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kadın-Erkek Eşitliğini İzleme Kurulu” ve “Bilgi ve Teknoloji Kurulu” gibi siyasi yapıların oluşturulması öngörülmüş, fakat bunlar uygulamaya geçirilememiştir. Yine “Siyasi Etik Komisyonu” kurulması önerilmiş bu da gerçekleşmemiştir.³⁸⁹

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin siyasi kurumları içinde, başlangıçta Anayasa ve İçtüzükte yer almadığı halde sonradan İçtüzük içerisine alınan diğer bir kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu’dur. Bu Kurul, günümüzde etkin bir biçimde faaliyetlerine devam etmekte olup, Meclisin tanıtımı çerçevesinde oluşturulmuş sürekli bir kurul durumundadır. Kültür, sanat, spor gibi alanlardaki çalışmalarını, yalnız Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde değil yurt genelindeki bütün faaliyetleriyle sürdürmektedir. Kültür Sanat ve Yayın Kurulu, Mecliste bulunan diğer siyasi oluşumlardan, kuruluş ve amaçları yönünden farklı bir yapıdadır.

3.1.9.1. Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı’na İçtüzükle verilen, Meclisi ve Meclis çalışmalarını tanıtmak görevi çerçevesinde çalışmalarda bulunmak üzere, Başkanlık Divanı’nın bir kararıyla; Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu oluşturulmuştur.³⁹⁰ Başkanlık Divanı bu kararı alırken, İçtüzüğün 14 üncü maddesinin Meclis Başkanı’na verdiği Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni tanıtmak görevini kendisine yasal dayanak olarak kabul etmiştir.³⁹¹

Kurulun oluşumu, parlamento hukuku bakımından bir ilktir. Anayasa, İçtüzük ve kanunla kurulan parlamento içi siyasal kurumlar yanında başka bir birim, ilk

³⁸⁹ 21 nci dönemde İstanbul Milletvekili. Bülent Akarcalı ve arkadaşları tarafından verilen Siyasi Koruma ve Ahlak Komisyonu Kanunu Teklifi kanunlaşmamıştır.

³⁹⁰ TBMM Başkanlık Divanının 3.9.1986 tarihli ve 90 sayılı Kararı ile kabul edilen TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Teşkilat, Görev, Çalışma ve Harcama Esasları Hakkında Yönetmelik için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/genser/m7.html> (20.3.2006)

³⁹¹ Ş. İba, 2001, s. 206.

kez bu şekilde bir Başkanlık Divanı kararıyla ve sürekli nitelikte oluşturulmuştur. Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu'nun İçtüzük içerisine alınması, 1996 yılında 424 numaralı Kararla yapılan, geniş çaplı İçtüzük değişikliği ile gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte kurul Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde kalıcı bir statüye kavuşmuştur. Kurul'un Başkanı doğal olarak Meclis Başkanı'dır. Meclis Başkanı tarafından, kendisi adına bu görevi yürütmek üzere bir başkanvekili görevlendirilmektedir. Kurulun oluşumu, diğer Meclis organlarında olduğu gibi siyasi parti gruplarının katılımı esaslarına uygun olarak Başkanlık Divanı üyeleri arasından seçilen üç üye ile siyasi parti gruplarını temsilen görevlendirilen birer üyenin katılmasıyla oluşmaktadır.

Kurulun görevleri arasında, Meclis'in tanıtımını sağlamak amacıyla yayınlar hazırlamak, bilimsel toplantılar düzenlemek, sergiler açmak ve yarışmalar düzenlemek gibi aktiviteler yer almaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluş yıl dönümlerinde gerçekleştirilen 23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı için ülke genelinde programların hazırlanması sağlanmaktadır. Kurul Anayasa ve İçtüzük'te yer alan bir siyasi yapı olmamasına rağmen, son derece etkili ve giderek kurumsallaşan faaliyetler gerçekleştirmektedir.³⁹² Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu bu faaliyetleri çerçevesinde; 1995 yılında Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayını, 1996 yılında Egemenlik ve Demokrasi Sempozyumlarını, 2002 yılında ise Anayasa Sempozyumunu düzenleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilimsel platformlarda tartışılmasını sağlamıştır.

3.1.9.2. Partilerarası Uyum Komisyonu ve Diyalog Grubu

Türkiye Büyük Millet Meclisi yapısı içerisinde, Anayasa ve İçtüzük'te öngörülenlerin dışında oluşturulan geçici siyasal oluşumlar, daha çok Mecliste temsil edilen parti grupları ile milletvekilleri arasındaki ilişkileri geliştiren, siyasal iletişime katkı sağlayan kurumlar olmuşlardır. Bu oluşumlar resmi bir nitelik

³⁹² KSYK'nun çalışmaları hakkında TBMM Başkanvekili Hasan Korkmazcan'ın konuşması için bkz. *Milli Egemenlik Sempozyumları*, TBMM KSYK Yayını, No. 83, s. 10-14.

taşınamalarına rağmen, güncel siyasal sorunların aşılmasında çözüme katkı sağlamayı amaçlamışlardır.

Yukarıdaki amaçlar çerçevesinde, 20 nci yasama döneminde siyasetin dağınık bir yapıyı gösterdiği bir zaman diliminde; başta Anayasa, İçtüzük ve seçim kanunlarıyla ilgili değişiklikler konusunda ortak çalışmalarda bulunmak üzere Partilerarası Uyum Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyon, oluşum amaçları çerçevesinde oldukça etkili ve önemli faaliyetlerde bulunmuştur.³⁹³ Komisyona katılan milletvekilleri, daha çok kendi parti grupları içerisinde etkinliğe sahip, akil olarak nitelenebilecek kimselerden oluşmuştur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde milletvekillerinin bireysel girişimleri ile ortaya çıkan, başka bir siyasal oluşum ise yine 20 nci yasama döneminde oluşturulan Diyalog Grubu olmuştur. Bu Grubun oluşumunda ve çalışmalarında Bitlis Milletvekili Kamran İnan özellikle etkili olmuştur. Diyalog Grubu içerisinde bir araya gelen, Mecliste temsil edilen siyasi partilere mensup birer milletvekili ile bağımsız üyelerden bazıları, Anayasa ve yasalarda yapılması düşünülen değişiklikler üzerinde fikir alış verişinde bulunmuş ve bu görüşlerini çeşitli platformlarda ortaya koymuşlardır.³⁹⁴

SONUÇ

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve siyasal kurumlarının incelenmesini amaçlayan bu çalışma; üç bölüm halinde kurumsal gelişim, hukuksal kaynaklar ve siyasal kurumların incelenmesiyle tamamlanmıştır. Çalışmanın öncelikli amacı; soyut bir kavram olan parlamentonun, Türkiye Büyük Millet Meclisi örneğinde bütün siyasal kurumlarıyla açık ve anlaşılır bir şekilde ortaya konulması olmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yönetsel yapısı ve işleyişi, araştırmanın

³⁹³ *Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, 1997, s. 132.

³⁹⁴ Kaya Özdemir, "Yüce Meclis ve Dialog Grubu", *Parlamento*, 1997, s. 25.

kapsamı dışında tutulmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin oluşumu ve işlevi açısından önemli görülen bazı temel kavramlara da zorunlu olarak değinilmiştir.

İnceleme sonucunda varılan bulgulara göre bugünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi, göreceli olarak yeni bir kurum olarak değerlendirilse bile, Türkiye'deki demokratik gelişmenin geçmişten gelerek günümüze kadar uzanan bir sonucudur. Bugün Türkiye Büyük Millet Meclisi ve O'nu oluşturan siyasal kurumlar, başta Anayasa ve İçtüzük olmak üzere kanunlarla, Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla, Meclis teamülleriyle yerleşik bir nitelik kazanmış, kurumsallaşma yolunda önemli aşamalar kaydetmiştir. Demokrasinin gelişme sürecinde zaman zaman ortaya çıkan siyasal yaşamdaki kesintiler ise bu kurumsallaşmayı olumsuz yönde etkilemiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin en önemli hukuksal kaynakları olarak Anayasa ve İçtüzük, Meclis içi siyasal kurumların oluşumunda temel ilkeyi siyasal parti gruplarının katılımı üzerine kurmuştur. Siyasal parti grupları bu ilkeye uygun olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasal kurumlarının oluşumuna ve işleyişine katılmaktadırlar. Bu katılımın ve sistemin işleyişinin, belirtilen anayasal ilkeye her zaman uygun olduğunu söylemek zordur. Demokrasilerde temel ilke çoğunluğun karşısında azınlığın haklarının güvence altına alınması olduğuna göre, Meclis içi siyasal kurumların oluşumunda da yalnızca çoğunluğa sahip veya grup kurabilen siyasal partilerin değil, bir gruba mensup olmayan milletvekilleri ile grup kuramayan partilerin de temsiline olanak sağlayacak hukuksal düzenlemelerin öncelikle yapılması gerekmektedir.

Demokrasilerde yasama kurumlarından beklenen hizmetlerin artmasına karşılık, yapılar ve işleyiş her zaman vatandaşların beklentilerine cevap vermekte yeterli olamamaktadır. Örneğin Batı ülkelerinde genellikle parlamentoya bağlı olarak oluşturulan kamu denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumu gibi yapılar, henüz Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde oluşturulamamıştır.³⁹⁵ Türkiye Büyük

³⁹⁵ 22 nci yasama döneminde kabul edilen, 15.6.2006 tarihli ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli

Millet Meclisi'nde kurulu bulunan Dilekçe Komisyonu'nun, ihtiyaçlara tam olarak cevap verebildiğini söylemek de zordur. Ayrıca kanunların yapılması sürecinde, halkın sesine kulak verilmesi anlamına gelen halka açık toplantılar (Public Hearings) düzenlenmesi, komisyonlar düzeyinde sağlanmalıdır. Bu şekilde toplumun ihtiyaçlarına daha uygun, kamuoyunun beklentilerini gözeterek ve siyasal katılımın daha fazla gerçekleştiği yasal düzenlemeler yapılması mümkün olabilecektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin verimli ve etkili çalışmasının önündeki engellerden birisi, İçtüzük konusunda bütün kesimleri uzlaştıracak bir işbirliğine gidilememesi ve bu alanda siyasi istikrara henüz kavuşulamamış olmasıdır. İçtüzük yapılmasında ve değiştirilmesinde dönemlere göre öne çıkan yaklaşımlar etkili olmakta, İçtüzüğün bütününü kapsayan sistematik bir düzenlemeye gidilememektedir.³⁹⁶ O nedenle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütün faaliyetlerini ve kurumlarını kapsayacak geniş kapsamlı bir İçtüzük değişikliği, parlamento'nun kendi İçtüzüğünü kendisinin yapması ilkesine uygun olarak iktidar ve muhalefetle birlikte bir an önce gerçekleştirilmelidir. Komisyonların oluşumunda ve genel olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili konularda, İçtüzük dışında düzenlemeler yapmak yoluna gidilmemeli, İçtüzük hükümlerinin Meclisin bütün faaliyetleri ve kurumları açısından kapsayıcı olması ve kurumsal bütünlüğü sağlanmalıdır.

Parlamento'nun üretkenliği, yalnızca sayısal olarak bakılarak daha çok kanun yapmak olarak değerlendirilmemelidir. Kanunların ve düzenleyici işlemlerin toplumsal ihtiyaçlara tam olarak cevap verebilmesi için daha az kanun yapmak, ama daha nitelikli kanunlar yapmak gerekmektedir. Bunu sağlamak amacıyla siyasi bir tercih olarak ikinci bir Meclis oluşturulması da dahil olmak üzere, yasama sürecini daha etkin ve üretken kılacak düzenlemelerin yapılması düşünülmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulan Kanun henüz yürürlüğe girmemiştir.

³⁹⁶ Son olarak 22 nci yasama döneminde TBMM Başkanı ve Manisa Milletvekili Bülent Arıncı tarafından, 9.6.2006 tarihinde verilen İçtüzük değişikliği teklifi ile İçtüzüğün 102 maddesinde değişiklik yapılması, 16 maddenin yürürlükten kaldırılması ve 7 yeni madde eklenmesi önerilmiştir. İçtüzük değişikliği teklifi henüz TBMM'nde görüşülmemiştir.

Bu amaçlara uygun olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde milletvekilleriine sağlanan destek hizmetlerini daha nitelikli hale getirmek, yasama kurumları içinde ve özellikle komisyonlar düzeyinde ihtisas esasına dayalı yapıyı kuvvetlendirmek gerekmektedir. Sürekli ihtisas komisyonları arasında görev ve yetkiler bakımından eğit bir yapı oluğturulmalı, Plan ve Bt Komisyonu'nun iç yükü daha kabul edilebilir bir düzeye getirilmelidir. Dığığleri Komisyonu da yerine getirdiği görevin önemine oranla, devlet politikası olarak dığ politikanın oluğturulmasında daha kalıcı ve etkin roller stlenebilmelidir.



KAYNAKÇA

Kitap ve makaleler:

Açıklamalı Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, (1987), ABD Tanıtma Dairesi Yayını.

Akçalı, Cevdet, (1990), *Danışma Kurulu Çıkmazı*, Maya Matbaacılık, Ankara.

Akın, Rıdvan, (2001), *TBMM Devleti (1920 - 1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Aksoy, Muammer, (1962), "İkinci Meclisin Kanunları Görüşme Süresi ve Benzer Sürelerle Karşılaştırma", *AÜSBFD*, Cilt 17, Sayı: 2, s. 393-481.

Aliefendioğlu, Yılmaz, (1988), "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 21, Sayı: 1, s. 5-38.

Alkan, Mehmet O., (1999), "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Seçimlerin Kısa Tarihi", *Görüş Dergisi*, TÜSİAD Yayını, Sayı: 39, s. 48-61.

Aldıkaçtı, Orhan, (1978), *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, 3. Baskı, İstanbul.

Altaylı, Çiğdem, (1995), *Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Sürecine Ulusal Parlamentoların Katkıları Nelerdir?*, TBMM Dış İlişkiler ve Protokol Müdürlüğü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Altuğ, Yılmaz, (2003), *Parlamento Hukuku*, Çağlayan Kitabevi, İstanbul.

Armağan, Servet, (1972), *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Arslan, Yüksel, (1997), *Az gelişmişlik, Siyasal Kurumlaşma ve Türkiye*, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Atatürk, Mustafa Kemal, (1981), *Söylev*, TDK Yayını, I. Cilt.

Avrupa Birliği Kurumları ve Türkiye-Avrupa Birliği Ortaklık Organları, (1995), İKV Yayınları.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu 2005 Yılı Faaliyet ve Değerlendirme Raporu, (2005), TBMM Yayını.

Avrupa Parlamentosu ve Türkiye AT Karma Parlamento Komisyonu, (1996), TBMM Dışilişkiler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Aydoğdu, Emine, (2005), *Teşkilatı Esasiye'den Günümüze Anayasalar*, Palme Yayıncılık, Ankara.

Bakırcı, Fahri, (2000), *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Kitabevi, Ankara.

Başgil, Ali Fuat, (1943), *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Kenan Matbaası, İstanbul.

Baydur, Mithat, (1997), "Üniformalı Demokrasi", *Yeni Türkiye*, Sayı: 17, s. 306-322.

Berberoğlu, Güneş, (1997), *Siyasi Parti Yönetimi*, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, No. 108, Eskişehir.

Bilir, Faruk, (2001), *Türkiye'de Milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi*, Nobel Yayınları, Ankara.

Boz, Muhammet, (1996), *Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği*, HÜSBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Bozkurt, Rauf, İba, Şeref, (2004), *100 Soruda Parlamento Hukukuna Giriş*, Nobel Yayınevi, Ankara.

Britanya'nın Yönetim Sistemi, Central Office of Information, No. 21/88 Tur.

Çakan, Işıl (1999), *Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis*, Çağdaş Yayınları, İstanbul.

Çavdar, Tefik, (1995), *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi: 1839-1950*, İmge Kitabevi.

Çitci, Oya, (1989) *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği*, TODAİE Yayını, Ankara.

Dağ, Ahmet Emin, (2004), *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, Anka Yayınları, İstanbul.

Donald R. Shell, "Second Chambers", *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, 1998, s. 848-852.

Donat, Yavuz, "Anayasa Tarihçesi", 4.1.2005 tarihli *Sabah Gazetesi*.

Durgun, Şenol, (1999), *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*, Nobel Yayınları, Ankara.

Erdem, Tarhan, "İçtüzük İhtiyacı", *Radikal Gazetesi*, 26.1.2006

Erdoğan, Mustafa, (1996), *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Erdoğan, Mustafa, (1993), *Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa, (2004), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Liberte Yayınları, Ankara.
- Ergül, Teoman, (1981), *Anayasal Düzenimizin Geçirdiği Aşamalar*, Ankara.
- Erikli, Hasan, (2004), *1982 Anayasası'na Göre Yasa Yapım Süreci*, GÜSBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Eroğul, Cem, (2004), *Anatüzeğe Giriş*, İmaj Yayıncılık, 7. Bası, Ankara.
- Eroğul, Cem, (1977), *Türk Anayasa Düzeni'nde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Ezherli, İhsan, (1998), *Türkiye Büyük Millet Meclisi, (1920/1998) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)*, TBMM KSYK Yayını, 2. Baskı, Ankara.
- Falay, Nihat, (1999), "Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye'deki İşleyiş", *Parlamentar Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Karşılaştırma Semineri*, TESEV, İstanbul, s. 33-49.
- Gençkaya, Ömer Faruk, (2000), "Türkiye'de Parlamentonun Reformu; Tarihsel Bir Değerlendirme", *TBMM'nin Etkinliği*, (Koordinatör Turan, İlter), TESEV Yayınları, İstanbul, s. 31-46.
- Gökçimen, Semra, Yıldız, Ahmet, (2001), *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Kurulması Öngörülen Avrupa Birliği Komisyonu Hakkında Değerlendirme Raporu*, (yayımlanmamış), Ankara.
- Göksu, Turgut, Bilgiç, K. Veysel, (2003), "Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 36, Sayı: 2, s. 51-66.
- Gözen, Ramazan, 2004, "Türkiye'nin II. Körfez Savaşı Politikası: Aktif Politika ve Sonuçları", (Editör İdris Bal), *Türk Dış Politikası*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 725-751.
- Gözler, Kemal, (1999), "Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?", *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 56, s.36-44.
- Gözler, Kemal, "Yasama İşlemleri", <http://www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm> (01.10.2005)
- Gözler, Kemal, "Kanun-u Esasi", <http://www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm>

(20.3.2006)

Gözler, Kemal, “Sened-i İttifak”, <http://www.anayasa.gen.tr/senediittifak.htm>

(21.8.2005)

Gözler, Kemal, “İçtüzük”, <http://www.anayasa.gen.tr/ictuzuk-bilgi.htm>

(20.3.2006)

Gözler, Kemal, “1961 Anayasası”, <http://www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm>

(20.3.2006)

Gözler, Kemal, (2001), “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, AÜSBFD, Cilt 56, No. 3, s.71-101.

Gözler, Kemal, (2004), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, Kemal, (2003), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 3. Baskı, Bursa.

Has, Volkan, (2003), *Türkiye Büyük Millet Meclisinde Komisyonlar*, AÜSBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Hekimoğlu, M. Merdan, (2004), “Avrupa Topluluğu Hukuku ve 1982 Anayasası’na Göre Egemenlik”, TBBD, Sayı: 51, s.27-46.

Heper, Metin, (1990), “Türkiye’nin Siyasal Gelişmesi İçinde Parlamentonun Yeri”, 6. Milli Egemenlik Sempozyumu-TBMM ve Milli Egemenlik, TBMM KSYK Yayınları, No. 47, s. 14-21.

Hiçdönmez, Şükriye, (1996), *Demokrasilerde Temsil, Seçimler ve Tercihli Oy Sistemi*, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

İba, Şeref, (2006), *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitabevi, Ankara.

İba, Şeref, (1997), *Parlamentar Denetim: Yolları, Etkinliği ve Süsurluk Örneği*, Bilgi Yayınevi, Ankara.

İba, Şeref, (2001), *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Nobel Yayınevi, Ankara.

İba, Şeref, (2002), “Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları”, AÜSBFD, Cilt 57, Sayı: 1, s. 35-53.

İba, Şeref, (2003), “Türkiye’de Parlamentar Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları” AÜSBFD, Cilt 58, Sayı: 2, s. 97-116.

İba, Şeref, (2004), "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", *AÜSBFD*, Cilt 59, Sayı: 3, s.105-129.

İzgi, Ömer, Gören, Zafer, (2002), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, Cilt I-II, TBMM Basımevi, Ankara.

Kabasakal, Mehmet, (1991), *Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesi 1908-1960*, Tekin Yayınevi, İstanbul.

"*Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı, Kuruluş Nedenleri, Tarihçesi, Hukuki Yapısı ve Denetim Şekli*", http://www.ydk.gov.tr/kit99/Birinci_Bolum.htm (20.3.2006)

Kansu, Aykut, (1995), *1908 Devrimi*, (Çev. Ayda Erbal), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Karamustafaoğlu, Tuncer, (1965), *Yasama Meclislerinde Komisyonlar*, AÜHF Yayınları, Ankara.

Karayalçın, Murat, Öktem, A. Vural, Bozcaadalı, Mesude, (1998), *TBMM Dışişleri Komisyonunun Dış Politikanın Oluşumundaki Konumu ve Öneriler*, Ankara.

Kırca, Coşkun, "Meclis İçtüzüğü-I", *Akşam Gazetesi*, 6.2.2002.

Kocaman, Habip, (1994), *Çevre Yönetiminde Parlamento Etkinliği*, TBMM, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.

Koçer, Gökhan, (2002), "Türkiye'de Dış Politika ve Parlamento", *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, Sayı: 60, s. 108-111.

Kuzey Atlantik Asamblesi (KAA), (1996), TBMM Dışilişkiler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Kutay, Cemal, (1982), *Yüzkırküş Yılın Perde Arkası Anayasa Kavgası ve Nasıl Bir Anayasa*, Cem Ofset.

Kuzu, Burhan, (1990), *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Kuzu, Burhan, (1997), "Demokrasi ve Gerekleri", *Yeni Türkiye*, Sayı: 17, s.103-110.

Lewis, Bernard, (1991), *Modern Türkiyenin Doğuşu*, (Çev. Metin Kıratlı), TTK Basımevi, Ankara.

- Mumcu, Ahmet, (Yayına Hazırlayan), (1987), *Milli Egemenlik ve TBMM*, TBMM KSYK Yayınları No.33, Birinci Basım, Ankara.
- Onar, Erdal, (1997), “1982 Anayasasına Göre Milletvekilliğinin Düşmesi”, *Anayasa Yargısı 14*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No.36, Ankara.
- Onar, Erdal, (1995), “Dünyada parlamento kavramının doğuşu ve gelişimi ve bugünkü görünümü”, *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, TBMM KSYK Yayınları, No.77, s.43-56.
- Onar, Erdal, (1990), “1982 Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, *6. Milli Egemenlik Sempozyumu*, TBMMKSYK Yayını, No. 47, Ankara, s. 28-60.
- Onar, Erdal, Tiryakioğlu, Bilgin, (1999), *1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)*, Faruk Erem Armağanı, Ankara.
- Önder, Tuncay, (2005), “Seçim Sistemleri”, (Editör Mümtaz’er Türköne), *Siyaset*, Lotus Yayını, 2. Baskı, Ankara, s. 293-314.
- Özbudun, Ergun, *Çağdaş Türk Politikası Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller*, (Çev. A. Resul Usul), İstanbul.
- Özbudun, Ergun, (1990), “Siyasal Kurumlaşma Açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *6. Milli Egemenlik Sempozyumu-TBMM ve Milli Egemenlik*, TBMM KSYK Yayınları, No. 47, Ankara.
- Özbudun, Ergun, (1977), *Siyasal Partiler*, AÜHF Yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun, (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özbudun, Ergun, (1968), *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini*, AÜHF Yayınları, No. 235, Ankara.
- Özdemir, Hikmet, (1989), *Rejim ve Asker*, Afa Yayınları, İstanbul.
- Özdemir, Kaya, (1997), “Yüce Meclis ve Dialog Grubu”, *Parlamento*, s.25.
- Özer, M. Akif, (2000), “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 33, Sayı: 2, s. 35-55.
- Özer, Attila, (1996), *Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası*, Kamu-İş Yayını, Ankara.
- Özer, Attila, (2002), *Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim*, Ankara.
- Özhan, Hacı Ali, (1999), “TBMM Başkanı Seçimi Üzerine Bir İnceleme”, *TBB Dergisi*, S:3, Ankara, s. 807-808.

Öztürk, Kazım, *Batı Ülkeleri Parlamentoları Kuruluş ve Çalışmaları* (Araştırma Raporu-1974), TPB Yayını, 2000.

Öztuna, Yılmaz, (1998), *Osmanlı Devleti Tarihi*, Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara.

Parla, Taha, (1993), *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Parlamentolararası Birlik, (1996), TBMM Dışilişkiler ve Protokol Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Parliaments Of The World, (1986), Inter-Parliamentary Union, Second Edition, Volume I.

Pantül, Mehmet, Yalçın, B. Sıtkı, (1982), *Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler*, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayını, Ankara.

Sabuncu, Yavuz, (2002) *Anayasaya Giriş*, 8. Bası, Ankara.

Saray, Mehmet, (1999), *Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce ve Atatürk*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını, Ankara.

Sarıbay, A. Yaşar, (2001), *Türkiye'de Demokrasi ve Politik Partiler*, Alfa Yayınları.

Seçim Kanunları ve Siyasi Partiler Kanunu, (2002), TBMM Basımevi, Ankara.

Shaw, Malcolm, (1990), "Committees in Legislatures", (Editör Philip Norton), *Legislatures*, Oxford University Press, New York, p. 237-266.

Soysal, Mümtaz, (1987), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul.

Soysal, Mümtaz, (1964), *Dış Politika ve Parlamento*, AÜSBF Yayını, Ankara.

Soysal, Mümtaz, (1957), "Türk Parlamentolarında Meclis Başkanlarının Durumu", *AÜSBFD*, Cilt 13, Sayı: 4, s. 76-83.

Sürgit, Kenan, (1957), "Bütçe ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde Görüşülmesi", *AÜSBFD*, Cilt 12, Sayı: 4, 1957, s. 180-199.

Şener, Abdullatif, (1995), "Siyasal Partilerde Liderlik ve Yatay İlişkiler Sorunu", *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, TESAV Yayını, s. 65-75.

Tanilli, Server, (1976), *Anayasalar ve siyasi belgeler*, İstanbul.

Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, (2002), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Tanör, Bülent, (1995), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Der Yayınları, Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul.

Tavaş, İbrahim Halil, (2005), *Medlis Soruşturması*, TBMM Genel Sekreterliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.

TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, (1971), 1 Kasım 1971, TBMM Basımevi, Ankara.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, (2004), *TBMM İle İlgili Kanunlar*, Ankara.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, (2004), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü*, Ankara.

Thema Larousse-Tematik Ansiklopedi, (1993), Milliyet Yayınları.

TESAV, (1995), *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayını, No.8.

Teziç, Erdoğan, (1980), *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul.

TİSK, (1997), *Türkiyede Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri*, 4 Aralık 1997, Ankara.

Tunaya, Tarık Zafer, (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İÜHF Yayınları, No. 454, İstanbul.

Tunaya, Tarık Zafer, (1980), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İÜSBF Yayını, İstanbul.

Tunaya, Tarık Zafer, (1986), "Hakimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye'de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller", (Ed.) E. Kalaycıoğlu, A. Y. Sarıbay, *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*, Beta, İstanbul.

Tunç, Hasan, (1997), *Parlamento İç Muhalefet*, Günay Ofset, Konya.

Turan, İlter, (2000a), "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları, No. 14, İstanbul, s. 1-30.

Turan, İlter, (2000b), "Parlamentonun Daha Verimli Çalışması-Sorunlar ve Öneriler", *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları, No. 14, İstanbul, s. 63-86.

Türkiye'de Parlamenter Sistemin Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri, (1997), TİSK Yayını, Ankara.

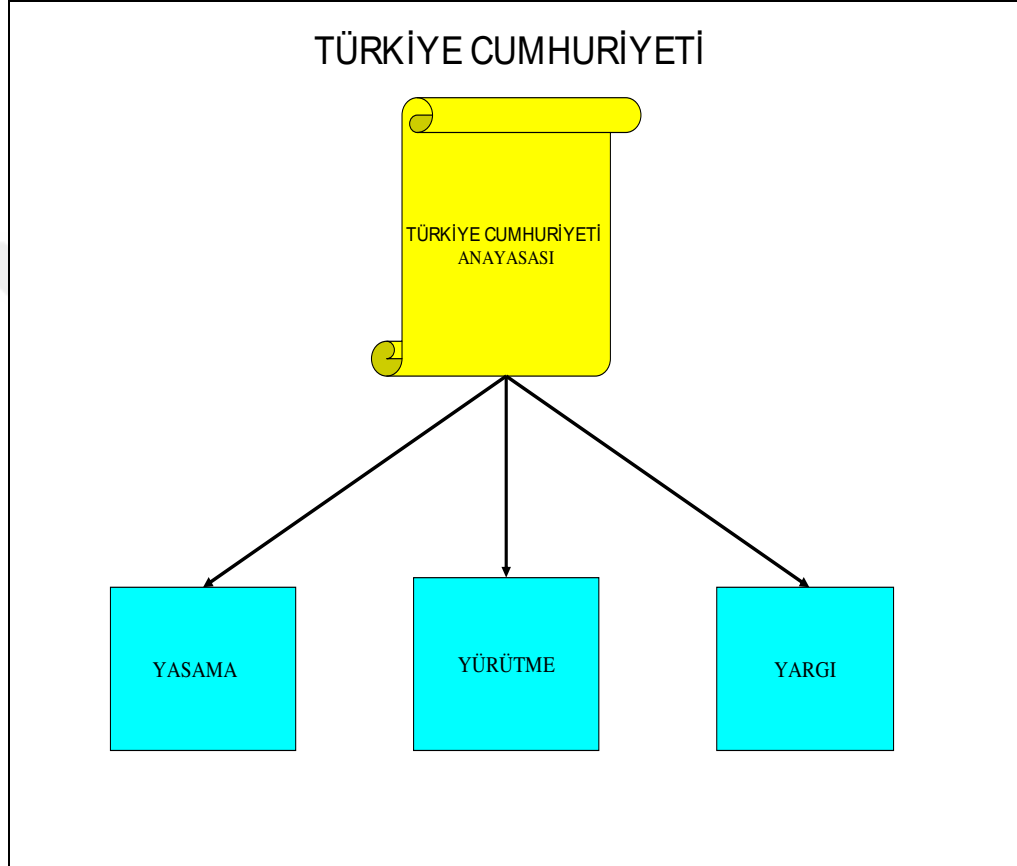
- Türküne, Mümtaz' er, (Editör), (2005), *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara.
- TÜSİAD, (2001), *Seçim sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması*.
- Uğur, H. Hüsnü, (1983), *Türkiye Büyük Millet Meclisinde Komisyonlar*, Ankara Üniversitesi İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Üçok, Coşkun, Mumcu, Ahmet, (1991), *Türk Hukuk Tarihi*, Savaş Yayınevi, 7. Baskı, Ankara.
- Ürekli, Fatma, “Osmanlı Devleti’nde Tanzimat’dan Sonra Parlamento Denemeleri”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Kırgızistan - Türkiye Manas Üniversitesi Yayını, Sayı: 2, s. 340-352, <http://www.manas.kg/pdf/sbd-2-25.pdf> (20.3.2006)
- Yazıcı, Serap, (1997), *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yavuz, K. Haluk, (2000), *Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- Yıldız, Ayşe, TBMM Medis Grupları ve Komisyonlarının İşleyişinde Siyasi Partilerin Rolü (I) ve (II) *Yerel Gündem*, Yıl 2, Sayı: 6 ve 7, s. 18-32; s. 39-48.
- Yılmaz, Ejder, (1986), *Hukuk Sözlüğü*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Yücekök, Ahmet N., (1983), *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi*, AÜSBF Yayını, Ankara.
- Yüksel, Nahit, (2005), “Türk Parlamento Hukukunda “Bütçe” Komisyonu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 56, s. 3-22.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi, “Kanun-i Esasi’nin Devlet Yönetiminde Getirdiği Yenilikler”, *İlk Anayasamızın İlanının 120 nci Yılı Sempozyumu*, TBMMKSYK Yayını, No.83, 1996, s. 205-215.

Diğer Kaynaklar:

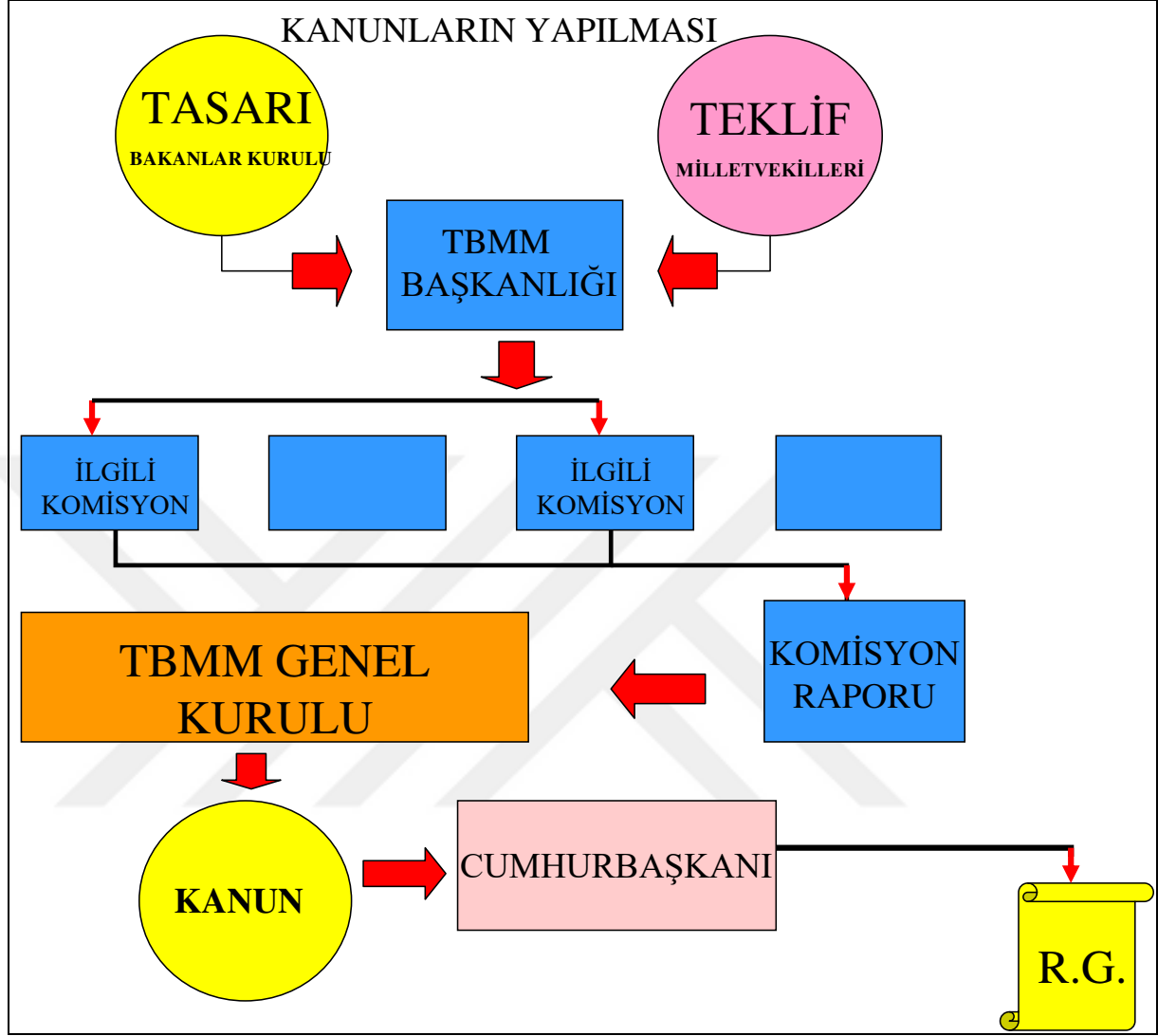
- TBMM Kanunlar Dergileri.
- TBMM Tutanak Dergileri.
- TBMM Arşivi Belgeleri.
- Anayasa Mahkemesi Kararları.

EKLER

EK 1.- Devletin fonksiyonlarını gösterir şema:



EK 2.- Kanunların yapılması sürecini gösterir şema:



397

³⁹⁷ Engin Karapınar, *Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMMKSYK Yayını, No.66, Ankara, 1994, s. 48.

EK 3.- Seçimleri gösterir tablo (1946-2004):

Yıllar	Milletvekili Genel	Milletvekili Ara	Senato Genel ve Kısmi	Mahalli İdareler
1946	21.7.1946			26.5.1946
1947		6.4.1947		
1948		17.10.1948		
1949		16.10.1949		
1950	14.5.1950			3.9.1950
1951		16.9.1951		
1954	2.5.1954			
1955				13.11.1955
1957	27.10.1957			
1961	15.10.1961		15.10.1961 (Her ilde)	
1963				17.11.1963
1964			7.6.1964 (1/3 yenileme) (26 ilde)	
1965	10.10.1965			
1966			5.6.1966 (1/3 yenileme) (23 ilde)	
1968		2.6.1968	2.6.1968 (1/3 yenileme) (24 ilde)	2.6.1968
1969	12.10.1969			
1973	14.10.1973		14.10.1973 (1/3 yenileme) (27 ilde)	9.12.1973
1975		12.10.1975	12.10.1975 (1/3 yenileme)	
1977	5.6.1977		5.6.1977(1/3 yenileme)	11.12.1977
1979		14.10.1979	14.10.1979 (1/3 yenileme) (25 ilde)	
1983	6.11.1983			
1984				25.3.1984
1986		28.9.1986		
1987	29.11.1987			26.3.1989
1989				
1991	20.10.1991(*)			
1994				27.3.1994
1995	24.12.1995			
1999	18.4.1999			18.4.1999
2002	3.11.2002			
2003	9.3.2003 (**) (1 ilde yenileme)			
2004				28.3.2004

NOTLAR: (*) 24.8.1991 tarihli ve 3757 sayılı kanunla, Milletvekili Seçimi Kanununun 28 inci maddesi değiştirilmiş ve XIX. Dönem milletvekili seçimlerinde ilk kez tercih sistemi uygulanmıştır. Bu uygulama XIX. Dönemde 27.10.1995 tarihli ve 4125 sayılı kanunun 14. maddesiyle kaldırılmış ve XX. Dönem milletvekili seçimlerinde uygulanmamıştır.

(**) 3.11.2002 Milletvekili Genel Seçiminde Siirt ilindeki seçime ilişkin yapılan itiraz üzerine Yüksek Seçim Kurulu, 2.11.2002 tarihli ve 978 sayılı Kararı ile Milletvekili Seçimi Kanununun 39/2 ve 3 üncü maddesi gereğince seçim işlemleri nedeniyle seçimin iptaline karar vermiştir. Buna göre, Siirt ilinden milletvekili seçilmiş olan Cumhuriyet Halk Partisinden E. BİLEK, Adalet ve Kalkınma Partisinden M. GÜL ve Bağımsız Milletvekili M. F. AKGÜNDÜZ'e ait milletvekili tutanakları iptal edilmiş ve seçimin yeniden yapılmasına karar verilmiştir. Daha sonra 9.3.2003'de yenileme seçimi yapılmış ve seçim sonucuna göre, Adalet ve Kalkınma Partisinden R. T. ERDOĞAN, Ö. GÜLYEŞİL ve Ö. ERGENÇ milletvekili seçilmişlerdir.

EK 4.- Dokunulmazlığı kaldırılan milletvekillerini gösterir tablo:

Adı ve Soyadı	Seçim Çevresi	Dönemi	Tarihi	Birleşim
Ali Rıza Bey	Cebelibereket	3	8.1.1928	D.3 C.2 Shf.136,141,143
Ali Cenani Bey	Gaziantep	3	14.4.1928	52 ve 63 (Yüce Divana sevk)
Fikret Onuralp	Bilecik	3	21.4.1928	63
İhsan Bey	Cebelibereket	3	21.4.1928	36 ve 63
Ali Saip Ursavaş	Urfa	5	18.10.1935	46
Refet Ülgen	Urfa	6	23.1.1942	3 ve 30
Hasip Ahmet Aytuna	Tokat	6	23.1.1942	66 ve 30
Reşad Aydın	Denizli		2.12.1949	C.24 Shf.126,201,232
Sadık Aldoğan	Afyon Karahisar	8	24.3.1950	72
Hüseyin Cahit Yalçın	Kars	9	18.4.1952	16 ve 63
İbrahim Us	Kars	10	2.7.1956	56,72,84
Sırrı Atalay	Kırşehir	10	2.7.1956	56,80,84
Osman Ali Şiroğlu	Kırşehir	10	7.7.1956	C.11 Shf.140 C.12 Shf.428
Kamil Kırıkoğlu	Malatya	10	7.7.1956	C.11 Shf.331 C.12 Shf.570
Osman Bölükbaşı	Kırşehir	10	26.6.1957	C.20 Shf.322,413,452, 519,530,533
Nuri Beşer	Zonguldak	1	14.2.1962	41,44,45
Çetin Altan	İstanbul	2	21.7.1967	5,134,144
A. Celal Sungur	Yozgat	2	8.4.1968	43,47,70
Ali Karahan	Hakkari	2	21.10.1968	136,73,95
Orhan Doğan (3 dosya)	Şırnak	19	2.3.1994 3.3.1994	78 79
Sırrı Sakık (2 dosya)	Muş	19	2.3.1994 3.3.1994	78 79
Mahmut Alınak (3 dosya)	Şırnak	19	2.3.1994 3.3.1994	78 79
Hatip Dicle (2 dosya)	Diyarbakır	19	2.3.1994 3.3.1994	78 79
Leyla Zana (4 dosya)	Diyarbakır	19	2.3.1994 3.3.1994	78 79
Ahmet Türk (4 dosya)	Mardin	19	2.3.1994 3.3.1994	78 79
Selim Sadak(2 dosya)	Şırnak	19	3.3.1994	79
Hasan Mezarıcı	İstanbul	19	3.3.1994	79
M. Kemal Açar (2 dosya)	Elazığ	20	21.7.1998 11.12.1997	125 27
Sedat Edip Bucak	Şanlıurfa	20	11.12.1997	27
Mustafa Kemal Aykurt	Denizli	20	21.7.1998	125
Kahraman Emmioğlu	Gaziantep	20	21.7.1998	125
Sema Pişkinsüt	Aydın	20	21.7.1998	125
Mustafa Kalemli	Kütahya	20	7.10.1998	3
Ömer Bilgin (9 dosya)	Isparta	20	21.7.1998 8.10.1998	125 4
Murat Karayalçın (15 dosya)	Samsun	20	21.7.1998	125
Mustafa Bayram (1 dosya) (2 dosya)	Van	20 21	21.7.1998 27.3.2001	125 74

EK 5.- Seçimlerin yenilenmesine ilişkin kanun ve kararlara ilişkin tablo:

I. Dönem	1 Nisan 1339 (1923) tarihli ve 369 sayılı, Teşkilatı Esasiye kanununun madde müzeyyesinin ilgasına ve tecdidi intihabata dair. C.28 Shf. 284
III. Dönem	5 Mart 1931 tarihli ve 619 sayılı, Yeniden mebus intihabı yapılmasına dair C.26 Shf. 8:19,24:26 R.G. 7.III.1931 Sayı:1741
IV. Dönem	5 Aralık 1934 tarihli ve 836 sayılı, Türkiye Büyük Millet Meclisi intihabının yenilenmesine dair. C. 25 Shf. 81 R.G. 9.XII.1934 Sayı:2875
V. Dönem	27 Ocak 1939 tarihli ve 1079 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi intihabının yenilenmesine dair. C.29 Shf. 220:221 R.G. 28.I.1939 Sayı: 4123
VIII. Dönem	10 Haziran 1946 tarihli ve 1498 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçiminin yenilenmesine dair karar. Cilt:24 Sayfa:81:87, 125:128, 185 R.G. 12. VI.1946 Sayı: 6331 <u>Seçim tarihi: 21 Temmuz 1946</u>
XI. Dönem	11 Eylül 1957 tarihli ve 2084 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçiminin yenilenmesine dair karar. Cilt:20 Sayfa:734:736, 748:751 R.G. 17.IX.1957 Sayı: 9708 <u>Seçim tarihi: 27 Ekim 1957</u>
XV. Dönem	5.4.1977 tarihli ve 644 sayılı Millet Meclise Genel Seçimlerinin Yenilenmesine ilişkin karar Cilt 26 B:75 shf. 333 B:76 Shf. 381,384:394, 412:415 Gerekeçli 523 S. Sayılı basmayazı 76 ncı Birleşim tutanağına eklidir. <u>Seçim tarihi: 5.6.1977</u>
XVII. Dönem	17.10.1987 tarihli ve 3404 sayılı 10.6.1983 Tarih ve 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile 10.9.1987 Tarih ve 3403 Sayılı Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin XVIII inci Dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Cilt:44 B:3 (Olağanüstü) 181, 182:183, 190:249, 268:271 R.G. 19.10.1987 Sayı:19609 <u>Seçim tarihi: 29 Kasım 1987</u>
XVIII. Dönem	24.8.1991 tarihli ve 3757 sayılı 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılması ve XIX uncu Dönem Milletvekili Genel Seçiminde Uygulanacak Hükümler Hakkında Kanun. Cilt:62 B: 132 sayfa 9, B:133 sayfa 65,66:149, 151:156 R.G. 26.8.1991 Sayı. 20972 Bu Kanuna ilişkin 581 sıra sayılı basmayazı 133 üncü Birleşim tutanağına bağlıdır. <u>Seçim tarihi:20 Ekim 1991</u>
XIX. Dönem	27.10.1995 tarihli ve 384 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar Cilt:95 B:16 Sayfa: 148:155, 172:175, 248:252(Karara ait görüşme) R.G. 31.10.1995 Sayı: 22449 Bu karara ait <u>USUL HAKKINDA GÖRÜŞME:</u> 27.10.1995 B:16 155:160, 161:164, 171 27.10.1995 tarihli ve 4125 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun R.G. 28.10.1995 Sayı:22447 Mükerrer Gerekeçli 886 S. Sayılı Basmayazı 15 nci Birleşim tutanağına eklidir. <u>Seçim tarihi: 24 Aralık 1995</u>
XX. Dönem	30.7.1998 tarihli ve 590 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar Cilt: 60 B:129 sayfa 371 Cilt 61 B: 131 sayfa 115, 298:308 R. G. 2.8.1998 Sayı:23421 Gerekeçli 744 S. Sayılı Basmayazı 131. Birleşim tutanağına eklidir. 31.7.1998 tarihli ve 4381 sayılı Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması; Türkiye Büyük Millet Meclisinin 21 inci Dönem Milletvekili Genel Seçimleri ve Birlikte Yapılacak Mahalli İdareler Genel Seçimleri Hakkında Kanun R.G. 2.8.1998 Sayı: 23421 Gerekeçli 745 sıra sayılı Basmayazı 131 inci Birleşim tutanağına bağlıdır. <u>Seçim tarihi: 18 Nisan 1999</u>
XXI. Dönem	31.7.2002 tarihli ve 745 sayılı, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yenilenmesine ve seçimin 3 Kasım 2002 Pazar günü yapılmasına dair Karar. 31.7.2002 tarihli 123 üncü Birleşim <u>Seçim tarihi:3 Kasım 2002</u>

EK 6.- Başkanlık Divanı'nın görevlerini gösterir tablo:

Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddialarını incelemek. (İçt. madde: 13/2)
Başkan, kendisine ait görevlerin yerine getirilmesi bakımından gerekli görürse, görüş bildirmek. (İçt. madde: 13/3)
Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapmak isteyen komisyonların taleplerini karara bağlamak. (İçt. madde: 35/2)
Genel Kurulun saygı duruşunu gerektirecek halleri kararlaştırmak. (İçt. madde: 53/son)
Görevlilerin kıyafetini tespit etmek. (İçt. madde: 56/son)
TBMM üyeliğinden istifa eden milletvekilinin istifasının geçerli olduğunu/istifa yazısının gerçekliğini tespit etmek. (An. Mad. 84/1, İçt. madde: 136/1)
Milletvekilliği ile bağdaşmayan hizmet veya görev kabulüne ilişkin iddiaları incelemek. (Anayasa Madde 82, İçtüzük Madde 137/1, 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı kanun madde.7)
Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin durumunun/devamsızlığının tespiti. (An. Mad. 84/2, İçt. Madde: 138/1)
Milletvekillerinin on günü aşan izin istemleri hakkında Genel Kurula teklifte bulunmak. (İçt. madde:151/son)
Milletvekillerinin Genel Kurul veya komisyon çalışmalarına katılmadığı günleri gösterir cetveli düzenlemek, cetvele yapılan itirazı incelemek ve sonucuna göre devamsızlık cetvelini yayımlamak (İçt. madde: 152)
Bir yasama yılı içinde aralıksız olarak iki ay veya daha fazla izin almış olan milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilebilmesi hakkında Genel Kurula teklifte bulunmak. (İçt. madde: 154)
Genel Kurulda tutulan tutanakların bastırılıp dağıtılmasından sonra milletvekillerince yapılan düzeltme başvurularını incelemek. (İçt. madde: 155/4,5)
TBMM çalışmalarını takip edecek basın ve yayın mensuplarına Başkanlıkça verilecek, özel giriş kartları ile ilgili esasları kararlaştırmak. (İçt. madde: 168/1)
Anayasaya, kanuna ve İçtüzüğe uygun olmak şartıyla TBMM'nin içişletmelerine ait olmak üzere, düzenleyici kararlar almak. (İçt. madde: 171/2)
TBMM kitaplığından faydalanma şartlarına ilişkin yönetmeliği onaylamak. (İçt. madde: 173)
Milletvekilliğiyle ilgili belge ve işaretlerin nitelikleriyle nerelerde kullanılacağına ilişkin yönetmeliği yapmak, eski milletvekillerine verilecek kimlik cüzdanının şeklini tespit etmek. (İçt. madde: 175/2,3)
TBMM idare amirleri tarafından hazırlanıp Başkanlığa sunulan, TBMM Bütçe tasarısını incelemek ve son şeklini vermek. (İçt. madde: 176/1)
Bina, bahçe ve arsaların yapım, imar ve onarımı hakkındaki kararları almak. (İçt. madde:176/son)

Anayasa Komisyonunun, İçtüzükte gördüğü boşluk ve aksaklıklar ve bunların doldurulması ve düzeltilmesi için uygun gördüğü tedbirlere ilişkin Meclis Başkanlığına sunduğu rapor hakkında görüş bildirmek. (İçt. madde: 1)
Meclis kararları ile Meclisin yaptığı seçimlerin sonuçlarından ve Başkanlık Divanı kararlarından hangilerinin Resmi Gazetede yayımlanacağı hakkında yönetmelik hazırlamak. (İçt. madde: 182/son)
Dış ilişkilerde(dostluk grupları hariç) TBMM'ni temsil edecek heyet üyelerinin tespitine ilişkin sayı ve oranlara, siyasi parti grupları tarafından yapılacak itirazları kesin olarak karara bağlamak. (28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı kanunun 2 nci maddesinin (b) bendi)
Parlamentolararası birlik için Grup Tüzüğü hazırlamak. (28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı kanunun 5 inci maddesinin (b) bendi)
TBMM tarafından, yabancı parlamentolara yapılacak ziyaret davetlerini kararlaştırmak. (28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrası)
Türkiye'nin dış politikasını ilgilendiren konularda; milli dava ve çıkarlarımızın gereği gibi tanıtımı ve destek sağlanması amacıyla yabancı ülke parlamenterleri ile temaslar yapılması ve fikir oluşturulması için TBMM'nden bir heyet gönderilmesine Dışişleri Bakanlığının gerek görmesi halinde, konu hakkında görüş ve öneri bildirmek. (28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrası)
TBMM'den milletlerarası toplantılara katılacak olan milletvekillerinin Genel Kurulun bilgisine sunulmadan önce, yabancı dil bilgisine ilişkin bilgi ve belgeler üzerinde inceleme ve tespitler yapmak. (28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrası)
TBMM binalarının milletlerarası toplantılar için kullanılmasına, izin verme yetkisi. (28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı kanunun 15 inci maddesi)
Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununa bağlı cetvellerde belirtilen kadro sayısı ile sınırlı kalmak şartıyla, yılda bir defa kadro derecelerinde gerekli değişikliği yapmak. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrası)
Çeşitli kanunlarda Bakanlar Kurulu kararına lüzum gösterilen hususlardan, TBMM Genel Sekreterliği ile ilgili olanları, alacağı kararlarla yürütmek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası)
İçişleri Bakanlığınca tahsis edilen Emniyet birliğinin kadrosundaki görevli emniyet personeline verilecek ek ödeme ve sosyal yardımları, TBMM'ndeki emsali kadro personeline tatbik edilen esaslara göre tespit etmek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası)
Komisyonlarda görevli raportörlerden sözleşmeli olarak istihdam edilenlere verilecek ücret ve sair hakları genel uygulama çerçevesinde kararlaştırmak. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun 11 inci maddesi)
Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için tahsis edilen kuvvetlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından kullanılma ve idame esaslarına ilişkin hususlar hakkında, Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığının görüşleri alınarak TBMM Başkanlığınca hazırlanacak yönetmelik hakkında görüş bildirmek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun 16 ncı maddesinin birinci fıkrası)
Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununa göre hazırlanacak yönetmelikler hakkında görüş bildirmek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun 16 ncı maddesinin ikinci fıkrası)
Gerekli hallerde TBMM'nin yasama faaliyetleri ile ilgili özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda, kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı kalmaksızın çalıştırılacak sözleşmeli personelin, sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarını, Başbakanlık Merkez Teşkilatında uygulanan esaslarla paralellik sağlanacak şekilde tespit etmek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun ek 1 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası)

TBMM Teşkilatında çalışan personelden hangi görevleri yapanlara ne miktarda özel hizmet tazminatı ödeneceğini tespit etmek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun ek 2 nci maddesinin birinci fıkrası)
2919 sayılı Kanuna, 21.12.1989 tarihli ve 3594 sayılı kanunun 2 nci maddesiyle eklenen kadroların , hizmet gereklerine göre sınıf, unvan ve derecelerinin tespitini yapmak. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun geçici 8 inci maddesi)
21.12.1989 tarihli ve 3594 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihte TBMM'nde görev yapmakta olanlardan; uzman veya uzman yardımcılığı kadrolarına Başkanlıkça atanacaklara ilişkin esasları belirlemek. (13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı kanunun geçici 9 uncu maddesi)
TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatı memurlarının kadro, unvan, derece, ek gösterge, makam tazminatı ve benzeri mali hakları ile intibak ve diğer özlük haklarının tespit ve kullanılması ile ilgili yetkileri kullanmak. (657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin (F) bendinin birinci fıkrası)
Milletvekillerine, Yasama Organı eski üyelerine, dışarıdan atandıkları Bakanlık görevi sona erenlere; bunların eşlerine, bakmakla yükümlü oldukları çocukları ile ana ve babalarına, ölenlerin dul ve yetimlerinin, tedavi yardımı yapılmasına dair yönetmeliğin 21'inci maddesi gereğince, alacakları gözlük, çerçeve bedellerini her mali yılbaşında tespit etmek.
Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı, Başbakan ve TBMM Başkanlık Divanı üyeleri dışında, milli saraylarda geceleme ve ikamete karar vermek. (Milli Saraylar Emniyet ve Muhafaza Yönetmeliği Madde 38)
Arşiv değeri olan TBMM Televizyonu yayınlarının saklanma süresine, Yayın Danışma Kurulunun önerisi üzerine karar vermek. (Türkiye Büyük Millet Meclisi Televizyon Hizmetleri Yönetmeliği Madde 12)
TBMM Televizyonunun yayınlarını, yayından önce denetlemek. (Türkiye Büyük Millet Meclisi Televizyon Hizmetleri Yönetmeliği Madde 14)
Türkiye Büyük Millet Meclisi personeline verilecek yiyecek yardımını mali yılbaşında tespit etmek. (Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği mad. 1)
TBMM Vakfının amaçlarının gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde görüş bildirmek. (TBMM Vakıf Resmi Senedi Madde 9)
Millet Meclisine bağlı eski eser ve anıtların bakım, onarım, restorasyon ve ikmal hizmetleri için Millet Meclisi Başkanlığı tarafından hazırlanan master planları onamak. (Millet Meclisi Eski Eserler ve Anıtların Restorasyonu Esasları Madde.7)
Milli saraylardan resmi bir daireye eşya verilebilmesi, lüzumsuz ve hurda eşyanın satılabilmesine karar vermek. (Milli Saraylar Ayniyat Talimatnamesi madde 11)
Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği daire mutemetlerine verilecek avans tutarının tespit edilmesi. (1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu Madde 83/A-f/a)
TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulunda, TBMM Başkanlık Divanını temsil edecek üyeleri seçmek. (Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yönetmeliği Madde 5/b)
TBMM Yayın Danışma Kurulunda Başkanlık Divanını temsil edecek üyeleri belirlemek. (Türkiye Büyük Millet Meclisi Televizyon Hizmetleri Yönetmeliği Madde 16)

EK 7.- TBMM Başkanlarının seçim ve görev sürelerine ilişkin tablo:

M. Kemal ATATÜRK (24.4.1920-29.10.1923)	120 üye katılmış 110 üyenin oyu ile seçilmiş. D.1 C.1 T.1 B.2
Ali Fethi OKYAR (1.11.1923-22.11.1924)	158 üye katılmış 151 üyenin oyu ile seçilmiş. D.2 C.3 T.1 B.46
Kazım ÖZALP (26.11.1924-1.3.1935)	190 üye katılmış 190 üyenin oyu ile seçilmiş D.2 C.10 T.2 B.12
Abdülhalik RENDA (1.3.1935-5.8.1946)	337 üyenin oyu ile seçilmiş D.5 C.1 T. Fev. B. 1
Kazım KARABEKİR (5.8.1946-26.1.1948)	379 üyenin oyu ile seçilmiş D.8 C.1 T. Olg. B.1
Ali Fuat CEBESOY (30.1.1948-1.11.1948)	290 üye katılmış 285 üyenin oyu ile seçilmiş. D.8 C.9 T.2 B.36
Şükrü SARAÇOĞLU (1.11.1948-22.5.1950)	308 üye katılmış 303 üyenin oyu ile seçilmiş. D.8 C.13 T.3 B.1
Refik KORALTAN (22.5.1950-27.5.1960)	387 üye katılmış 385 üyenin oyu ile seçilmiş D.9 C.1 T.Olg. B.1
Fuad SİRMEN (Rize) (1.11.1961-5.11.1963)	9. tur 348 üye katılmış 227 üyenin oyu ile seçilmiş D.1 C.1 T.1 B.4
Fuad SİRMEN (Rize) (5.11.1963-22.10.1965)	14. tur 323 üye katılmış 270 üyenin oyu ile seçilmiş B.4
Ferruh BOZBEYLİ (İstanbul) (22.10.1965-1.11.1967)	2. tur 394 üye katılmış 354 oyla seçilmiş D.2 C.1 T.1 B.1
Ferruh BOZBEYLİ (İstanbul) (1.11.1967-22.10.1969)	3. tur 388 üye katılmış 244 oyla seçilmiş B.1
Ferruh BOZBEYLİ (İstanbul) (22.10.1969-1.11.1970) istifa etmiş.	1. tur 401 üye katılmış 340 oyla seçilmiş B.1
Sabit Osman AVCI (Artvin) (26.11.1970-2.11.1972)	36. tur 332 üye katılmış 269 üyenin oyu ile seçilmiş D.3 C.9 T.2 B.15
Sabit Osman AVCI (Artvin) (2.11.1972-24.10.1973)	4. tur 322 üye katılmış 238 üyenin oyu ile seçilmiş B.2
Kemal GÜVEN (Kars) (18.12.1973-24.12.1975)	27. tur 399 üye katılmış 312 üyenin oyu ile seçilmiş D.4 C.1 T.1 B.23
Kemal GÜVEN (Kars) (24.12.1975-13.6.1977)	48. tur 371 üye katılmış 280 üyenin oyu ile seçilmiş B.32
Cahit KARAKAŞ (Zonguldak) (17.11.1977-6.11.1979)	38. tur 389 üye katılmış 227 üyenin oyu ile seçilmiş D.5 C.1 T.1 B.69
Cahit KARAKAŞ (Zonguldak) (6.11.1979-12.9.1980)	356 üye katılmış 320 üyenin oyu ile seçilmiş B.1
Necmettin KARADUMAN (Trabzon) (4.12.1983-12.9.1985)	2. tur 396 üye katılmış 292 oyla seçilmiş D.17 C.1 T.1 B.2 Oturum 1
Necmettin KARADUMAN (Trabzon) (12.9.1985-29.11.1987)	369 üye katılmış 216 oyla seçilmiş B.3

Yıldırım AKBULUT (Erzincan) (24.12.1987-11.9.1989)	3. tur 437 üye katılmış 281 oyla seçilmiş B.2
Yıldırım AKBULUT (Erzincan) (11.9.1989-9.11.1989 B:29) istifa etmiş ve aynı gün Başbakan olarak atanmış.	3. tur 431 üye katılmış 250 oyla seçilmiş B.2
İsmet Kaya ERDEM (İzmir) (21.11.1989-20.10.1991)	3. tur 386 üye katılmış 270 üyenin oyu ile seçilmiş D.18.C. 34 T.3 B.35
Hüsamettin CİNDORUK (Eskişehir) (16.11.1991-14.9.1993)	3. tur 413 üye katılmış 286 oyla seçilmiş D.19 C.34 T.1 B.3
Hüsamettin CİNDORUK (Eskişehir) (14.9.1993-1.10.1995) istifa etmiştir.	1. tur 419 üye katılmış 301 oyla seçilmiş B.2
İsmet SEZGİN (Aydın) (18.10.1995-25.1.1996)	4. tur 398 üye katılmış 230 oyla seçilmiş D.19 C.94 T.5 B.11
Mustafa KALEMLİ (Kütahya) (25.1.1996-16.10.1997)	4. tur 542 üye katılmış 343 oyla seçilmiş D.20 C.1 T.1 B.5
Hikmet ÇETİN (Diyarbakır) (16.10.1997-18.5.1999)	4. tur 521 üye katılmış 373 oyla seçilmiş D.20 C.34 T.3 B.4
Yıldırım AKBULUT (Ankara) (20.5.1999-30.9.2000)	4. tur 541 üye katılmış 332 oyla seçilmiş D.21 C.1 B.4
Ömer İZGİ (Konya) (18.10.2000-14.11.2002)	4. tur 533 üye katılmış 264 oyla seçilmiş D.21 Y.Y.3 B.4
Bülent ARINÇ (Manisa) (19.11.2002-7.10.2004)	1. tur 546 üye katılmış 369 oyla seçilmiş D.22 Y.Y. 1 B.2
Bülent ARINÇ (Manisa) (7.10.2004-Devam)	3. tur 478 üye katılmış 381 oyla seçilmiş D.22 Y.Y. 3 B.3

398

³⁹⁸ İ. Ezherli, 1998, s.163.'den yararlanılmıştır.

EK 8.- Danışma Kurulu' nun görev alanına giren konuları gösterir tablo:

Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatile girmesi. (İçt. madde: 5/2)
Türkiye Büyük Millet Meclisinin araverme kararı alması. (İçt. madde: 6/2)
İdare amirlerinin veya katip üyelerin sayısının artırılması. (İçt. madde: 9/2)
Katip üyelikle idare amirlikleri için görev yerlerinin dağıtımı. (İçt. madde: 11/3)
Komisyonların üye sayılarının tespiti. (İçt. madde: 20/2)
Komisyonlara havale edilen işlerin görüşülebilmesi için 48 saatlik bekleme süresi kaydına uyulmamasına dair tavsiyede bulunulması. (İçt. madde: 36/2)
Süresi içinde komisyonda görüşülmeyen kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması. (İçt. Madde: 37/3)
Gündemin Denetimle ilgili 6 ve 7 nci kısımlarının her biri için haftanın belli bir gününün belli bir süresinin ayrılması. (İçt. madde:49/2)
Gündemin Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşlerle ilgili 8 inci kısmında yer alan işlerin görüşme sırasının değiştirilmesi. (İçt. madde:49/5)
Başkan tarafından, görüşüleceği önceden bildirilmeyen bir hususun Genel Kurulda konuşulması. (İçt. madde: 49/8)
Özel gündemler ve görüşme günleri tespit etmek. (İçt. madde: 50)
Genel Kurul toplantı hafta, gün ve saatlerinin değiştirilmesi ve diğer günlerde de toplantı yapılması. (İçt. madde: 54/2)
Genel Kuruldaki konuşma sürelerinin değiştirilmesi. (İçt. madde: 60/8, 81/3)
Kapalı oturum tutanak ve özetlerinin on yıldan önce veya sonra yayımlanması. (İçt. madde: 71/2)
Tasarı ve tekliflerin, tümünün oylanmasından önce Genel Kurulda yeniden görüşülmesi. (İçt. madde: 89/2)
Genel Kurulda sözlü soruların görüşülme gününün tespiti. (İçt. madde: 98/2)
Açılmasına karar verilen genel görüşmenin gününün özel gündem halinde tespiti. (İçt. madde:103/1)
Araştırma komisyonu raporu hakkında açılacak genel görüşmenin gününün özel gündem olarak tespiti. (İçt. madde: 104/4,3; 103/1)
Meclis Soruşturması açılıp açılmaması hakkında yapılacak görüşmelerin gününün, önerenin verilisinden itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde, bir özel gündem halinde tespiti. (İçt. madde: 108/2)

Bakanlar Kurulu programının okunacağı gün için özel gündem teklif edilmesi. (İçt. madde: 123/2)
Bakanlar Kurulu programının görüşüleceği gün için özel gündem teklif edilmesi. (İçt. madde: 124/2)
Bakanlar Kurulu göreve başlarken güven oylaması gününün özel gündem olarak teklif edilmesi. (İçt. madde: 50; Anayasa madde: 110/2)
Güven istemi üzerine, bu istemin görüşüleceği günün özel gündem şeklinde teklif edilmesi. (İçt. madde: 125/2)
Güven istemine dair görüşmelerin tamamlanmasından sonra güven oylaması gününün özel gündem olarak teklif edilmesi. (İçt. madde: 125/3)
Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı hususundaki görüşmenin gününün tespiti. (İçt. madde: 50; Anayasa madde: 99/2)
Gündeme alınması kabul edilen gensorunun görüşme gününün tespiti. (İçt. madde: 50; Anayasa madde: 99/3)
Gensorunun görüşmeleri sırasında verilen güvensizlik önergelerinin veya Bakanlar Kurulunun güven istemlerinin oylanma gününün özel gündem olarak teklif edilmesi. (İçt. madde: 50, 106/4; Anayasa madde: 99/4)
Medis soruşturması önergelerinin görüşme gününün özel gündem olarak teklif edilmesi. (İçt. madde: 50, 108/2; Anayasa madde: 100/1)
İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporların, Genel Kurulun gündemine alınması. (5.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu madde: 6)
İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu' nun üye sayısının belirlenmesi. (5.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu madde: 3)
Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun yıllık faaliyet ve değerlendirme raporunun Genel Kurulun gündemine alınması. (15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu madde: 5)
Avrupa Birliği Uyum komisyonu' nun üye sayısının belirlenmesi. (15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu madde:2)

ÖZET

TÜRKİYE’DE PARLAMENTO’NUN SİYASAL ÖRGÜTLENMESİ

Bu çalışma, Türkiye’de yasama organı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi ve O’nu oluşturan siyasal kurumları kurumsal gelişim, hukuksal kaynaklar ve işlevsel açıdan incelemiştir. Araştırmada, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve siyasal kurumlarının oluşumundaki anayasal ilkeler incelenmiş, siyasal sistemin işleyişi açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki siyasi parti gruplarının rolü ve parlamento kurumlarına katılımı tartışılmıştır.

ARŞİV Kayıt Bilgileri:

Tezin Adı	: Türkiye’de Parlamento’ nun Siyasal Örgütlenmesi
Tezin Yazarı	: Hamit EŞEN
Tezin Danışmanı	: Doç. Dr. Oya ÇİTCİ
Tezin Konumu	: Yüksek Lisans
Tezin Tarihi	: Haziran 2006
Tezin Alanı	: Kamu Yönetimi
Tezin Yeri	: TODAİE – ANKARA
Anahtar Sözcükler	: Türkiye Büyük Millet Meclisi, parlamento, siyasal kurumlar, parti grupları, TBMM komisyonları, parti disiplini, parlamento hukuku, anayasa, içtüzük.

ABSTRACT

THE POLITICAL ORGANIZATION OF PARLIAMENT IN TURKEY

Hamit EŞEN

Master of Science (Msc.), Public Administration

Adviser: Doç. Dr. Oya ÇİTCİ

This study analyses the Grand National Assembly of Turkey and the political bodies which are shaping it as a legislative structure in the terms of institutional development, legal sources and functionality. In this research, the constitutional principles have been studied, the role and the participation of parliamentary bodies of the GNAT political party groups in the working of the political system have been argued.

Keywords: Grand National Assembly of Turkey, parliament, political bodies, party groups, GNAT committees, party discipline, legislative law, constitution, standing order.