

1982 ANAYASASI'NA GÖRE TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN

KANUN YAPMA YETKİSİ

DOKTORA TEZİ
İSMAİL YÜKSEL

İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Hukuk Fakültesi
Ankara
Mart 2018

1982 ANAYASASI'NA GÖRE TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN
KANUN YAPMA YETKİSİ

İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü

DOKTORA TEZİ
İSMAİL YÜKSEL

Kamu Hukuku Disiplininde Doktora Derecesi Kazanma Yükümlülüklerinin Parçasıdır

İHSAN DOĞRAMACI BİLKENT ÜNİVERSİTESİ
HUKUK FAKÜLTESİ
ANKARA
Mart 2018

Bu tezi okuduğumu ve Hukuk Doktorası derecesi için hem kapsam hem de nitelik açısından yeterli bulduğumu beyan ederim.

.....
Prof. Dr. Erdal ONAR
Danışman

Bu tezi okuduğumu ve Hukuk Doktorası derecesi için hem kapsam hem de nitelik açısından yeterli bulduğumu beyan ederim.

.....
Prof. Dr. Merih ÖDEN
Tez Jüri Üyesi

Bu tezi okuduğumu ve Hukuk Doktorası derecesi için hem kapsam hem de nitelik açısından yeterli bulduğumu beyan ederim.

.....
Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ
Tez Jüri Üyesi

Bu tezi okuduğumu ve Hukuk Doktorası derecesi için hem kapsam hem de nitelik açısından yeterli bulduğumu beyan ederim.

.....
Dr. Öğretim Üyesi Fatma Nur ULUŞAHİN
Tez Jüri Üyesi

Bu tezi okuduğumu ve Hukuk Doktorası derecesi için hem kapsam hem de nitelik açısından yeterli bulduğumu beyan ederim.

.....
Dr. Öğretim Üyesi Ali Ersoy KONTACI
Tez Jüri Üyesi

Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü'nün onayı

.....
Prof. Dr. Halime DEMİRKAN

ÖZET

1982 ANAYASASI'NA GÖRE TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET ECLİSİ'NİN KANUN YAPMA YETKİSİ

Yüksel, İsmail

Doktora, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Erdal Onar

Mart 2018

Tezimiz Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kanun yapma yetkisini kullanma yöntemini incelemektedir. Çalışmamız başta torba kanunlar ve temel kanun yöntemi olmak üzere bir kanun önerisinin Meclis Başkanlığına gelişinden yayımlanmasına kadar olan süreci ele almaktadır. İncelememiz çoğunlukla kanun türlerinin esaslarıyla ilgili tartışmaların gölgesinde kalan, ancak parlamentoda iktidar ve muhalefet arasında sürekli gerilim yaratan yöntem kurallarını kapsamaktadır. Anayasa Mahkemesi kararları ışığında, uygulamayı da aktaracak şekilde kaleme aldığımız çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. Tezimizin “Genel Yasama Yöntemi” başlıklı birinci bölümü hukukumuzda özel yöntem hükümlerine bağlanmamış olan kanunların yapılma yöntemini ele almaktadır. “Özel Yasama Yöntemleri” başlıklı ikinci bölüm ise hukukumuzda istisnai kanun türleri hakkındaki yasama yöntemlerine ayrılmıştır. 6771 sayılı Anayasa değişikliği Kanununun ardından yasama sürecinde yapılması gereken değişiklikler de ilgili kısımlarda açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: İçtüzük, Kanun, Parlamento, TBMM, Yasama

ABSTRACT
LAW MAKING POWER
OF
GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY
UNDER 1982 CONSTITUTION

Yüksel, İsmail

Doctor of Philosophy in Public Law

Supervisor: Prof. Dr. Erdal Onar

March 2018

This thesis examines the legislative procedure of Grand National Assembly of Turkey. Journey of legislative bills that start from their submission to the chair of the parliament until their ratification has been reviewed. Our work focuses on the procedural rules of the parliament which are almost always shadowed by the discussions on the merits of the law although they cause considerable tension between majority and the opposition. Constitutional Court decisions that shaped the parliamentary practice and the parliamentary practice itself has been detailed in our two-part thesis. First part of our thesis is titled as “Default Procedure” and includes the default rules of procedure, where our second part titled as “Special Rules of Procedure” explains exceptional procedures laid down in law. Effects of the recent amendments to the Constitution realized by Act No. 6771 on parliamentary procedure has also been analyzed in our thesis

Key Words: Act, GNAT, Legislation, Parliament, Procedure

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
B.	: Birleşim
bkz.	: bakınız
BMM	: Büyük Millet Meclisi
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Çev.	: Çeviren
D.	: Dönem
dn.	: dipnot
E.	: Esas
ed.	: editör
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
par.	: paragraf

RG : Resmî Gazete

s. : sayfa

ss. : sayfalar arası

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TBMMTD : Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi

YY. : Yasama Yılı

vd. : ve devamı.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
KISALTMALAR	III
İÇİNDEKİLER	V
TABLOLAR DİZİNİ.....	X
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	XI
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: GENEL YASAMA YÖNTEMİ.....	11
I. KANUN KAVRAMI.....	13
II. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YASAMA SÜRECİNE ETKİSİ.....	16
III. KANUN ÖNERİLERİ	19
A. KANUN TASARILARI	22
B. KANUN TEKLİFLERİ.....	25
C. KANUN ÖNERİLERİNİN GERİ ALINMASI.....	28
D. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM	30
IV. KOMİSYON GÖRÜŞMELERİ	31
A. YASAMA KOMİSYONLARI.....	33

B. KOMİSYONLARIN KURULMASI.....	36
C. KANUN ÖNERİLERİNİN KOMİSYONLARA HAHALESİ	39
D. KOMİSYONLARDA GÖRÜŞME YÖNTEMİ.....	44
E. ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMİ.....	56
F. KOMİSYONUN GERİ ALMA YETKİSİ ve KOMİSYONUN RET RAPORUNUN BENİMSENMEMESİ	56
G. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM	59
V. GENEL KURUL GÖRÜŞMELERİ	61
A. KANUN ÖNERİLERİNİN GÜNDEMDEKİ YERİ	63
B. TÜMÜ ÜZERİNDE GÖRÜŞMELER	66
1. Önerinin Tümü Üzerinde Görüşme	66
2. Soru – Cevap İşlemi	69
3. Önerinin Maddelerine Geçilmesinin Oylanması.....	70
C. MADDELER ÜZERİNDE GÖRÜŞMELER	70
D. ÖNERGELER.....	72
1. Anayasaya Aykırılık Önergeleri	73
2. Değişiklik Önergeleri	74
a. Önergelerin İçeriği	74
b. Önergelerin Verilme Zamanı.....	77

c. Önerge Verme Yetkisi.....	79
d. Önerge Sayısı.....	80
e. Önergelerin Görüşülmesi	82
3. Komisyon Metninin Önce Oylanması.....	86
4. Genel Kurulda Yeniden Görüşme.....	88
E. ÖNERİNİN TÜMÜNÜN OYLANMASI	89
F. OYLAMA YÖNTEMLERİ	91
G. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM	96
VI. CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN GERİ GÖNDERİLEN KANUNLAR.....	98
A. 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanundan Önceki Durum.....	99
B. 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanundan Sonraki Durum.....	102
VII. YASALAŞMAYAN ÖNERİLER.....	103
A. YENİDEN GÖRÜŞME YASAĞI.....	104
B. KADÜK OLMA	105
İKİNCİ BÖLÜM: ÖZEL YASAMA YÖNTEMLERİ.....	106
I. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNLARI	107
A. TEKLİF	107

B. GÖRÜŞME.....	112
C. KABUL	123
II. BÜTÇE VE KESİN HESAP KANUNLARI.....	129
A. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ DURUM.....	130
B. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM	137
III. TEMEL KANUN YÖNTEMİ	140
A. TEMEL KANUN YÖNTEMİ'NİN UYGULANABİLECEĞİ NORMLAR.....	142
B. TEMEL KANUN YÖNTEMİNİN KULLANILMASI KARARI ...	146
C. TEMEL KANUNUN GÖRÜŞÜLME YÖNTEMİ.....	149
IV. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERE İLİŞKİN KANUNLA.....	153
A. KHK'leri Onaylama İşleminin Hukuki Niteliği	154
B. KHK'lerin Görüşülme Sırası	155
C. KHK'lerin Komisyonlarda Görüşülmesi	157
D. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim KHK'leri	158
V. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ.....	160
VI. AF KANUNLARI.....	163
VII. ULUSLARARASI ANTLAŞMALARIN ONAYLANMASININ	

UYGUN BULUNMASI KANUNLARI.....	169
VIII. TORBA KANUNLAR	172
SONUÇ.....	185
24. Dönem ve 26. Dönemin 1. ve 2. Yasama Yıllarında Genel Yasama Yöntemiyle Kabul Edilen Kanunlara ait İstatistikler	192
KAYNAKÇA.....	219

TABLOLAR DİZİNİ

- TABLO – 1 24. Dönem ve 26. Dönemin 1. ve 2. Yasama Yıllarında Genel Yasama Yöntemiyle Kabul Edilen Kanunlara Ait Tablo.....	199
--	-----

ŞEKİLLER DİZİNİ

1. - Teklif / Tasarı Oranları.....	21
2. - Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kanun Sayısına Göre).....	41
3. - Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kelime Sayısına Göre).....	42
4. - Torba Kanunların Tüm Kanunlara Oranı (Kelime Sayısına Göre)..	172
5. - Bir Torba Kanunla Değiştirilen Kanun Sayısı.....	175
6. - Torba Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kanun Sayısına Göre)..	177
7. - Torba Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kelime Sayısına Göre)	179
8. - Torba Kanunların Kelime Sayısına Göre Tasarı / İktidar Teklifi Oranı.....	184

GİRİŞ

Aristoteles, *Politika*'nın 14. bölümünde tüm anayasalarda üç öge olması gerektiğinden bahseder. Bu üç öge; ulus çapında önem taşıyan her şeyin görüşülmesi olarak tanımladığı, topluca düşünüp görüşme, yürütme ve yargıdır. Aristoteles'e göre görüşüp düşünme ögesine ait olan yetkiler; savaş ilan etme ve barış yapma, ittifaklara girme ve bozma, yasama, ölüm, sürgün ve mallara el koyma cezalarını verme, görevlilerin seçilmesi ve görev süreleri boyunca davranışlarının soruşturulmasıdır.¹ Montesquieu,² halkın temsilcileri tarafından kullanılmasını daha uygun bulduğu³ yasama yetkisinin kapsamına; süreli veya sürekli kanunların yapılmasını, mevcut kanunların düzeltilmesini veya yürürlükten kaldırılmasını,⁴ çıkardığı kanunların düzenli biçimde uygulanıp uygulanmadığını denetlemeyi,⁵ devlet gelirlerini düzenlemek için yıllık kanunlar çıkarmayı ve gene sadece bir yıllığına silahlı kuvvetleri yürütme organının emrine vermeyi de⁶ almıştır. Locke ise kanun yapma yetkisinin en üstün güç olduğunu belirttiği yasamaya⁷ ait olduğunu söyler.⁸ Aristoteles'in ölümünden bu yana geçen yaklaşık 2400 yılda parlamentoların yetkilerinin pek değişmediğini kanıtlamak için 1982 tarihli ve 2709 sayılı Anayasa'nın 87. maddesinin 2004 yılında hukukumuzdan çıkan ölüm cezası dışında neredeyse aynı yetkileri saydığını hatırlatmak yeterlidir.

¹ Aristoteles, *Politika*, çev. Murat Temelli (İstanbul: Ark Kitapları, 2013), s. 264.

² Ervin, Montesquieu'nun yargıyı ayrı bir güç olarak tanımlamasını, geçen süre içinde İngiltere'de yargının daha bağımsız bir görüntü çizmiş olmasına bağlamıştır. Ervin, S.J., "Separation of Powers: Judicial Independence", *Law and Contemporary Problems*, 1970, 108–127 (s. 109).

³ Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, çev. Fehmi Baldaş (İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2012), s. 172.

⁴ Montesquieu, 2012, s. 170.

⁵ Montesquieu, 2012, s. 173.

⁶ Montesquieu, 2012, s. 177.

⁷ Locke, J., *Two Treatises of Government*, The Works of John Locke, 10 c. (London: Thomas Tegg, 1823), v, par. 150.

⁸ Uluslararası alandaki yetkilerin ise yürütmeye bırakılmasını tavsiye etmektedir. Locke, v, 1823, par. 143–147.

Üç düşünürün de tanımlarında ortak olan ve halkın temsilcilerinden oluşan bir meclisin vazgeçme ihtimali olmayan yetki kanun yapmaktır. Kanun yapma yetkisi o kadar önemlidir ki ona sahip olan devlet organı diğer tüm yetkilerine rağmen yasama organı olarak anılmaktadır. Buna karşın kanun yapma yetkisi her zaman demokratik yasama organlarına ait olmamıştır. Hukuk kurallarının parlamentolar tarafından yapılması birkaç yüz yıllık bir gelişmedir. Yasama organı fikrinin eskiliğine rağmen Akdeniz’de, Eski Yunan’da, Roma’da ortaya çıkan, adına ister cumhuriyet ister demokrasi diyelim, sistemler halkın temsilcilerinden oluşan ulusal bir parlamentoya sahip değildir.⁹ İlk çağ uygarlıkları temsili yönetimin sınırlarında dolaşmakla beraber gerçekte bu sınırı geçememişlerdir.¹⁰ Dahası parlamentolar ancak aşağı yukarı bir yüzyıldır genel oya dayanmaktadır. Tarih içinde farklı coğrafyalardaki gelişmeler ve çalışmanın kaleme alındığı sırada bile mutlak monarşilerin varlığı dikkate alındığında, bugün vazgeçilmez ve değişmez kabul ettiğimiz, parlamentoların kanun yapma yetkisi insanlık tarihi içinde aslında küçük bir yer kaplamaktadır.¹¹

Parlamentolar zaman içinde üye sayıları değişmekle birlikte oldukça kalabalık kurullar halini almışlardır. En küçük parlamentoların dahi yüzün üzerinde üyesi bulunduğu düşünüldüğünde¹² bu kurulların kendi işleyişlerini düzenleyen kurallara duydukları ihtiyacın heybeti ve bu kurulların kaçınılmazlığı rahatlıkla anlaşılabilir. Bu kurulları ise Anayasa, içtüzük, kanunlar ve teamüller sağlamaktadır. Anayasalar

⁹ Dahl, R., *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), s. 17. Ulusal meclislerin ilk örneğine 930 yılında İzlanda’da rastlıyoruz. Ülkeyi ele geçiren Vikingler *Ting* adını verdikleri yerel meclislerinin bir üst mercii olacak ulusal bir meclis olan *Althing*’i kurdular. Kurdukları bu meclis üç asır boyunca İzlanda’nın kanun koyucusu oldu. Dahl, 1998, s. 20.

¹⁰ Karamustafaoğlu, T., *Yasama Meclisinde Komisyonlar* (Ankara: Ankara Üniversitesi, 1965), s. 13.

¹¹ Karamustafaoğlu, 1965, s. 7.

¹² Onar, E., “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Bugünkü Görünümü”, içinde *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 77 (Ankara: TBMM Basımevi, 1995), ss. 43–57 (ss. 51–52).

parlamentonun kuruluşu ve işleyişine ilişkin genel kurallar koyarken kuralların detayları genelde içtüzüklerde düzenlenir.¹³

Parlamento hukukunun ülkemizdeki asli kaynağını da TBMM İçtüzüğü oluşturur. İçtüzük, “kural üretmenin hukuki kurallarını” saptayan bir metindir.¹⁴ Meclis Başkanlık divanı, komisyonlar ve parti grupları gibi meclisin kuruluşuna; toplantı ve oylama çoğunluğu, kolluk, disiplin işleri, gündemin oluşturulması, denetim araçlarının kullanılması gibi işleyişine ilişkin kurallar içtüzük adını verdiğimiz belgede toplanmıştır.¹⁵ İçtüzük, hukuki niteliği itibarıyla bir parlamento kararıdır¹⁶ ve kısaca “*parlamentonun çalışmasını tanzim eden metin*”¹⁷ veya “*parlamento hayatının Anayasası*”¹⁸ şeklinde tanımlanabilir. Bir normun nasıl yaratılacağını belirleyen norm, yaratılana göre normlar hiyerarşisinde daha üstte olduğuna göre¹⁹ içtüzük kanun ile Anayasa arasında bir basamaktır ve içtüzükte belirtilen yöntemlere uyulmadan yapılan bir işlem usul bakımından sakat olacaktır.²⁰

¹³ Armağan, S., *Memleketimizde İçtüzükler*, İ.Ü.H.F Yayınları, 403 (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972), s. 3.

¹⁴ İba, Ş., *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010), s. 5.

¹⁵ BAKIRCI, içtüzükte yer alan; kolluk, idari işler, mali hükümler, milletvekilliği ilgili belgeler ve işaretler gibi konuların doğrudan yasama faaliyetiyle ilgili olmayıp, ancak dolaylı olarak etkide bulunan hükümler olduğunu söylemektedir. Bakırcı, F., *TBMM'nin Çalışma Yöntemi* (Ankara: İmge, 2000), s. 22.

¹⁶ Özbudun, E., “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 36.1–4 (1979), 3–26 (s. 3). Türk hukukunda parlamento kararı ise TBMM'nin kanun dışında yaptığı tüm işlemleri ifade etmektedir. [Teziç, E., *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İ.Ü.H.F Yayınları, 348 (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1972), s. 11.] ÇEKİÇ, ise parlamento kararını “yasama meclislerinin kendi iç işleyişlerine, yürütme organıyla olan ilişkilerine, Anayasa ve kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülen işlemlere yönelik olarak, Meclis Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan ve devlet başkanının onayıyla kural olarak yargısal denetime tabi olmayan yasama işlemi” olarak tanımlamıştır. [Çekiç, O., “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, *Yasama Dergisi*, 2009, 107–135 (s. 134).]

¹⁷ Armağan, 1972, s. 3.

¹⁸ Tunaya, T.Z., *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. baskı (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1975), s. 91.

¹⁹ Kelsen, H., *Saf Hukuk Kuramı*, çev. Ertuğrul Uzun (İstanbul: Nora Kitap, 2016), s. 79.

²⁰ Onar, S.S., *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (İstanbul: Marifet Basımevi, 1952), s. 243; Arsel, İ., *Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları* (Ankara: Ders Notları, 1961), s. 310.

Meclisler tarafından, bir parlamento kararı şeklinde hazırlanan içtüzükler eğer çift meclisli bir yapı varsa, kanunların aksine sadece kabul eden meclis için geçerlidir²¹ ve sadece meclisin iç çalışmalarına ilişkin kurallar içerebilir.²² Parlamentolar içtüzükler ile meclis çalışmalarının sınırlarını aşan düzenleme yapamadıkları gibi kanunlarla da içtüzüklerin alanı olan meclis çalışmalarını düzenleyemezler.²³ Kısaca, kanunlar ile içtüzüklerin düzenleme alanı kesişmemektedir. Demokratik rejimlerin temel organı olan parlamentolardaki iktidar muhalefet ilişkilerini düzenleyen ve bu nedenle siyasi bakımdan isminin ifade ettiği sınırlılığın çok daha ötesinde bir etkiye sahip olan içtüzüklere, “*sessiz Anayasa*” da denilmektedir.²⁴

Parlamentoların kendi çalışmalarını diğer organların katılımı olmadan düzenleyebilmeleri yönetsel bağımsızlıklarının bir sembolüdür.²⁵ Bu nedenle içtüzük değişiklikleri Bakanlar Kurulunca önerilemez,²⁶ Cumhurbaşkanınca veto edilemez ve Resmî Gazetede yayımlanması Meclis Başkanı’nın yetkisindedir. İçtüzük hükümlerinin genellikle yargısal denetiminin olmaması²⁷ ve meclis çalışmalarını yöneten başkanlık divanı üyelerinin parlamento üyeleri arasından seçilmesi de yönetsel bağımsızlığın sonuçlarıdır.²⁸

Parlamentolar kanun ile meclislerin iç çalışmalarını düzenleyemezler. Her ne kadar içtüzükler de kanunlar gibi yasama organının birer işlemi olsa da meclislerin iç

²¹ Tunaya, 1975, s. 92; Teziç, E., *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980), s. 22.

²² Teziç, 1980, s. 28.

²³ ÖZBUDUN, 1961 Anayasası döneminde iki meclisli yapının yarattığı zorunluluk nedeniyle yapılan kanunları istisna tutmaktadır. Özbudun, 1979, s. 20.

²⁴ Tunaya, 1975, s. 93; Özbudun, 1979, s. 17.

²⁵ Özbudun, 1979, s. 16.

²⁶ Özbudun, 1979, s. 18.

²⁷ Türkiye ve Fransa içtüzük hükümlerinin yargısal denetimine izin veren ayrık örneklerdir. Özbudun, 1979, s. 24.

²⁸ İba, Ş. ve R. Bozkurt, *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku* (Ankara: Nobel, 2006), s. 110.

işleyişlerine ilişkin kanun yapılması bu düzenlemelere; teklif ve yayım aşamasında yürütmenin, çift meclisli parlamentolar da ise diğer meclisin katılması sonucunu doğurur. Bu nedenle parlamentoların iç işleyişine ilişkin düzenlemeler parlamentoların kural olarak sınırsız olan kanunla düzenleme yetkisinin bir istisnasıdır.²⁹ Parlamentoların iç işleyişine yönelik kuralların kanunla koyulması hem bu kanunun kim tarafından yürütüleceği sorununu doğurmakta hem de asimetrik çift meclisli parlamentolarda meclislerden birinin iç işleyişini düzenleme yetkisini fiilen diğer meclise bırakmaktadır.³⁰

1982 Anayasası'nın 95. maddesinin ilk fıkrasına göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür." Fıkranın açık ifadesi karşısında biz TBMM'nin iç işleyişinin kanunla düzenlenmesinin Anayasaya aykırı olmadığını savunmayı mümkün görmüyoruz. Uygulamanın aksi yönde olması Anayasa'nın açık hükmünü göz ardı etmenin gerekçesi olamaz. Anayasa'nın 95. maddesi yasama yetkisinin genelliği ilkesine bir istisna getirmektedir. 2007 yılından itibaren parlamenter sistemden biraz daha uzaklaşan ve çok yakında başkanlık sistemine dönüşecek Anayasal düzenimizde bize göre meclislerin iç işleyişini düzenleyen bir kuralın kanun ile konulması ve Cumhurbaşkanının yayım aşamasında bu kurala müdahale etmesine olanak tanınması kabul edilemez.

Anayasa, içtüzük ve kanunlar dışında, TBMM Başkanlık Divanının kararları³¹ da doğrudan meclis çalışmalarıyla ilgili oldukları oranda parlamento hukukuna kaynaklık ederler. Bu kararların ise bir kısmı TBMM Genel Kurulunun onayına sunulmaktadır.

²⁹ Teziç, 1980, s. 26.

³⁰ Özbudun, 1979, s. 20.

³¹ Baş, Başkanlık Divanı kararlarının büyük bir bölümünü oluşturan teklif, tespit, sunma veya bildirim işlemlerinin sadece hazırlık işlemi olduğunu ve bu nedenle yasama işlemi dahi sayılmayacağını belirtmektedir. Baş, S., *Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları* (İstanbul: On İki Levha, 2016), s. 82.

Genel Kurul tarafından onaylanan kurallar içtüzük kuralları ile aynı etkiye sahip olacak ve Anayasa Mahkemesinin “eylemli içtüzük değişikliği”³² olarak tanımladığı işlemler arasında yer alacaktır.³³ AYM’nin 2012 yılından³⁴ bu yana eylemli içtüzük

³² Yasama dokunulmazlığının kaldırılması, milletvekilliğinin düşürülmesi ve içtüzük değişiklikleri dışında parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesine izin verilmemiş olmasına rağmen, Anayasa Mahkemesi önüne gelen işlemi içtüzük değişikliği olarak nitelendirilmemiş olmasına bakmaksızın, eğer etkisi içtüzük değişikliği ile aynı ise denetlenmektedir. Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasasının getirdiği yasağı bir dönüm noktası olan [Bakırcı, F., “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2014, 258–296 (s. 273).] 29 Ocak 1992 tarihli 21126 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1991/27 E., 1991/50 K. sayılı 12 Aralık 1991 tarihli kararı ile 1980 öncesi içtihadına dönerek etkisiz kılmıştır ve İçtüzük hükümlerine aykırı her uygulama eylemli içtüzük değişikliği sayılarak denetime alınmıştır. [Bakırcı, 2014, s. 278.] Yürürlükteki içtüzük hükümlerine aykırı veya içtüzük tarafından düzenlenmemiş bir konuda parlamento kararıyla yapılan işlemler Anayasa Mahkemesi tarafından içtüzük değişikliği olarak kabul edilip denetlenmektedir. [Algan, M., “İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 63.4 (2014), 687–735 (s. 694).] Anayasa mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliği içtihadına göre işlem bir kere kullanılmakla tükenecek olsa bile bir içtüzük değişikliğidir. [Topal, E., “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, *Yasama Dergisi*, 2010, 35–55 (s. 43).] Anayasa Mahkemesi, 16 Şubat 1995 tarihli 22204 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1994/62 E., 1994/79 K., sayılı 29 Kasım 1994 tarihli kararında içtüzüğe aykırı her uygulamanın bu içtihadın kapsamına girmediğini ise şu sözlerle açıklamıştır: “TBMM kararlarının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için kararın ‘Meclisin çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara’ ilişkin olması gerekir. Anayasa mahkemesinin yerleşik içtihatları da bu doğrultudadır. Buna göre, çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir.” Anayasa Mahkemesi bu yolla yaptığı denetimde parlamento kararının içtüzük ile değil, bir içtüzük değişikliği olması sebebiyle Anayasaya uygunluğunu denetlenmektedir. [Bakırcı, 2014, s. 279.] Geliştirdiği içtihadın hukuk devleti lehine olmasına ve öğretide bir kaç istisna dışında [aksi yönde bkz. Abdulkakimoğulları, E., “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, *Yasama Dergisi*, 2007, 5–26 (s. 24); Gözler, K., *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 21. baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, 2017), s. 249.] kabul görmesine rağmen Anayasa Mahkemesi 2012 yılından itibaren bu içtihadını terk etmiştir. 2012/48 E., 2012/75 K. sayılı kararında AYM içtihadını şu şekilde değiştirmiştir: “Anayasa’nın 148. maddesinin ikinci fıkrasında, kanunların şekil bakımından denetlenmesinin, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususu ile sınırlı olduğu hükme bağlanmıştır.

Anayasa’nın 148. maddesinin gerekçesinde de Genel Kurul tarafından yapılan son oylamadan önce vücut bulan şekil bozukluklarını Genel Kurulun bildiği veya bilmesi gerektiğinin varsayıldığı belirtilerek, son oylamadan önce yapılan şekil bozukluklarının iptale neden olamayacağı ifade edilmiş ve ‘Genel Kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu, o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolunda bir iradi tecellisidir. En büyük organ genel kuruldur. Onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır.’ denilmiştir.

Anayasa’nın 148. maddesinin açık hükmü ve gerekçesi karşısında, kanunların şekil bakımından denetiminde, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığından başka bir hususun esas alınmasına ve bu suretle kanunların şekil bakımından denetimlerinin yapılabilmesine olanak bulunmamaktadır.” Bakırcı, içtihadın 2008/71 E., 2008/183 K. sayılı kararla değiştiğini belirtmektedir. Kanımızca Bakırcı’nın işaret ettiği kararda mahkeme şekil denetiminin kapsamına hiç girmemiş sadece şekil bozukluğuna dayalı iptal davasına tanınan 10 günlük sürenin dolmuş olması nedeniyle davayı reddetmiştir. [Bakırcı, 2014, s. 283.]

³³ Teziç, 1980, s. 46.

³⁴ 2012/ 48 E. 2012/75 K. sayılı, 24 Mayıs 2012, R.G.: 6 Ekim 2012-28433, AYM 2015/71 E. 2015/79 K. sayılı, 3 Eylül 2015 tarihli, 7 Ekim 2015 tarihinde 29495 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan kararıyla da bu içtihadı sürdürmüştür.

değişikliklerini denetlemeyi reddetmesi sonucunda bu şekilde alınan Başkanlık Divanı kararları anayasallık denetimi olmadan İçtüzük değişikliği yapılmasının bir yolu haline gelmiştir. Kanımızca meclis çalışmaları sırasında yazılı hukuk kurallarını yorumlayarak veya boşluklarını doldurarak, başkanlık divanının meclis çalışmalarıyla ilgili olarak aldığı kararlar, doğrudan parlamento hukukunun kaynakları olmaktan ziyade birer teamül başlangıcı oluştururlar.³⁵ O an için sadece bir Meclis Başkanlık divanı kararı olan uygulama, zaman içinde süreklilik kazanırsa o uygulamanın artık bir teamül olduğu yönünde inanç doğarsa³⁶ söz konusu karar bir TBMM teamülü haline gelir.

İçtüzüklerde veya diğer yazılı hukuk kaynaklarında hüküm bulunmayan hallerde veya bir yazılı hukuk kuralının yorumlanıp uygulanması aşamasında teamüller önem kazanmakta, meclis çalışmaları sırasında önceki uygulamaların sıkça araştırıldığı görülmektedir. Hatta önceki uygulamalar 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi 'ne notlar halinde işlenmiştir. Teamül olarak kabul edildikleri ölçüde bağlayıcılığa sahip olan bu notlama usulü 1961 Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünde devam etmiş³⁷ ancak yürürlükteki İçtüzük 'te benimsenmemiştir.³⁸ Teamüllerin önemine rağmen, yazılı hukuk kuralları ve dahası bu kuralların uygulanmasının Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduğu bir düzende, teamüller ancak yazılı hukuka uygun oldukları ölçüde geçerlidirler.³⁹ Yazılı hukukla çelişen teamüller ancak siyasi gerçekliğin hukuku

³⁵ Eşen, H., "Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı'nın Konumu Görevleri ve Yetkileri", *Yasama Dergisi*, 2007, 5–28 (s. 19).

³⁶ Has, V., *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni* (Ankara: Adalet, 2009), s. 14 HAS, 5 Ekim 1998 tarihli bir başkanlık divanı kararı bu duruma örnek göstermiştir. dn. 45.

³⁷ Aybay, R., "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", içinde *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976* (Ankara: Ajans - Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, 1976), ss. 283–326 (s. 298).

³⁸ İçtüzük notları üzerine ayrıntılı açıklama için bkz. Teziç, 1980, ss. 70–74.

³⁹ Teziç, 1980, s. 68.

ihlal etmesidir ve hiçbir şekilde bu teamüller meşrulaştırılmamalıdır.⁴⁰ Gözler, Türk hukuk düzeninde Anayasa hukuku alanında hukuken geçerli bağlayıcı teamüllerin hiçbir şekilde kabul edilemeyeceğini belirtmektedir.⁴¹ Yazara göre içtüzük hükümleri ile aynı kuvvette sahip teamüllerin olması için Anayasa'nın bu alanda teamüllerin hukuki gücünü tanıması veya İçtüzüğün Türk Medeni Kanunu'nun 1. maddesinde olduğu gibi teamüllere gönderme yapmış olması gerekir.⁴²

Dünyada ve ülkemizde zorlu bir mücadeleyle ve bazen de zorla yasama yetkisini ele geçiren parlamentoların hâkimiyeti günümüzde aşınmıştır. İlk bakışta yasama yetkisinin genelliğinin parlamentonun her türlü konuya müdahale edebilmesini sağladığı, asliliğinin ise yürütmeyi parlamentonun çıkartacağı kanunlara muhtaç bıraktığı izlenimi uyanmaktadır.⁴³ Güneş'e göre parlamentonun hukuki bir üstünlüğü olsa da, günümüzde bu üstünlük sadece hukukidir.⁴⁴ Parlamentonun günümüzdeki en önemli işlevi muhalefet partilerinin hükümeti serbestçe denetlemesine ve eleştirmesine imkân vermesidir.⁴⁵ Muhalefetin bu denetimi ise günümüzde çok büyük olasılıkla hükümetin düşmesini sağlamaz, bunun yerine kamuoyunu etkilemeye yöneliktir.⁴⁶ Kumaş ise, parlamentonun yasa yapma yetkisini yitirmediğini, ancak yasa yapma işlevinin hazırlık ve biçimlendirme aşamalarında etkinliğinin en alt düzeye indiğini söylemektedir.⁴⁷ Yücekök, 1977 yılına kadar uzanan incelemesinin sonucunda; 1876 yılından bu yana ülkemizde

⁴⁰ Cem, E., *Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 371 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1974), s. 14.

⁴¹ Gözler, K., "Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?", *Türkiye Günlüğü*, 1999, 36-44 (s. 44).

⁴² Gözler, 1999, s. 43.

⁴³ Güneş, T., *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İ.Ü.H.F Yayınları, 137 (İstanbul: Nazir Akbasan Matbaası, 1957), s. 92.

⁴⁴ Güneş, 1957, s. 93.

⁴⁵ Güneş, 1957, s. 111.

⁴⁶ Güneş, 1957, s. 112.

⁴⁷ Kumaş, R., *Parlamentonun Boyutları* (İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1985), s. 126.

parlamentoların yürütme karşısında, 1. BMM dönemi ile 1970'ten 1977'ye kadar olan dönemler dışında oldukça güçsüz kaldığını, yürütmeye tabi veya teslimiyetçi olduğunu belirtmektedir. Yazar 1971'den 1980 darbesine kadar olan süreçte ise parlamento çoğunluğunun bir parti tarafından sağlanamaması nedeniyle parlamentonun yürütme ile rekabet edebilir duruma geldiğini savunmaktadır.⁴⁸ Kanımızca da azınlık, koalisyon veya tek parti hükümeti dönemlerinde kanun yapma süreci farklılık gösterecektir. Buna karşın çalışmamız her biri ayrı birer incelemenin konusunu oluşturabilecek olan; iktidar – muhalefet arasındaki sandalye oranının, siyasi parti disiplininin, seçim sistemimizin yarattığı temsil sorununun yasama yetkisinin kullanımına olan etkilerini kapsamına almamakta, TBMM'nin yasama yöntemini düzenleyen kuralları ve bu kuralların belirli bir dönemde nasıl uygulandığına odaklanmaktadır.

Çalışmamız, parlamento hukukunu oluşturan kurallardan kanun yapma yetkisinin kullanılması yöntemine⁴⁹ dair olanları konu alarak, Anayasa hukukunun diğer inceleme alanlarına oranla daha az ilgi gören parlamento hukukunun⁵⁰ bir kısmını incelemektedir. Okumakta olduğunuz çalışmanın amacı Anayasa Mahkemesi kararları ve kırk yılı aşkın uygulamanın ardından kısacık hükümlerden çok daha fazlasını ifade eden bu kuralları açıklamak ve uygulamayla karşılaştırmaktır.

⁴⁸ Yücekök, A.N., *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 533 (Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın - Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1983), s. 218.

⁴⁹ Çalışmamız Yüksel tarafından; “kanunlaştırmak üzere ilgili biçim kuralları çerçevesinde hazırlanan ve olgunlaştırılan bir metnin (tasarı veya teklif) Anayasa'nın yetkili kıldığı organlar (Bakanlar Kurulu veya milletvekilleri) tarafından TBMM'ye sunulmasını, kanunlaşmasını ve Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmasına kadar geçen zaman birimi” [Yüksel, N., “Türk Parlamento Hukukunda ‘Çerçeve’ Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları”, *Yasama Dergisi*, 2014, 31–63 (s. 36).] olarak tanımlanan yasama sürecinin sadece kanun önerisinin Meclis Başkanlığına sunulmasından sonraki kısmını ele almakta, milletvekillerinince veya hükümet tarafından bu aşamadan önce yapılan işlemleri kapsam dışında bırakmaktadır.

⁵⁰ Neziroğlu, İ., *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları* (Ankara: Seçkin, 2008), s. 7.

Kanun yapma faaliyetini inceleyen çalışmamız; “1982 Anayasası döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi kanun yaparken hangi yöntemi kullanmaktadır?” ve “Uygulanan yöntem ile hukuk arasında çatışma var mıdır?” sorularının cevaplarını aramaktadır. Bu soruların cevabını ararken öncelikle parlamento hukuku alanını düzenleyen normlardan, bu normlara ait gerekçelerden ve meclis tutanaklarından, Anayasa Mahkemesi kararlarından faydalanıp tündengelim yöntemini kullanarak hukuki bir tahlil yapmaya çalıştık. Bu aşamanın ardından ise TBMM’nin kanun yapma faaliyetini gözlemlemeye koyulduk. Meclis tutanakları üzerinden yaptığımız bu gözlemin amacı ise çalışmamızı tümevarım yöntemi ile tamamlamak, hukuk düzeni ile gerçekliği karşılaştırmaktır. 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen 6771 sayılı kanun ise üçüncü bir soruyu cevaplamamızı, yeni hükümet sisteminin içtüzük ve yasama süreci açısından sonuçlarını değerlendirmemizi zorunlu kıldı.

İki bölümden oluşan çalışmamızın ilk bölümü TBMM’nin genel yasama yöntemine, ikinci bölümü Anayasa veya 1973 tarihli ve 584 sayılı karar ile kabul edilen İçtüzük’te genel yöntem kurallarından farklı hükümlere bağlanan kanunlar⁵¹ ile ayrık bir uygulama olan torba kanunlara ayrılmıştır.⁵²

⁵¹ Yüzbaşıoğlu, kanunları içerik ve yapılış usulleri bakımından “genel nitelikli kanunlar” ve “özel nitelikli kanunlar” olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Özel nitelikli kanunlar olarak; bütçe ve kesin hesap kanunlarını, yetki kanunlarını, uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunları saymaktadır. Özbudun, E., *Türk Anayasa Hukuku*, 17. baskı (Ankara: Yetkin, 2017), s. 224; Yüzbaşıoğlu, N., *Anayasa Hukukuna Giriş* (İstanbul: Beta, 2017), s. 138; Tögel, A., *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Kanun kavramı* (Ankara: Adalet, 2016), s. 48.

⁵² 2009 yılında TBMM’de o gün bulunan siyasi partilerin birer üye ile katıldıkları TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından yeni bir İçtüzük taslağı hazırlanmıştır. (Buradan itibaren “Taslak” olarak anılacaktır.) Çalışmamızda yeri geldiğinde bu taslağın getirdiği yeniliklere de dipnotlarımızda değindik. Taslak hakkında detaylı bilgi için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk_taslak_metinler0109.htm (en son 14 Mart 2017 tarihinde ziyaret edilmiştir.)

BİRİNCİ BÖLÜM: GENEL YASAMA YÖNTEMİ

TBMM'nin kanun yapma yetkisini kullanma yöntemi Anayasa ve İçtüzük tarafından düzenlenmektedir. Çalışmamız bu düzenlemeleri iki bölüm halinde ele almaktadır. Birinci bölümde, herhangi bir kanun için izlenmesi gereken olağan yasama yöntemi ele alınacak; Anayasa'nın veya İçtüzük'ün özel hükümler getirdiği kanunlar, İçtüzük'ün 91. maddesinde düzenlenen temel kanun yöntemi ve parlamento uygulamamızda göz ardı edilmesi artık ne yazık ki mümkün olmayan, torba kanun olarak anılan uygulama ikinci bölümde ele alınacaktır. Bu nedenle mevcut bölümün başlığı olarak "Genel Yasama Yöntemi"⁵³ tercih edilmiştir.

Birinci bölümümüzün ilk kısmı kanun kavramının tanımlanmasına ayrılmış, ardından yasama yöntemi ele alınmıştır. Kanunların oluşumu başlıca üç aşamadan geçmektedir; kanun önerisi, inceleme ve onay.⁵⁴ Bu bölümün üçüncü kısmı kanun önerilerine ayrılmış, kanun önerilerinin yasalaşma süreci ise sırasıyla komisyon çalışmalarını ve Genel Kurul görüşmelerini konu alan dördüncü ve beşinci kısımlarda incelenmiştir. Kanunların TBMM tarafından onaylanması yani kanunun oluşumundaki son aşama beşinci kısmın son bahsinde ele alınmıştır. Birinci bölümün altıncı kısmı TBMM Genel Kurulunca kabul edilerek bir kanun olan metnin, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM Genel Kuruluna geri gönderilmesine; son kısmı ise kanun önerisi olarak yolculuğuna başlayıp kanunlaşmayan girişimlerin akıbetine ayrılmıştır.

1982 Anayasası TBMM'nin kanun yapma yöntemine ilişkin detaylı kurallar

⁵³ Ergül, O., "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51.4 (2002), 99–130 (s. 101).

⁵⁴ Miceli, V., *Modern Parlamentolar (Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden)*, çev. Atıf Akgüç (Ankara: Ulus Basımevi, 1946), s. 114.

içermemektedir. Genel yasama yöntemine dair Anayasa hükümleri 88. maddede toplanmıştır. Maddenin birinci fıkrası kanun önerme yetkisinin Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinde olduğunu belirtmekte ikinci fıkrası ise görüşme usul ve esaslarını İçtüzük'e terk etmektedir.

I. KANUN KAVRAMI

Türk Dil Kurumuna göre “kanun” kelimesi “yasa” kelimesinin eş anlamlısıdır.⁵⁵ “Yasa” ise “*Devletin yasama organları tarafından konulan ve uyulması gereken kurallar bütünü*” demektir.⁵⁶ Bir hukuk terimi olarak “kanun” ise “*Yasama organı tarafından yazılı olarak ve bu ad altında çıkartılan genel, sürekli ve soyut hukuk kuralı*” olarak tanımlanmaktadır.⁵⁷ Öncelikle yukarıdaki tanım kanunların devletin yasama organı tarafından yapılması bugün için kural kabul edilse dahi tarihin büyük bir kısmında ortada yasama organı olarak tanımlanabilecek kurumların var olmadığını göz ardı eder. Ülkemiz açısından da kanun veya kanunname 1876 yılına kadar hükümdarın kendi iradesi ile oluşturduğu kuralları ifade etmiştir. Günümüzde de sembolik olsa bile, birçok Anayasal monarşide bir kanun önerisine kanun vasfını kazandıran hükümdarın iradesidir.⁵⁸ İkincisi gündelik tanımlar bir kanun vücut bulduktan sonra işe yararlar; yasama organının bir işlemi karar olarak mı yoksa kanun olarak mı yapacağını belirleyemezler ve Anayasa yargısı bir hukuk kuralının kanun olup olmadığını yasama organının nitelendirmesine bağlı olmadan belirleyeceği için yetersizdirler.

Devlet, varlığını sürdürmek için her gün sayısız işlem yapmak, birçok fonksiyonu yerine getirmek zorundadır; dış güvenliği sağlamaktan tutun toplum sağlığı için aşılama kampanyaları yürütmeye kadar çeşitli fonksiyonları yerine getirmelidir. Bunlar ve aklımıza gelecek binlercesi devletin sosyal ve ekonomik görevleri,⁵⁹ sosyal bir müessese

⁵⁵ www.tdk.gov.tr/

⁵⁶ www.tdk.gov.tr/

⁵⁷ Yılmaz, E., *Hukuk Sözlüğü*, 5. baskı (Ankara: Yetkin, 1996), s. 877.

⁵⁸ Gözler, K., *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1. baskı, 2 c. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2011), i, s. 836; Bahçeci, B., *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi* (Ankara: Yetkin, 2008), s. 114.

⁵⁹ Duguit, L., *Kamu Hukuku Dersleri*, çev. Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (Ankara: İstiklal Matbaacılık ve Gzetecilik Koll. Ort., 1954), s. 77.

olarak toplum içinde göreceği hizmetlerdir ve bu fonksiyonların neler olduğu veya ne şekilde sınıflanması gerektiği hukuk alanının dışında kalır.⁶⁰ Ancak devletin sosyal ve ekonomik fonksiyonlarını yerine getirmek için yaptığı işlemlerin hukuksal etkileri bakımından nasıl bir içeriğe sahip oldukları münhasıran hukuk alanının sorunudur.⁶¹ Bu fonksiyonlar ise yüzlerce yıldır yasama, yürütme ve yargı olarak ayrılmaktadır.⁶² Yasama fonksiyonunu tanımlanırken iki ölçütün kullanılması mümkündür,⁶³ ya şekli-organik ölçüt kullanılacak ve yasama organından çıkan her işlem yasama işlemi sayılacak, ya da maddi ölçüt kullanılacak ve hangi organdan çıkarsa çıksın işlemin içeriği, konusu, dikkate alınacaktır.⁶⁴

Kanun, maddi⁶⁵ ve şekli-organik ölçütlere göre iki farklı tanıma sahiptir. Özetle; maddi ölçüte göre devletin yaptığı tüm genel, soyut, kişilik dışı ve objektif durum yaratan hukuki işlemler⁶⁶; şekli bakımdan kanun ise Anayasaya göre yasama yetkisine sahip organ tarafından⁶⁷ kanunlaşma sürecine göre yapılan işlemler kanundur.⁶⁸ İçeriği ne

⁶⁰ Güneş, T., *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 191–173 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1965), s. 6 dn. 1.

⁶¹ Duguit, 1954, s. 78.

⁶² Aristoteles, 2013, s. 264; Özbudun, 2017, s. 193; Gözler, i, 2011, s. 813. GÖZLER, yargı fonksiyonunun aslında tıpkı yürütme gibi yasama işlemlerinin uygulanmasından ibaret olması sebebiyle aslında fonksiyonların ikiye ayrıldığını savunmakta, ancak Türkiye’de yargı fonksiyonunu icra edenlerin yürütme fonksiyonu icra edenlerden bağımsız olması sebebiyle yargının yürütmenin bir çeşidi olarak görülmediğini belirtmektedir. Gözler, i, 2011, s. 816 dn.1. .

⁶³ Yargı işlemleri bir uyumsuzluğu çözen işlemlerdir ve bu yönleri ile yasama ve yürütme işlemlerinden ayrılırlar. Maddi ölçüt ile ayrılmaya çalışılan aslında yasama ve yürütme fonksiyonlarıdır. Özbudun, 2017, s. 195.

⁶⁴ Duguit, 1954, s. 80.

⁶⁵ Atar, Maddi anlamda kanunu da kendi içersinde dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Yazara göre geniş anlamda maddi kanun genel, soyut, kişisel olmayan tüm hukuk kuralları, dar anlamda maddi kanun ise yasama organı tarafından çıkarılan ve yürürlüğe girmesinden itibaren toplum için uyulması zorunlu olan genel, soyut ve sürekli kuralları ihtiva eden bir işlemdir. Atar, Y., *Türk Anayasa Hukuku*, 11. baskı (Ankara: Seçkin, 2017), s. 198.

⁶⁶ Onar, 1952, s. 243.

⁶⁷ Duguit, 1954, s. 83; Onar, 1952, s. 243.

⁶⁸ 7 Temmuz 1948 tarihli ve 5245 sayılı “İdil Biret ve Suna Kan’ın Yabancı Memeleketlerde Müzik Tahsiline Gönderilmesine Dair Kanun” ve 24 Kasım 1934 tarihli ve 2587 sayılı “Kemal Öz Atlı Cumhuriyetimize Verilen Soy Adı Hakkında Kanun” şekli anlamdaki kanunlara örnektir.

olursa olsun kanun formunda ortaya çıkmış her norm şekli anlamda kanundur.⁶⁹ Tüm hukuk normları gibi kanunların da geçerliliği belirli bir yöntem uyarınca koyulmuş olmasına bağlıdır⁷⁰ ancak Anayasa'nın belirlediği bu yönteme aykırı kanunlar şeklen sakat olmakla beraber kanun vasfını taşımaktadırlar.⁷¹ Farklı tanımlarına rağmen bir kanunun şekli veya maddi anlamda kanun olması uygulanma kuvveti arasında bir fark yaratmaz.⁷²

Ne 1961,⁷³ ne de 1982 Anayasası'nın kanunu maddi anlamda mı yoksa şekli anlamda mı kabul ettiği metinlerinden anlaşılmaktadır. 1961 Anayasası'nın gerekçesi iki ölçütün de izlerini taşımaktayken,⁷⁴ 1982 Anayasası'nın gerekçesinde konuya değinilmemiştir. Güneş, 1961 Anayasası'na göre maddi ölçütün yasama ve yürütme işlemlerini ayırmada kullanılamayacağını belirtmiş,⁷⁵ Teziç ise 1961 Anayasası'na göre kanunun organik veya şekli ölçüte dayandığını, kanunun ancak yasama organı tarafından belirli bir usulle yapılan işlem olarak tanımlanabileceğini savunmuştur.⁷⁶ 1982 Anayasası döneminde de Türk Anayasa yazınında yasama fonksiyonunun ve kanun kavramının şekli ölçüte göre savunulabileceği genel kabul görmektedir.⁷⁷

⁶⁹ Kelsen, 2016, s. 83.

⁷⁰ Kelsen, 2016, s. 68.

⁷¹ Güneş, 1965, s. 34; Gözler, i, 2011, s. 831.

⁷² Arsel, İ., *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, 2 c. (Ankara: Mars Matbaası, 1965), i, s. 328.

⁷³ 1961 Anayasası'nın hazırlanışı sırasında Anayasa Komisyonu, 1924 Anayasası döneminde karar şeklinde yapılan işlemlerde şekli kanunlarla yapılması zorunlu kılınarak hem bireylerin uyması gereken kuralların meclis kararı şeklinde yapılmasının engellendiğini ve meclislerin tasarruflarının yargı denetiminin sağlanacağını belirtmiştir. Öztürk, M.U., *1961 Kurucu Meclisi* (İstanbul: On İki Levha, 2016), s. 172.

⁷⁴ Güneş, 1965, s. 37.

⁷⁵ Güneş, 1965, s. 47.

⁷⁶ Teziç, 1972, s. 49.

⁷⁷ Teziç, E., *Anayasa Hukuku*, 21. baskı (İstanbul: Beta, 2017), s. 17; Özbudun, 2017, s. 210; Tanör, B. ve N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 13. baskı (İstanbul: Beta, 2013), s. 276; Arıkan, C., *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi* (Ankara: Yetkin, 2011), s. 20; İba, 2010, s. 347; Gözler, 2017, s. 234.

Anayasa Mahkemesi ise hem 1961 hem de 1982 Anayasaları dönemlerinde maddi kanun anlayışını kabul etmekle birlikte, şekli kanunlar Türk hukuk düzeni içinde var olmaya devam etmektedir. Hatta Anayasa TBMM'nin bazı işlemlerinin kanun şeklinde yapılmasını zorunlu kılmıştır. Anayasa'nın 87. maddesine göre hiçbiri kural işlem sayılamayacak olan; bütçe – kesin hesap kanunları, para basılmasına karar vermek, genel ve özel af ilan etmek TBMM'nin şekli birer kanun ile yapması zorunlu olan işlemlerdir. Anayasa Mahkemesi maddi kanun anlayışını benimsemekle birlikte, şekli kanun anlayışının da zorunlu durumlarda kullanılabileceğini kabul etmiştir.⁷⁸ Anayasa Mahkemesinin maddi kanun anlayışını kabul etmesi ise şekli kanunların iptal edilmesi sonucunu doğurmamakta, maddi anlamda kanun olup farklı bir usulle yapılan işlemleri kanun sayarak denetiminin kapsamına almasını sağlayacaktır.⁷⁹

II. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YASAMA SÜRECİNE ETKİSİ

Başkanlık sistemi kısaca devlet başkanının halk tarafından doğrudan veya

⁷⁸ Arıkan, 2011, s. 33.

⁷⁹ Özbudun, 2017, s. 210. AYM, 24 Eylül 1990 tarihli E.1990/31, K.1990/24 sayılı, 22 Ocak 1991 tarihli ve 20763 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan kararında “Yasama Meclislerince Anayasa’da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesi’nin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekmekte ve bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasa’ca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulmasında zorunluk vardır. ... Bilindiği gibi, yasalar ya da yasalarla eşdeğerdeki pozitif hukuk metinleri nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri yönünden de objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da var olan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlemler bölümüne girerler.” değerlendirmelerini yaptıktan sonra dava konusu parlamento kararlar “içerdikleri öğelerin özel, somut, geçici ve subjektif özellikleri bakımından ortaya koydukları hukuksal yapıyı, birer kural işlem olarak kabule olanak yoktur. Bu kararlar, özel işlem yanı ağır basan TBMM’nin irade açıklaması biçimindeki özel kurallar” olduğu için denetim yetkisinin kapsamında görmemiştir. AYM’nin maddi anlamda kanun tanımını savunduğu kararlarına E. 1963/124, K.1963/243; E.1966/4, K. 1966/25; E.1990/31, K. 1990/24 sayılı kararları örnek verilebilir.

doğrudan sayılabilecek bir yöntemle sabit bir süre için seçildiği⁸⁰ ve devlet başkanı tarafından atanan ve yönetilen hükümetin parlamento tarafından görevden alınmadığı⁸¹ hükümet sistemidir. Parlamento ve başkan kural olarak ne yetkilerini kullanırken ne de görev süreleri bakımından birbirlerine bağlı değildir. Başkan parlamentoyu seçime götüremezken, parlamento da cezai sorumluluğu hariç⁸² başkanın görevine son veremez. Bu belirleyici unsurların yanına ayrıca yürütme organı üyelerinin yasama organı üyesi olamamasını,⁸³ ve başkanın hem hükümet başkanı hem de devlet başkanı sıfatlarını taşımasını da eklemek gerekir.⁸⁴

Bir hükümet sistemi başkanlık sisteminin temel kurumsal mantığına uygun olduğu sürece başka bir adlandırmaya gerek duymaz.⁸⁵ 6771 sayılı kanunun getirdiği sistemin başkanlık sistemi mimarisine uygun olup olmadığı veya başka bir şekilde adlandırılmasının gerekip gerekmediği tartışmaları kanımızca bu anayasa yürürlükte kaldığı sürece devam edecektir. Ayrıca 6771 sayılı kanun parlamento da nitelikli bir çoğunlukla bile olsa başkanın görevine son verme gücünü vererek saf başkanlık sisteminden biraz daha uzaklaşmış ve karma bir sistem kurmuştur.⁸⁶ Yeni hükümet sistemimizin en önemli sapması olan Başkanın parlamento seçimlerini yenileyebilmesi her ne kadar başkanlık sisteminden büyük bir sapma olsa da yeni bir hükümet sistemi sınıfı yaratılmasını gerektirmez.⁸⁷ Bununla beraber yeni hükümet sistemimizde, hem

⁸⁰ Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering*, 2. baskı (New York: New York University Press, 1997), s. 83.

⁸¹ Sartori, 1997, s. 84.

⁸² Lijphart, A., *Patterns of Democracy Government forms and Performance in Thirty Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999), s. 117.

⁸³ Lijphart, 1999, s. 125.

⁸⁴ Lijphart, 1999, s. 126.

⁸⁵ Sartori, 1997, s. 85.

⁸⁶ Lijphart, 1999, s. 119. Uluşahin, yasamanın yürütmeyi fesih yetkisine sahip olması durumunda sistemin kırma bir başkanlık sistemi olarak dahi adlandırılmayacağını savunmaktadır. Uluşahin, N., *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin, 1999), s. 182.

⁸⁷ Sartori, 1997, s. 87; Lijphart, 1999, s. 126.

yasamanın hem de yürütmenin donandığı fesih silahı ancak kendilerinin yaşamına da son verme pahasına kullanılabilir ve dahası yeni seçimler de aynı anda yapılacaktır. Bizim görüşümüz yeni hükümet sistemimizin tüm sapmalarına rağmen başkanlık sistemleri grubuna dahil olduğudur.⁸⁸

Anayasa, kanun yapma süreciyle ilgili neredeyse hiçbir hüküm içermemekte ve tüm kuralların İçtüzük'te düzenleneceğini belirtmektedir. TBMM İçtüzüğü ise parlamenter sistem içinde olgunlaşmış bir meclis geleneğinin ürünü olduğundan yürütme organının kanun yapma sürecinde birçok yetkiye sahip olduğu ve neredeyse kanun yapma sürecinin baş rolünü oynadığı bir yöntem benimsemiştir. Parlamenter sistemde yürütmenin yasama sürecine katılması kural iken başkanlık sisteminde yürütme ancak Anayasada sayılan durumlarda yasama sürecine dahil olur.⁸⁹ Hatta Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk yıllarında başkanlar kuvvetler ayrılığı teorisini ihlal ediyor görünmemek için yasama sürecine kendileriyle gizlice işbirliği yapan parlamento üyeleri aracılığıyla katılmışlardır.⁹⁰ 6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle İçtüzükteki kanun yapma yetkisinin kullanımına yürütmenin katılmasına izin veren tüm hükümlerin temizlenmesi ve yürütmenin kanun yapma faaliyetine sadece bir gözlemci veya bilgisinden faydalanılacak bir uzman olarak katıldığı yeni bir süreç inşa edilmelidir.

Her ne kadar kabul edilecek yeni yöntem hukuken yürütme organının kanun yapma sürecindeki etkisini ortadan kaldıracak olsa da disiplinli bir siyasi partinin lideri konumunda olan Cumhurbaşkanı'nın kanun yapma sürecini, tıpkı parlamenter sistemdeki

⁸⁸ Lijphart, 1999, s. 121; Kontacı, A.E., "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2017, 11–60 (s. 21).

⁸⁹ Teziç, E., "Başkanlık Rejimini Anlamak", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan.51 (2013), 366–372 (s. 367).

⁹⁰ Janda, K., J.M. Berry, ve J. Goldman, *The Challenge of Democracy Government in America*, 3. baskı (Boston: Houghton Mifflin Company, 1992), s. 405.

başbakan gibi yönlendirmesini engellemek mümkün değildir. Başkanlık sistemlerinde başkan hukukun verdiği yetkilere dayanmak yerine partisinin gücüne dayanarak yasama sürecinde etkili olabilir.⁹¹ Yürütme organından alınan yetkilerin, çoğunluğunu Cumhurbaşkanının partisinin üyelerince kullanılacağı açıktır. Bu nedenle aşağıda ayrı ayrı değineceğimiz değişiklikler kanun yapma sürecini ancak Cumhurbaşkanı'nın partisinin azınlıkta kaldığı veya Cumhurbaşkanı'nın belirli bir parti tarafından desteklenmemesi halinde değiştirecektir.

III. KANUN ÖNERİLERİ⁹²

Kanun önermek, bir devletin hukuk düzeninde değişiklik yapma sürecini başlatacak bir hukuki işlemdir ve her hukuki işlem gibi temelinde irade açıklaması vardır.⁹³ Ancak nasıl bir küçüğün iradesinin doğurabileceği sonuçlar medeni kanun tarafından sınırlanmışsa, hangi kişi ve kişilerin iradesinin kanun önermek için yeterli olduğu da Anayasalar tarafından belirlenmiştir. Kanun önerme yetkisi halka,⁹⁴ sadece yasamaya, sadece yürütmeye veya hem yasamaya hem yürütmeye olmak üzere dört şekilde dağıtılabilir. Sadece yasama organına kanun önerme yetkisi verilmesinin klasik örneğini başkanlık sistemi oluşturur. Bu sistemde yürütme organı yani başkan kanun önerisi sunamamakta ancak yasama organına ihtiyaç duyduğu kanunları bir mesajla iletebilmektedir. 1814 Fransız Anayasası ise kanun teklif etme yetkisini yürütme

⁹¹ Lijphart, 1999, s. 128.

⁹² 2009 tarihli Taslak'ın 56. maddesi kanun tasarısı ve tekliflerini beraber düzenlenmiştir. Maddenin getirdiği en önemli yenilik komisyonlara üye tamsayısının üçte ikisi ile kanun teklif etme yolunu açmasıdır. Taslak'ın 56. maddesinin 4. fıkrası ise "Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren haller dışında bir tasarı veya teklif ile birden fazla kanunun hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Bir çerçeve madde ile birden fazla maddede değişiklik yapılamaz. Bu koşullara uymayan tasarı ve teklifler Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından iade edilir" hükmüyle torba kanun uygulamasına karşı önlem oluşturmuştur.

⁹³ Eren, F., *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, 16. baskı (Ankara: Yetkin, 2014), s. 121.

⁹⁴ Başgil, A.F., *Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri* (İstanbul: Baha Matbaası, 1957), s. 201.

organının tekeline terk etmiştir. Bu yöntem yasama meclislerinin bağımsızlığını ortadan kaldırmakta, yasama organını yürütmenin hâkimiyetine tabi kılmaktadır.⁹⁵

Anayasamız kanun önerme yetkisini Bakanlar Kuruluna ve milletvekillerine tanımıştır. Bakanlar Kurulundan gelen kanun önerileri, kanun tasarısı olarak anılırken, milletvekillerinin önerileri teklif olarak adlandırılır. Fransa’da 19. Yüzyılın başında meşruti monarşi döneminde ortaya çıkmış olan tasarı – teklif ayrımı⁹⁶ günümüzde hukuki açıdan olmasa da siyasi açıdan önem taşır. Bugün yürütme, yasama sürecinde de etkin rolü oynamaktadır.⁹⁷ Kanun tasarısı olarak TBMM Başkanlığına gelmeyen veya hükümetin desteklemediği tekliflerin günümüzde yasalaşma şansı neredeyse yoktur.⁹⁸ Yüksel’in yaptığı bir incelemeye göre olağan bir yasama yılında 125-150 adet kanun önerisinin yasalaştığı ülkemizde kanun tekliflerinin yasalaşma oranı yüzde beş civarındadır.⁹⁹ Öte yandan son yıllarda dikkat çekecek kadar artan iktidar partisi tarafından verilen teklifler 24. Yasama Dönemi ve 26. Yasama Dönemi’nin ilk iki yasama yılında Genel Yasama Yöntemine göre kabul edilen kanunların yaklaşık yüzde otuzunu oluşturmaktadır.¹⁰⁰ Kanunlaşan teklif sayısındaki fazlalık iktidar partisi milletvekilleri tarafından sunulan tekliflerden kaynaklanmaktadır. İncelediğimiz dönemde yasalaşan tekliflerden sadece bir tanesi¹⁰¹ iktidar partisi teklifi değildir. Bununla beraber istisnai kanun teklifleri, arkalarında kanun tasarılarının dahi elde edemediği siyasi destekle, TBMM siyasi parti grup başkan vekillerinin hepsinin imzasıyla, meclis gündemine

⁹⁵ Arsel, i, 1965, s. 295.

⁹⁶ Karamustafaoglu, 1965, s. 47.

⁹⁷ Karamustafaoglu, 1965, s. 60.

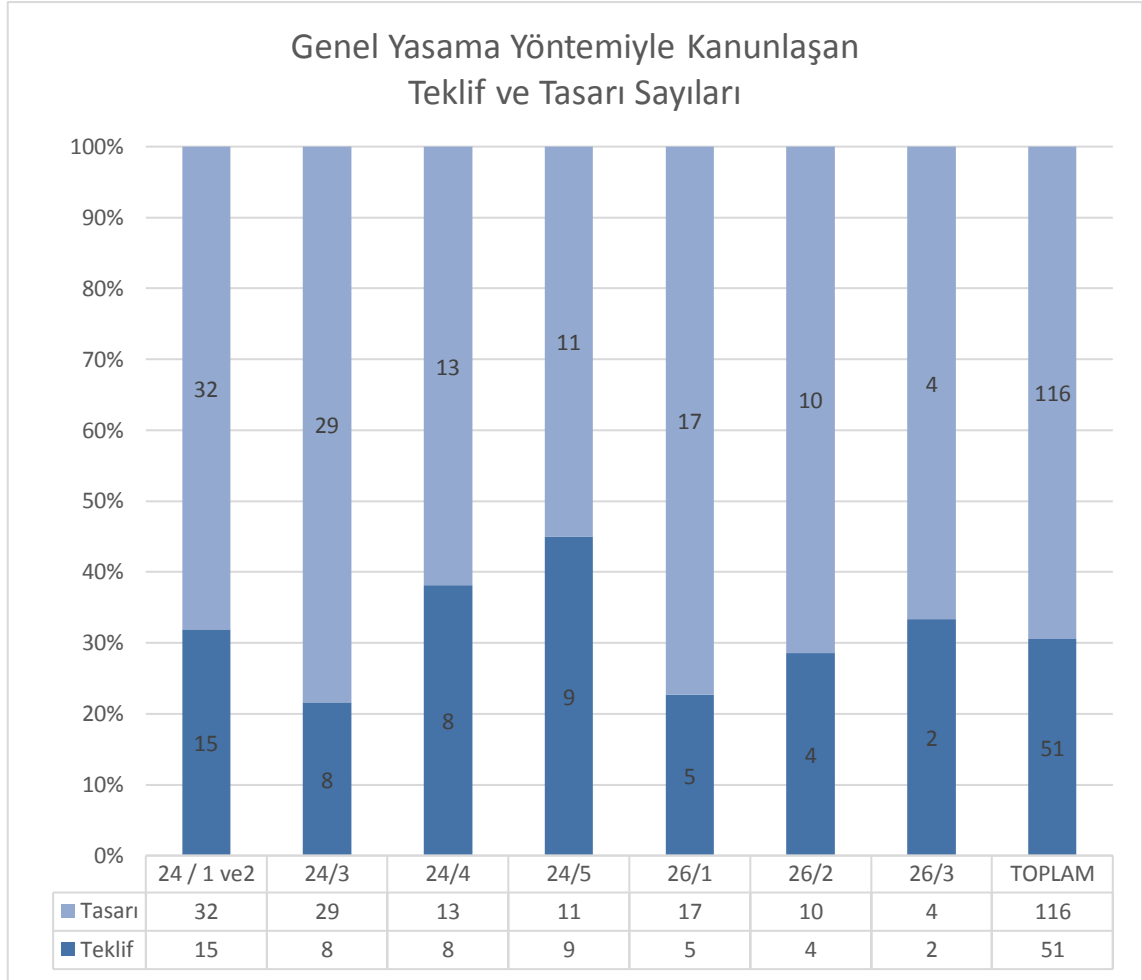
⁹⁸ Karamustafaoglu, 1965, s. 64; Özbudun, E., *Türk Anayasa Hukuku*, 13. baskı (Ankara: Yetkin, 2012), s. 310; Gözler, i, 2011, s. 834.

⁹⁹ Yüksel, 2014, s. 42.

¹⁰⁰ Bkz. Ek -1.

¹⁰¹ 24 Kasım 2011 tarihli ve 6250 sayılı kanun.

gelebilir.¹⁰²



Şekil 1 - Teklif / Tasarı Oranları

İçtüzük'ün 92. maddesi¹⁰³ Adalet Komisyonuna ölüm cezalarının onaylanması veya onaylanmaması yönünde kanun metni hazırlama görevi vermektedir. Anayasa tarafından Bakanlar Kurulu ve milletvekillerine verilen kanun önerme yetkisinin İçtüzük tarafından bir komisyona da tanınması anlamına gelen 92. maddenin ilk fıkrası, 2004

¹⁰² Bakırcı, 2000, s. 401. Örnek olarak bkz. TBMMTD, 22.12.2011, D.24, C.10, B.45, s.76.

¹⁰³ Çalışmamızda 1973 tarihli 584 sayılı TBMM İçtüzük'ü hükümlerinden sıkça bahsedecek olmamız nedeniyle, çoğu yerde sadece madde numarasına atıfta bulunduk. Buradan itibaren sadece madde numarası belirtildiği her yerde İçtüzük'ten bahsettiğimizi belirtmek isteriz.

yılında ölüm cezasının Türk hukukundan tamamen çıkmasının ardından ölü bir hüküm halini almıştır. Dolayısıyla kanımızca bu hükmün Anayasa ile olan çatışmasına daha fazla eğilmek gerekmez.

Kanun önerileri ve tasarıları arasında Meclis Başkanlığına sunuldukları andan itibaren hukuki hiçbir fark yoktur.¹⁰⁴ Kanun teklifleri ve tasarıları arasında konu açısından da bir sınırlama veya ayırım kural olarak bulunmamaktadır.¹⁰⁵ Bu nedenle biz çalışmamızda kanun önerisi terimini kanun teklif ve tasarılarını kapsayacak şekilde kullanacağız.¹⁰⁶ Bununla birlikte Anayasamızın 175. maddesi Anayasa değişikliklerinin ancak kanun teklifi şeklinde sunulabileceğini, 163. ve 164. maddeleri ise sırasıyla bütçe ve kesin hesap kanunlarının Meclis Başkanlığına sadece tasarı şeklinde gelebileceğini hükme bağlamıştır.

A. KANUN TASARILARI

Kanun tasarıları İçtüzük'ün 73. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun tasarılarının tüm bakanlarca imzalanmış olması gerekmektedir. Hükümet programı için önemli olan kanun tasarılarının reddi bakanlar kuruluna karşı güvensizlik oluşturabilir ve hükümetin siyasi sorumluluğunu gündeme getirebilir.¹⁰⁷ Parlamenter sistemlerde, parlamento üyesi olan bakanlar da tek imza ile kanun önerisi sunabilirler. Tek imza ile kanun teklifi sunan bir bakan, bakanlık sıfatının değil milletvekili olmasının kendisine tanıdığı bir yetkiyi kullanmaktadır. Buna karşın parlamentoya karşı birlikte sorumlu olmaları nedeniyle bakanların bu şekilde kanun önerisinde bulunmalarına pek rastlanmaz.¹⁰⁸ 73. madde

¹⁰⁴ Karamustafaoğlu, 1965, s. 47.

¹⁰⁵ Bakırcı, 2000, s. 400.

¹⁰⁶ İba ve Bozkurt, 2006, s. 121.

¹⁰⁷ Teziç, 2017, s. 48.

¹⁰⁸ Arsel, i, 1965, s. 295.

kanun tasarılarının gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına sunulmasını ve sunulan gerekçenin tasarımın tümü ve maddeleri üzerinde bilgi vermesini, hangi hükümlerin ne amaçla kaldırılmasının, değiştirilmesinin veya eklenmesinin istendiğinin açıklanmasını gerektirmektedir.

Başkanlığa gelen kanun tasarıları doğrudan ilgili komisyonlara havale edilirler. Havale işlemi tutanak dergisinde ve ilan tahtasında gösterilir. Kanun tekliflerinden farklı olarak, Meclis Başkanlığının kanun tasarısını havale ettiği komisyona bir milletvekilinin yazılı olarak itiraz etmesi mümkündür. İtiraz esas komisyona yönelik olabileceği gibi tali komisyona yönelik de olabilir.¹⁰⁹ 73. maddenin son fıkrasına göre itiraz halinde, itiraz sahibi milletvekiline oturum başında söz verilir. Bununla beraber bu itirazın tasarımın tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazımından hemen sonra ilk oturumun başında yapılması gereklidir.¹¹⁰ İtiraz sadece başkanlığın takdir yetkisini gözden geçirmesi sonucunu doğurmaktadır.¹¹¹ Has, tarafsız bir makam olan Meclis Başkanlığının havale işleminin meclis çoğunluğu tarafından değiştirilmemesi gerektiğini ve bu nedenle ilgili uygulamanın yerinde olduğunu belirtmektedir.¹¹²

Anayasa'nın Danıştay kenar başlıklı 155. maddesi kanun tasarılarının başbakan veya Bakanlar Kurulunca incelenmek üzere Danıştaya gönderilebileceğini düzenlemektedir. 1961 Anayasası da 140. maddesinde Danıştayın yetkileri arasında kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmeyi saymaktaydı. Teziç, kanun tasarılarının

¹⁰⁹ Neziroğlu, İ., "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma", *Yasama Dergisi*, 2009, 66–106 (s. 86).

¹¹⁰ Bakırcı, 2000, s. 405.

¹¹¹ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 54.

¹¹² Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 55.

Danıştay tarafından incelenmesinin Anayasal bir zorunluluk olduğunu ancak bu yöntemin çoğu zaman işletilmediğini belirtmektedir. Yazara göre Bakanlar Kurulu Danıştayın danışma kararı niteliğindeki incelemesi ile bağlı değildir. Teknik hataların düzeltilmesi ve yürürlükteki yasalarla uyum sağlanması için yapılan bu inceleme kanunun geçerliliğini etkileyecek ya da iptalini doğuracak bir sakatlık oluşturmaz.¹¹³ Karamustafaoğlu, 1961 Anayasası döneminde kaleme aldığı eserinde Bakanlar Kurulunun Danıştaydan görüş almasının zorunlu olmadığını belirtmiştir.¹¹⁴ Tanör ve Yüzbaşıoğlu da Bakanlar Kurulunun Danıştayın düşüncesini almasının zorunlu olmadığını belirtmektedir.¹¹⁵ Gözler ve Kaplan da kanun tasarıları hakkında Danıştaydan inceleme kararı almanın Bakanlar Kurulunun takdirinde olduğunu ve bu kararın Bakanlar Kurulu için bağlayıcı olmadığını belirtmektedirler.¹¹⁶ Kanımızca 155. maddenin metninden Danıştay incelemesinin zorunlu olduğu sonucu çıkmamaktadır. Ayrıca yürütme organını güçlendirmeyi hedefleyen 1982 Anayasası'nın 155. maddesindeki amacın; Bakanlar Kurulunun programını yürütmesi için en güçlü silahı olan kanun tasarısı sunma yetkisini Danıştayın takdirine bırakmak olduğu bizce düşünülemez.

Kanun tasarıları ilgili oldukları bakanlıkların bürokratlarınca hazırlandıktan¹¹⁷ sonra Başbakanlık tarafından görüş alınmak üzere diğer bakanlıklara iletilirler. Tasarı bu aşamadan sonra Bakanlar Kurulu tarafından imzalanarak Meclis Başkanlığına sunulur.¹¹⁸ Meclis Başkanlığına gelen kanun tasarıları geliş tarihleri belirtilerek gelen kâğıtlar

¹¹³ Teziç, 2017, s. 48.

¹¹⁴ Karamustafaoğlu, 1965, s. 57.

¹¹⁵ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2013, s. 293.

¹¹⁶ Gözler, K. ve G. Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 13. baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, 2013), s. 157.

¹¹⁷ Bu hazırlık aşaması 19 Şubat 2006 tarihinde 26083 sayılı Resmi Gazete'de, 17 Şubat 2006 tarih ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yayınlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile düzenlenmiştir. Bu konuda detaylı açıklama için bkz. Aslan, K.O., *Türk Parlamento Hukuku* (Ankara: Adalet, 2014), ss. 159–172.

¹¹⁸ Neziroğlu, 2008, s. 247.

listesinde yayınlanır. Kanun tasarıları öncelikle Meclis Genel Evrak ve Arşiv Müdürlüğünden kayıt numarası alır, sonrasında Anayasa ve kanun tekniğine uygunluk açısından incelenmek üzere Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne ulaşırlar.¹¹⁹

B. KANUN TEKLİFLERİ

Kanun teklifleri,¹²⁰ İçtüzük'te kanun tasarılarının hemen ardından 74. maddede düzenlenmiştir. Kanun teklifleri bir milletvekili tarafından verilebilecekleri gibi birden fazla milletvekilinin imzasını da taşıyabilirler.¹²¹ Teklifler eğer bir veya iki milletvekili tarafından imzalanmışlarsa imza sahiplerinin adıyla kayıtlara geçerken, ikiden fazla milletvekilinin imzasını taşıyan teklifler ilk imza sahibinin adını takiben eklenen "... ve (x) sayıdaki arkadaşının..." ibaresiyle kaydedilmektedir.¹²² Bu kural kanun teklifinin birden fazla grup başkan vekili tarafından verilmesi halinde esnetilmekte, grup başkan vekillerinin hepsinin isimleri, taşıdıkları unvanı da gösterir şekilde, teklifte yerini almaktadır.¹²³ Kanun tekliflerine, teklif Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra da imza atılmasına olanak tanınmaktadır.¹²⁴

¹¹⁹ Neziroğlu, 2008, s. 248.

¹²⁰ 2009 tarihli Taslak'ın 56. maddesi kanun tasarı ve tekliflerini beraber düzenlenmiştir. Maddenin getirdiği en önemli yenilik komisyonlara üye tamsayısının üçte ikisi ile kanun teklif etme yolunu açmasıdır. Taslak'ın 56. maddesinin 4. fıkrası ise "Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren haller dışında bir tasarı veya teklif ile birden fazla kanunun hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Bir çerçeve madde ile birden fazla maddede değişiklik yapılamaz. Bu koşullara uymayan tasarı ve teklifler Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından iade edilir" hükmüyle torba kanun uygulamasına karşı önlem oluşturmuştur.

¹²¹ Milletvekilinin sadece kanun teklif etmesi için değil göreve başlayarak tüm parlamento çalışmalarına katılabilmesi için ant içmesi gerekmektedir. [Dönmez, G., *1982 Anayasası'nda Milletvekilliği Statüsünün Kazanılması ve Sona Ermesi* (Ankara: Adalet, 2016), s. 237.] Bir milletvekilinin tutukluluk hali de yasama faaliyetlerine katılmasına engel teşkil etmemektedir. Milletvekilinin bizzat parlamentoda bulunmasını gerektirmeyen, yazılı soru, kanun teklifi, doğrudan gündeme alma önergesi gibi, her türlü işlem tutukluluk süresince de kullanılabilir. Anayasa Mahkemesi tutukluluk halinin millettekinin yasama faaliyetlerine katılmasını engellemesinin "seçilme ve temsil hakkıyla yargılamanın tutuklu olarak sürdürülmesindeki makul dengenin" bozulmasına neden olarak Anayasa'nın 19. maddesinin 7. fıkrasını ihlal ettiğine karar vermiştir. 2012/1272 sayılı bireysel başvuru üzerine verilen 4 Aralık 2013 tarihli karar.

¹²² Bakırcı, 2000, s. 403.

¹²³ Bakırcı, 2000, s. 402.

¹²⁴ Bakırcı, 2000, s. 400.

Kanun teklifleri de kanun tasarıları gibi gerekçeli olmak zorundadır ancak kanun tekliflerine eklenen gerekçenin sadece genel gerekçeyi içermesi yeterlidir, madde gerekçelerini de içermesi gerekmez.¹²⁵ Kanun tasarılarının aksine milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinin gerekçelerinin hangi unsurları içermesi gerektiği İçtüzük tarafından düzenlenmemiştir. Neziroğlu, her ne kadar kanun teklifleri için genel gerekçe yeterli görülse de kanun tekliflerine de madde gerekçelerinin eklenmesi gerektiğini iddia etmektedir.¹²⁶ Bakırcı, İçtüzük'ün iki kanun önerisi arasında yarattığı bu farkı unutkanlık olarak yorumlamıştır.¹²⁷ Kanımızca İçtüzük devletin tüm imkânlarına sahip Bakanlar Kuruluna yüklediği külfeti milletvekillerinden istemeyerek kanun tekliflerinin sunulmasını kolaylaştırmıştır. Dahası kanunlaşması neredeyse kesin olan kanun tasarıları için detaylı bir gerekçenin aranması, kanun görüşmeleri sırasında muhalefetin tasarımı daha iyi denetlemesini sağlar ve uygulama aşamasında yorumlanmasını kolaylaştırır. Kanun tekliflerinin gerekçesinin eksik bulunması halinde bu eksikliği Meclis Başkanı veya eksik şekilde havale edilmesi halinde teklifi görüşen komisyon isteyebilir.¹²⁸

Meclis Başkanlığı kanun tekliflerini doğrudan komisyonlara havale eder ve bir kopyasını 40. madde uyarınca bilgi için Başbakanlığa gönderir. İçtüzük teklifinin ilk halinde bulunan, kanun tekliflerinin komisyonlara havalesi için öncelikle Başbakanlık tarafından incelenmesinin tamamlandığını gösterir yazının on beş gün beklenmesini düzenleyen 40. maddenin 2. fıkrası Anayasa komisyonu tarafından, kanun tekliflerinin görüşülmesinin on beş gün dahi olsa başbakanlıkça bekletilemeyeceği gerekçesiyle haklı

¹²⁵ Neziroğlu, 2008, s. 249.

¹²⁶ Neziroğlu, 2008, s. 303.

¹²⁷ Bakırcı, 2000, s. 403.

¹²⁸ Onar, E., *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu* (Ankara: Ankara Üniversitesi, 1993), s. 34.

olarak metinden çıkartılmıştır.¹²⁹ Has, 73. maddenin son fıkrasının kanun tekliflerinin havalesi için de uygulanabileceğini ve havaleye itirazın mümkün olduğunu belirtmektedir.¹³⁰ Kanımızca 73. madde kanun tasarılarını düzenlediğinden ve kanun tekliflerini düzenleyen 74. maddede 73. maddeye hiçbir atıf bulunmadığından veya aralarında genel hüküm – özel hüküm ilişkisi olmadığından bu görüşe katılmıyoruz.¹³¹ Bu nedenle kanun tasarılarının aksine havale edilen komisyona itiraz mümkün değildir.¹³² Yürütme organının olumsuz görüşünü alan kanun tekliflerinin kabul edilme olasılığı neredeyse yoktur. Hükümet kanun teklifleri üzerine görüşünü bildirirken teklifin esasından çok teklif sahiplerinin kimliğini değerlendirmekte ve bu uygulama muhalefetten gelen tekliflerin filtrelenmesine neden olmaktadır.¹³³ 74. madde kanun tekliflerinin komisyona havale işleminin tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazılması zorunluluğunu getirmemiştir. Uygulamada İçtüzük'ün 51. maddesi gereğince kanun tekliflerinin havale işlemi de tutanak dergisine yazılmakta ve ilan edilmektedir.¹³⁴ 74. maddenin 3. fıkrası komisyonlara “şartlarına uymayan kanun tekliflerini” tamamlatma yetkisi vermektedir. Kanımızca, İçtüzük veya Anayasada başka bir hüküm olmadığına göre komisyonların bir kanun teklifinde arayabileceği tek şart kanun teklifinin gerekçeli olmasıdır. Uygulamada kanun tekliflerinin tamamlatılması yöntemine genellikle başvurulmamaktadır.¹³⁵ Bunun yerine Meclis Başkanlığınca önceki aşamalarda tespit edilen eksiklikler komisyon aşamasında önergelerle tamamlanmaktadır.¹³⁶

¹²⁹ MMTD, 4.12.1972, D.3, YY.4, C.29, B.13, SS.763, s.26.

¹³⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 54.

¹³¹ Aynı yönde Başkanlık Divanı uygulaması için bkz. TBMMTD, 20.02.2015, D.24, YY.5, B.59, s.6.

¹³² Aksi yönde bkz. Neziroğlu, 2008, s. 205.

¹³³ Bakırcı, 2000, s. 348.

¹³⁴ Bakırcı, 2000, s. 404.

¹³⁵ Bakırcı, 2000, s. 405.

¹³⁶ İba ve Bozkurt, 2006, s. 161.

Buraya kadar aktardıklarımızdan anlaşılacağı üzere kanun tasarısının TBMM'ye gelmeden önce oluşması ve Meclis Başkanlığına sunulması aşaması kanun tekliflerine göre daha güçtür. Bu nedenle zaman zaman iktidar grupları acil gördükleri kanunlar için kanun tasarısı yerine grup başkanvekillerinin imzasını taşıyan kanun teklifleri sunmaktadırlar.¹³⁷ Kanun tasarısı hazırlanırken uyulması gereken, 19 Aralık 2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in getirdiği kuralları dolanmak ve tasarının yürütme organı tarafından hazırlanmasında başbakanlık ve bakanlıklar arasındaki işlemleri kaldırarak zaman tasarrufu sağlamak amacıyla bu yöntem kullanılmaktadır.¹³⁸ Hukukumuzda kanun tasarıları ile kanun teklifleri arasında düzenleyebilecekleri konu bakımından bir ayrım olmadığı için¹³⁹ gerçekleştirilen bu uygulamanın bir yaptırımını da bulunmamaktadır.

C. KANUN ÖNERİLERİNİN GERİ ALINMASI

İçtüzük'ün 75. maddesi kanun önerilerinin hükümet veya teklif sahibi milletvekilleri tarafından geri alınmalarını düzenlemektedir. Kanun önerisi TBMM Genel Kurulunun gündemine alınmadan önce Genel Kurula bilgi verilerek geri alınabilir. Bir kanun önerisinin Genel Kurul gündemine alınması ise komisyon raporunun Meclis Başkanlığına sunulmasıyla olacaktır. Bu nedenle komisyon aşamasında da geri alma mümkündür. Kanun tekliflerinin geri alınması için kanun teklifinde imzası olan tüm milletvekillerinin imzalarını çekmeleri gerekir.¹⁴⁰ Aksi takdirde her milletvekilinin tek imzayla kanun teklif etme yetkisine sahip olması sebebiyle teklif işlem görmeye devam

¹³⁷ Bakırcı, 2000, s. 401.

¹³⁸ Bakırcı, F., "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", içinde *Kanun Yapma Tekniği* (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2016), ss. 21–61 (s. 32); Ergül, O., *Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması Çalıştayı* (Ankara: Yorum Basın Yayın, 2013), s. 16.

¹³⁹ Bakırcı, 2000, s. 399.

¹⁴⁰ Neziroğlu, 2008, s. 179.

edecektir. Bu nedenle geri alınan teklifler genellikle tek imzalı veya az sayıda imzaya sahip kanun teklifleridir.¹⁴¹ Neziroğlu, kanun tasarılarının geri alınması için sadece başbakanın imzasını taşıyan bir tezkerenin yeterli olduğunu yazmaktadır.¹⁴² Bakırcı ise geri alma için tüm bakanların imzasının gerekli olduğuna işaret etmektedir.¹⁴³ Kanımızca da yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince Bakanlar Kuruluna ait olan bir kanun tasarısı ancak Bakanlar Kurulu tarafından tüm bakanların imzasıyla geri alınabilmelidir. Bir öneri geri alınırken o öneri üzerinde en son yapılan işlem ne ise gene aynı işlem yapılarak geri alınacaktır. Örneğın bir öneri gelen kâğıtlar listesinde yayınlandıysa, gelen kâğıtlar listesinde “geri alınan önergeler” başlığı altında yayınlanarak geri alınacaktır.¹⁴⁴ Eğer öneri Genel Kurul gündemine alınmışsa, geri alınması Genel Kurulun kararı ile mümkündür. Geri alma Genel Kurul gündeminin “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında bilgiye veya oya sunulur.¹⁴⁵

Öneri sahipleri geri alma haklarını kullandıklarında esas komisyon veya başka bir milletvekili tasarı veya teklifi üstlenebilir. Bu durumda öneri üzerindeki görüşmeler devam edecektir. Kanun önerisini sadece bir milletvekilinin imzalaması ve bu milletvekilinin ölmesi veya milletvekilliğinin düşmesi durumunda ortada bir geri alma iradesi olmadığı için, kanun teklifini verdiği anda geçerli olan hukuki irade açıklaması ölüm veya milletvekilliğinin düşmesinden etkilenmeyecek ve kanun teklifi başka bir milletvekili veya komisyon tarafından üstlenilmesine gerek kalmadan işlem görmeye devam edecektir.

¹⁴¹ Bakırcı, 2000, s. 406.

¹⁴² Neziroğlu, 2008, s. 178.

¹⁴³ Bakırcı, 2000, s. 406.

¹⁴⁴ İba ve Bozkurt, 2006, s. 72.

¹⁴⁵ Neziroğlu, 2008, s. 179.

D. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM

6771 sayılı kanun başkanlık sistemindeki yasama – yürütme ayrılığını sağlamak için yürütme organın kanun önerme yetkisini kaldırmıştır. Bir dahaki milletvekili genel seçimlerinin ardından yürütme organı kanun yapma sürecini başlatma yetkisini bütçe ve kesin hesap kanunları dışında kaybedecektir. Bu nedenle İçtüzük'te kanun tasarılarının düzenlendiği 73. maddenin ilga edilmesi gerekmektedir. İlk bakışta yasamanın yürütme aleyhine elde ettiği bir kazanım gibi gözükse de kanun tasarılarının hukukumuzdan çıkması kanun tekliflerine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece, uygulamada son dönemlerde yaygınlaşan teklif kılığına bürünmüş kanun tasarısı uygulaması olağan yöntem haline gelecektir. Kanun tasarılarının sunulması kanun tekliflerine göre daha detaylı gerekçelerin hazırlanmasını ve bakanlıklar arasında fikir alışverişinde bulunulmasını gerektirir. TBMM'ye sunulan tasarı bir veya birkaç bakanlık tarafından incelenmiş, olgunlaştırılmış bir metindir.¹⁴⁶ Kanun teklifleriye bir milletvekili tarafından hiçbir çalışma ve incelemeye gerek olmaksızın kaleme alınabilirler. Dahası kanun tekliflerine sadece genel gerekçe eklenmesi yeterliyken tasarılar madde gerekçelerinin de eklenmesi gerekir. Bu durumda İçtüzük ya kanun tekliflerinin hazırlanmasında da bugüne kadar tasarıların uyduğu kurallara riayet edilmesini arayarak milletvekilleri tarafından teklif verilmesini neredeyse imkânsız kılacak kadar zorlaştıracak, ya da arkasında aslında yürütme organının olduğu tekliflerin madde gerekçeleri dahi olmadan sunulmasına izin verecektir. Bu sebeple kanun tekliflerinin en azından madde gerekçelerini içermesi aranmalıdır. Nihayetinde bir siyasi partinin üyesi olan Cumhurbaşkanı rahatlıkla istediği kanun teklifini partisi milletvekilleri aracılığıyla

¹⁴⁶ Aslan, 2014, s. 161.

Meclis Başkanlığına iletebileceğinden, Anayasa'nın 88. maddesinde yapılan değişiklik büyük ölçüde işlevsizdir.

Tasarıların komisyonlara havalesini düzenleyen 73. maddenin kıyas yoluyla tekliflere de uygulanabileceğini, kanun tasarıları ortadan kalktıktan sonra savunmaya imkân yoktur. Bu nedenle kanun tekliflerinin havalesine itiraz ihtimali de ortadan kalkmıştır.

IV. KOMİSYON GÖRÜŞMELERİ

TBMM'nin yapmakta olduğu yasaların halka sunulduğu, halkın bu yasalardan haberdar olduğu yer her ne kadar TBMM Genel Kurulu ise de ürünler aslında buzdağının suyun altında kalan kısmında, komisyonlarda şekillenirler.¹⁴⁷ Hatta komisyonlar kimi zaman daha ayrıntılı incelenmelerini gerekli gördükleri veya uzlaşılmasında zorluk çekilen konular için alt komisyonlar kurmaktadır. Kurulan bu alt komisyonlarda olgunlaştırılan konular komisyondan daha hızlı geçmektedir. Bağlayıcı olmamakla beraber alt komisyon raporları genelde komisyon tarafından benimsenmektedir.¹⁴⁸ Genel Kurul ise bu yasalara son dokunuşların yapıldığı yerdir, genellikle kanunlar komisyonlardan geldikleri şekilde yasalaşır.¹⁴⁹ Buna rağmen komisyon görüşmeleri sağlayacakları faydalara karşın, Anayasa'nın açıkça komisyonda görüşüleceğini belirttiği durumlar hariç Anayasal bir zorunluluk değildir.¹⁵⁰ Bu kısımda kısaca komisyonlar

¹⁴⁷ Karamustafaoğlu, 1965, s. 9.

¹⁴⁸ Neziroğlu, 2008, s. 29.

¹⁴⁹ Karamustafaoğlu, 1965, s. 192.

¹⁵⁰ 31 Mayıs 1966 tarihli 12310 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1964/26 E., 1966/1 K. sayılı 13 Kasım 1966 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi komisyon çalışmalarının Anayasal bir zorunluluk olduğu izlenimini veren şu paragrafları kaleme aldıktan sonra: "Anayasa'da her kanun tasarısı ve teklifinin mutlaka bir komisyon incelemesinden geçmesi gerektiği yolunda bir kuralı doğrudan doğruya koyan hüküm yoktur. ... Bununla birlikte yasama meclislerinde komisyonlar bulunacağına ve kanun tasarısı ve tekliflerinin bu komisyonlarda görüşüleceğine işaret eden dolaylı hükümler Anayasa'da yer almıştır. ... Bu hükümlerin yasama meclisleri komisyonlarına ve kanun tasarılarının komisyonlarda görüşülmesi usulüne bir Anayasa

hakkında bilgi verdikten sonra yasa önerilerinin TBMM komisyonlarında nasıl incelendiği anlatılacaktır.

müessesesi niteliği verdiği şüphe yoktur.” dava konusu kanunu şekil bakımından iptal etmemiştir. Aynı karara yazdığı karşı oyda Muhittin Gürün Anayasa mahkemesinin sonraki kararlarında takip edeceği içtihadı şu şekilde açıklamıştır: “Komisyonlar; kendilerine havale olunan kanun tasarı ve tekliflerin içinde bulunduğu meclis adına inceleyerek düşüncelerini bir raporla bildiren kuruluşlardır. Meclislerin Genel Kurulları bu raporlarda ileri sürülen düşüncelerle bağlı değildir. Bunu tamamen kabul veya tamamen red edebilecekleri gibi büsbütün farklı bir şekle de sokabilirler. ... Fakat bir tasarrımın ilgili Komisyonunda incelenmemiş olmasının Meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engel teşkil ettiğinin düşünülmesi mümkün değildir...

(...)

Bunun iki noktadan değerlendirilmesi lâzımdır:

1- Demekki, bazı hal ve zaruretlerde Komisyon çalışmasından vazgeçilebileceği kabul edilmektedir. Bu hükmün uygulanması sonucu çıkarılan bir kanunun sıhhatinin tam olduğu ve Anayasa'ya aykırı bulunmadığı şüphesizdir. -Şu halde Komisyon çalışması, -Meclis iradesinin gereği gibi tecellisi ve kanunun sıhhati için vazgeçilemez bir unsur değildir.

2- Esasen kararın çoğunluk kısmında da, içtüzüğün bu hükmünden faydalanılarak kabul edilmiş olan bir kanunun sıhhati üzerin de söz edilmemiş, ancak bu hükmün kendi kapsamı içinde, ereği ile sınırlı olarak ele alınması gerektiği ileri sürülmüştür.

Bu mütalâadan, Komisyon çalışmasının bir Anayasa kuralı olmadığı sonucunun çıkartılması zaruridir. Aksi takdirde yani bir kanun tasarı veya teklifinin behemahal ilgili komisyonlardan geçirilmiş olması, bir Anayasa kuralı icabı bulunmuş olsa idi şu veya bu zaruretle bu kuralın ihmal edilmesinin kabulü de mümkün olamazdı. Şu halde kararın çoğunluk kısmında ilk önce, bu düşüncenin aksi savunulmuş olmakla beraber sonradan, Tüzüğün 36 ncı maddesinde sayılan hallerde Komisyon mesaisinin vazgeçilebilir bir unsur olduğu kabul edilmekle, bunun bir Anayasa kuralı olmadığı da kabul edilmiş bulunmaktadır.

... Bu itibarla bir kanun tasarrısı veya teklifinin ilgili komisyonunda incelenmeden doğruca Genel Kurulda müzakere edilerek kabul edilmiş olması onun sıhhatini zedelemey ve Anayasaya bir aykırılık teşkil etmez.” Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı sonraki kararlarında yerleşmiştir: 24 Ekim 1968 tarihli ve 13035 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1968/15 E., 1968/13 K. sayılı 6 mayıs 1968 tarihli kararında; “Anayasa, nerede bir komisyon incelemesini zorunlu görmüşse onu içtüzüğün kurup kurmamakta muhtar olacağı komisyonlara bırakmadan kendi metninde açıklamıştır. 90. maddenin ikinci fıkrasında Meclis soruşturması için her iki meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyon, 91. maddenin ikinci fıkrasında söz konusu üyelerin kanun tekliflerini inceleyecek komisyonlar, 92. maddede Cumhuriyet Senatosunca yapılacak değiştirmeyi Millet Meclisinin benimsememesi halinde her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerle kurulacak komisyon, 94. maddede bütçe tasarrılarını inceleyecek komisyon. Anayasa müessesesi olan komisyonlar listesini tamamlar.

(...)

Demek ki iptali dâva edilen kanun, doğrudan doğruya meclislerce görüşülüp kabul edilmiş olsaydı gene de Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemezdi. Kaldı ki dâva konusu kanunun tasarı halinde iken önce komisyonlarca incelenmiş bulunması içtüzük hükmü gereğidir. Komisyonun gerek kuruluşunda gerekse karar verişinde bir şekil noksanı varsa bu noksan, siyasî partilerin güçleri oranı veya toplantı ve karar yeter sayısı gibi Anayasa'nın koyduğu kurallara ilişkin bulunsu bile, meclislerin kabulleriyle tekemmül eyleyen yasada şekil bakımından bir Anayasa aykırılığı söz konusu edilemeyecektir. Çünkü öne sürülen şekil noksanı, esasen Anayasa'nın değil, içtüzüğün getirdiği bir komisyon safhasına münhasırdır.”

Anayasa Mahkemesi, 6 Ekim 1999 tarihli ve 23838 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1999/14 E., 1999/6 K. sayılı ve 26 Mart 1999 tarihli kararında ise yukarıda aktardığımız içtihadına ters bir karar vermiştir. Seçimlerin yenilenmesi kararının değiştirilmesine dair kararın Anayasa Komisyonunda görüşülmeksizin Genel Kurul'a sunulmasını bir eylemli içtüzük değişikliği olarak görüp kararı iptal etmiştir.

A. YASAMA KOMİSYONLARI

Komisyon, bir iş ya da meselenin incelenmek üzere yollandığı en az üç kişiden oluşan bir kuruldur. Her ne kadar komisyonların üye sayısı için bir üst sınır belirtmek mümkün olmasa da kalabalık kurullar olmamaları gerekir.¹⁵¹

Günümüzde oldukça kalabalık hale gelmiş olan parlamentolar kanun tekliflerini toplu halde incelemenin, tartışmanın ve nihayetinde sonuçlandırmanın imkânsızlığı karşısında bu işlemlerin bir kısmını kendi içlerinden çıkan daha küçük kurullara, komisyonlara bırakmışlardır.¹⁵² Komisyonlar sayesinde yasama faaliyetinin büyük kısmı daha hızlı çalışabilen, daha küçük, çok sayıda kurulda gerçekleşmektedir. Daha fazla ve daha ayrıntılı çalışma imkânı yaratmasına karşın komisyonlar, parlamenterlerin kendi konuları üzerinde daha ayrıntılı çalışırken diğer konulardan uzaklaşmalarına neden olur.¹⁵³ Yasama organını, bir bilgisayarın saniyede milyonlarca işlem yapması gereken merkezi işlem birimine benzetirsek, ki özellikle bütçe görüşmeleri sırasında durum böyledir,¹⁵⁴ komisyonların her biri merkezi işlem biriminin birer çekirdeği gibidir. Ne kadar fazla çekirdek, bir o kadar fazla işlem kapasitesi demektir. Yapılan bu iş bölümü hem yasama sürecinin hızlanmasını hem de komisyonların uzmanlıklarına göre ayrılması neticesinde kalitesinin artmasını sağlar.¹⁵⁵

¹⁵¹ Karamustafaoğlu, 1965, s. 6.

¹⁵² Parlamentoyla beraber doğan yasama komisyonlarının İngiltere’de 16. Yüzyılın ortalarından itibaren devamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. [Karamustafaoğlu, 1965, s. 17.] Fransa’da ise sürekli komisyonlar 20. Yüzyıla kadar kurulmamıştır. [Karamustafaoğlu, 1965, s. 30.] Kamu Esenliği komitesinin bıraktığı izler, sürekli komisyonların hem yasama yürütme ayrılığını zedeleyeceği hem de bakanlık yetkileri ile paralel kurulacak olan komisyonların yürütme faaliyetini aksatacağı endişesi sürekli komisyonların kurulmasını geciktirmiştir. [Karamustafaoğlu, 1965, s. 29.]

¹⁵³ Yapıcı, H., “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar”, *Yasama Dergisi*, 2007, 57–81 (s. 58).

¹⁵⁴ İba, 2010, s. 440.

¹⁵⁵ Karamustafaoğlu, 1965, s. 8.

Yasama faaliyetinde muazzam bir öneme sahip olan komisyonlar hukuki açıdan ise bağlı buldukları meclisin birer iç organından ibarettir. Komisyonların asli yetkileri yoktur. Bağlı buldukları ana organ olan meclislerin yetkilerini kullanmalarına ve görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olan minyatür meclislerdir.¹⁵⁶ Komisyonların ne irade açıklamaları meclisin irade açıklaması, ne de yaptıkları hukuki işlemler meclisin hukuki işlemidir. Komisyonlar kısaca *“meclisin yeterli üyelerinden belli bir kısmının seçilmesiyle kurulan ve kural olarak raporlar sunmak yoluyla meclis çalışmalarını hazırlayan organizmalardır.”*¹⁵⁷

Yasama komisyonları farklı ülkelerde birbirinden çok farklı şekillerde düzenlenmiştir. Her ne kadar komisyonların kuruluşu genel olarak içtüzüklerle düzenlenmiş olsa da komisyonların Anayasalar veya yasalarla düzenlenmesi de mümkündür.¹⁵⁸ Ülkemizde de Anayasa'nın 162. maddesi tarafından düzenlenen Plan ve Bütçe Komisyonu ile 5840 sayılı kanunla kurulmuş olan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, 4847 sayılı kanunla kurulan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, 6532 sayılı kanunla kurulan Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu, 3346 sayılı kanunla kurulan Kamu İktisadi Teşebbüşleri Komisyonu ve 3686 sayılı kanunla kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu içtüzük ile düzenlenmeyen komisyonlara örnek verilebilir. Dünyadaki komisyonlar uzmanlığa dayanıp dayanmamaları açısından İngiliz ve Fransız/Amerikan sistemi olmak üzere ikiye ayrılırlar. İngiliz sisteminde komisyonlar uzmanlığa dayanmazken, Fransız/Amerikan sisteminde komisyonlar ihtisaslaşmıştır.¹⁵⁹ Komisyonların sınıflandırıldığı ikinci kıstas ise komisyonların sürekli veya geçici/özel

¹⁵⁶ Karamustafaoğlu, 1965, s. 11.

¹⁵⁷ Karamustafaoğlu, 1965, s. 12.

¹⁵⁸ Karamustafaoğlu, 1965, s. 10.

¹⁵⁹ Karamustafaoğlu, 1965, s. 67.

olmalarıdır. Sürekli komisyonlar adlarından da anlaşıldığı üzere ya bir yasama yılı ya da bir yasama dönemi için kurulan komisyonlardır. Geçici/Özel (*ad hoc*) komisyonlar ise yasama organları tarafından belirli bir konuyu incelemek için kurulan görevlerini tamamladıktan sonra dağılan komisyonlardır.¹⁶⁰ Çalışmamız kapsamı dışında olan Meclis Araştırması ve Meclis Soruşturması komisyonları geçici/özel komisyonların ülkemizdeki örneklerindedir.¹⁶¹ Geçici komisyonların yasama faaliyetine yönelik kurulmaları mümkünse de, genellikle kanun yapma faaliyeti dışındaki amaçlarla kuruldukları söylenebilir.¹⁶² İçtüzük'ün 20. maddesiyle kurulan komisyonlar ise sürekli ihtisas¹⁶³ komisyonlarıdır.

Yasama meclislerinde komisyonların kanun yapım faaliyetine ne zaman katıldıkları ve uzmanlaşma dereceleri; komisyonların ve bu sayede parlamentonun siyasa belirleme sürecine ne derece etkin katıldığını da belirlemektedir. Komisyon aşamasının Genel Kuruldan önce olması halinde komisyonlarda yasa önerisi değişebilmekte ve uzmanlaşmış komisyonlar yasama meclislerinin siyasa yapım sürecindeki etkinliklerini arttırmaktadır.¹⁶⁴ Bazı ülkelerde ise komisyonlara yasama yetkisinin dahi tanındığı görülmektedir.¹⁶⁵ Ülkemizde ilk kez 1961 Anayasası ile komisyonlar gerçek uzmanlık komisyonları halini almıştır. Buna karşın komisyonlara gerçekten ilgili konuda uzman üyelerin atandığı yönünde kanıt bulunmamaktadır. Dereli, komisyonların oluşumunda 1961 Anayasası uyarınca meclis Genel Kurulundaki oranların göz önünde tutulmasının

¹⁶⁰ Karamustafaoğlu, 1965, s. 115.

¹⁶¹ 2009 tarihli Taslak 21. maddesiyle Meclis Başkanının önerisi ve Danışma Kurulunun onayı ile meclis araştırma komisyonlarının dışında *ad-hoc* komisyonlarında kurulabilmesine imkan tanımaktadır.

¹⁶² Karamustafaoğlu, 1965, s. 200.

¹⁶³ Gözler, 2017, s. 219.

¹⁶⁴ Dereli, E., *Siyasa Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri* (İstanbul: Der Yayınları, 1996), s. 43.

¹⁶⁵ Yapıcı, 2007, s. 63.

komisyonların yürütmenin emrine girmesine neden olduğunu gözlemlemiştir.¹⁶⁶ Kanımızca yasa yapımında komisyon aşamasının yer aldığı zaman veya komisyonların uzmanlaşmış olup olmaması yasama meclislerinin siyasa yapımında etkinliğini belirlemek için ancak parti disiplininin olmadığı yasama meclislerinde kullanılabilir ipuçlarıdır. Disiplinli partilerin çoğunluğu oluşturduğu bir parlamentoda Dereli'nin de gözlemlediği gibi, yürütme komisyonları üzerinde de etkili olacaktır.¹⁶⁷ Hükümet sistemi de komisyonların etkinlik seviyesi hakkında ipucu vermektedir; başkanlık sistemlerindeki komisyonlar parlamenter sistemlerdeki örneklerine oranla daha güçlü konumdadır.¹⁶⁸

B. KOMİSYONLARIN KURULMASI

Ülkemizde komisyonlara üye seçimleri Anayasa ve İçtüzük tarafından düzenlenmiştir. Anayasa'nın 95. maddesi siyasi parti gruplarının meclis çalışmalarına üye sayısı oranında katılmalarını zorunlu kılmaktadır. İçtüzük'ün 21. maddesiyle 11. maddesine atıfla parti gruplarının Meclis Başkanlık divanındaki temsil oranlarının komisyonlar için de geçerli olacağını hükme bağlamıştır.¹⁶⁹ Komisyonların üye sayılarının partilerin Genel Kuruldaki sandalye sayıları ile uyumlu olması gerektiğinden zaman zaman komisyonların üye sayıları değiştirilmektedir. Bu nedenle komisyonların üye sayılarının kanun veya içtüzükte sabitlenmesi komisyonların kuruluşunu Anayasa'nın 95. maddesine aykırı hale getirebilir.¹⁷⁰ Anayasa Mahkemesi eski tarihli bir kararında “içtüzük ve kanunlarla kurulan komisyonların, kuruluş ve işleyişlerindeki

¹⁶⁶ Dereli, 1996, s. 90.

¹⁶⁷ Dereli, 1996, s. 101.

¹⁶⁸ Yapıcı, 2007, s. 59.

¹⁶⁹ Siyasi partilere düşen komisyon üyeliklerinin nasıl hesaplandığının detaylı bir incelemesi için bkz. Bakırcı, 2000, ss. 331–342.

¹⁷⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 48.

aykırılıkların” biçim yönünden Anayasaya aykırılık oluşturmayacağını belirtmiştir.¹⁷¹ Kanımızca komisyonların kuruluşlarına dair kurallar ister İçtüzükte isterse Anayasada yer alsın, demokratik bir yasama sürecinin sağlanması için önemlidir. Anayasa Mahkemesinin bu yorumu muhalefete komisyonlarda söz hakkı verilmemesini mümkün kılmaktadır. Siyasi partilerin komisyonlarda sandalye sayılarına uygun şekilde temsil edilmesinin istisnası, 21. maddenin birinci fıkrasında siyasi partilere verilen komisyon sandalyelerinden feragat etme hakkıdır. Partilerin kendilerine düşen üyelikler için gösterecekleri adaylar Genel Kurul tarafından onaylanır. Partiler komisyon üyeliklerinin seçimi aşamasında milletvekilleri arasında anketler yaparak milletvekillerini uzmanlıklarına göre komisyonlarda görevlendirmektedirler.¹⁷² Seçimler ise siyasi parti gruplarının gösterdiği adayların Genel Kurulda her komisyon için ayrı ayrı işaret oyuyla oylanması şeklinde olur.¹⁷³ Siyasi parti gruplarınca verilen bu listelerin onaylanması ile

¹⁷¹ E.1975/145, K.1975/198, 14 Ekim 1975, RG: 11 Mart 1976 / 15525. Aynı kararında Anayasa Mahkemesi komisyon görüşmelerindeki usulsüzlüklerin kanunu biçim yönünden sakatlamayacağını şu şekilde açıklamıştır:

“Anayasa’da, kimi hallerde kurulması öngörülen Karma Komisyonlar (madde 92 ve 94) dışında kanun tasarı ve tekliflerinin önce komisyonlarda, sonra Meclislerin Genel Kurullarında inceleneceği hakkında zorunluk koyan bir hüküm yoktur. Gerçi Anayasa’nın kimi maddelerinde Meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bunlar, kanun tasarı ve tekliflerinin mutlak surette komisyonlardan geçirilmesi zorunluğu koyan bir Anayasa kuralı sayılamaz ve genellikle Yasama Meclislerince varlıkları bilinen komisyonlardan, o maddelerde öngörülen hallerde münhasır olmak üzere, ne biçimde yararlanılacağı belirtilmekten öteye bir anlam taşımazlar.

Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere, Anayasa’nın kurulmasını emrettiği komisyonlar dışında kalan komisyonlar birer içtüzük düzenlemesidir.

Öte yandan bu komisyonların çalışmalarının, kanun tasarı ve tekliflerini Meclislerin Genel Kurulları adına inceleyerek düşüncelerini belirtmekten başka bir anlamı ve etkisi olmadığı, sonunda konuya Meclislerin tamamen hâkim oldukları ve kendi iradelerine göre tam bir serbestlik içinde işi karara bağladıkları bilinen bir gerçektir. Bir kanun tasarı veya teklifinin bir komisyonunda incelenmesini veya hiç incelenmemesini Meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engellik edeceğinin düşünülmesi de mümkün değildir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün 36. maddesinde belirtildiği gibi kimi hallerde komisyon çalışmalarından vazgeçilmesi ve kanunun doğrudan doğruya Meclislerin Genel Kurullarında görüşülerek sonuçlandırılabilmesi de bunu göstermektedir. Çünkü komisyon çalışmaları bir Anayasa gereğinin kuralı bulunsaydı, herhangi bir zorunluk yüzünden dahi bu yoldan vazgeçilmesi mümkün olamazdı.

Bu sonuca göre birer içtüzük düzenlenmesi olan ve Meclislerce kabul edilen kanunların sıhhati bakımından da şart bulunmayan komisyonların kuruluşlarına ilişkin hatalar veya usulsüzlükler, kanunların Anayasa’ya aykırı sayılması için yeterli bir sebep değildir.”

¹⁷² Neziroğlu, 2008, s. 270.

¹⁷³ Neziroğlu, 2008, s. 277.

komisyon kurulmuş olur.¹⁷⁴ 21. madde, Plan ve Bütçe Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinin komisyonlarda görev almalarını yasaklamıştır. Bu sınırlama dışında milletvekilleri birden fazla komisyona üye seçilebilir hatta birden fazla komisyonda başkan, başkanvekilliği görevini üstlenebilirler. Ancak iktidar partileri Komisyon başkanlıklarına tanınan fiziki ayrıcalıklar nedeniyle bu makamların farklı kişilere verilmesini tercih etmektedir.¹⁷⁵ Komisyon üyelikleri için bir yasama döneminde iki defa 2 yıllık süreler için seçim yapılmaktadır. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun kabul edilmesiyle yasama dönemi bir sonraki milletvekili genel seçimlerinden itibaren yeniden 1982 Anayasası'nın ilk halinde olduğu gibi beş yıla çıkacaktır. Bunun sonucunda zaten yasama döneminin 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile dört yıla indirilmesinin ardından değiştirilmeyen İktüzük'ün 20. maddesinin son fıkrası yeniden işlerlik kazanacak ve ilk seçilen üyeler iki, ikinci devre için seçilen üyeler ise üç yıl görev yapacaktır. Komisyonların görevi iki yıl dolmuş olsa dahi yeni komisyon seçilene kadar devam eder. Komisyon üyelerinin seçimi tamamlandıktan sonra 24. madde uyarınca Meclis Başkanı komisyonları ilk toplantılarına çağırır, bu toplantıda komisyonlar başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtiplerini seçerler. 24. madde ilk toplantı için farklı bir toplantı yeter sayısı düzenlemiş, 27. maddenin komisyonlar için koyduğu üye tamsayısının üçte biri olan toplantı yeter sayısını, üye tamsayısının salt çoğunluğuna yükseltmiştir. İktidar partilerinin değişmesi halinde 24. maddenin son fıkrası yeni iktidar grubu veya gruplarına güvenoyu alınmasından itibaren 10 gün içerisinde komisyon başkanı, başkanvekili, sözcüsü ve kâtipleri için yeniden seçim yapılmasını isteme yetkisi vermiştir.

¹⁷⁴ Bakırcı, 2000, s. 322.

¹⁷⁵ Bakırcı, 2000, s. 322.

C. KANUN ÖNERİLERİNİN KOMİSYONLARA HAVALESİ

Kanun önerilerinin Meclis Başkanlığı tarafından hangi komisyona havale edileceğiyle ilgili İçtüzükte bir hüküm bulunmamakta, havale işlemi teamüllere dayanmaktadır.¹⁷⁶ Meclis Başkanı önerileri havale ederken İçtüzük'ün 20. maddesinin komisyonların düzenleme alanlarını açıklayan gerekçesini rehber olarak kullanmaktadır.¹⁷⁷ Uygulamada kanunların yarısına yakını Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. 23. madde uyarınca bir kanun önerisi, birisi raporu Genel Kurul görüşmelerinde esas alınacak komisyon olmak üzere, birden fazla komisyona havale edilebilir¹⁷⁸ ve esas komisyon dışındaki komisyonlar tali komisyon olarak adlandırılırlar.¹⁷⁹ Tali komisyonlar TBMM başkanlığınca yapılan havalede belirtilen veya havalede bir belirleme yapılmadıysa işin kendileriyle ilgili gördükleri yönleri üzerinde esas komisyona görüş bildirmekle görevlidirler. Uygulamada tali komisyonlara kanun önerileri bir bütün halinde gönderilmekte esas ve tali komisyon kendisiyle ilgili gördüğü noktalarda görüş bildirmektedir.¹⁸⁰ Tali komisyonlarca görüş bildirilmemesi esas komisyonun raporunu hazırlamasını engellemez.¹⁸¹ Tali komisyon raporları esas komisyon için bağlayıcı da değildir ve çoğu zaman esas komisyon tarafından zaten dikkate alınmadığı için tali komisyonlar görüş bildirmemektedir.¹⁸² İncelediğimiz dönemde genel yasama yöntemiyle görüşülen 167 kanun için sadece 22 kez tali komisyon

¹⁷⁶ Neziroğlu, 2008, s. 203.

¹⁷⁷ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 53.

¹⁷⁸ 2009 tarihli Taslak'ın 60. maddesinin 1. fıkrası birden fazla komisyonun konusuna giren işler için oluşturulacak özel bir komisyona havaleyi de olanaklı kılmaktadır.

¹⁷⁹ Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanun hükümlerini yeniden düzenleyen kanunlar ve Cumhurbaşkanınca Anayasaya ayrılık iddiasıyla geri gönderilen kanunların esas veya tali komisyon olarak Anayasa komisyonuna havale edilmesi gerekmektedir. İba ve Bozkurt, 2006, s. 137.

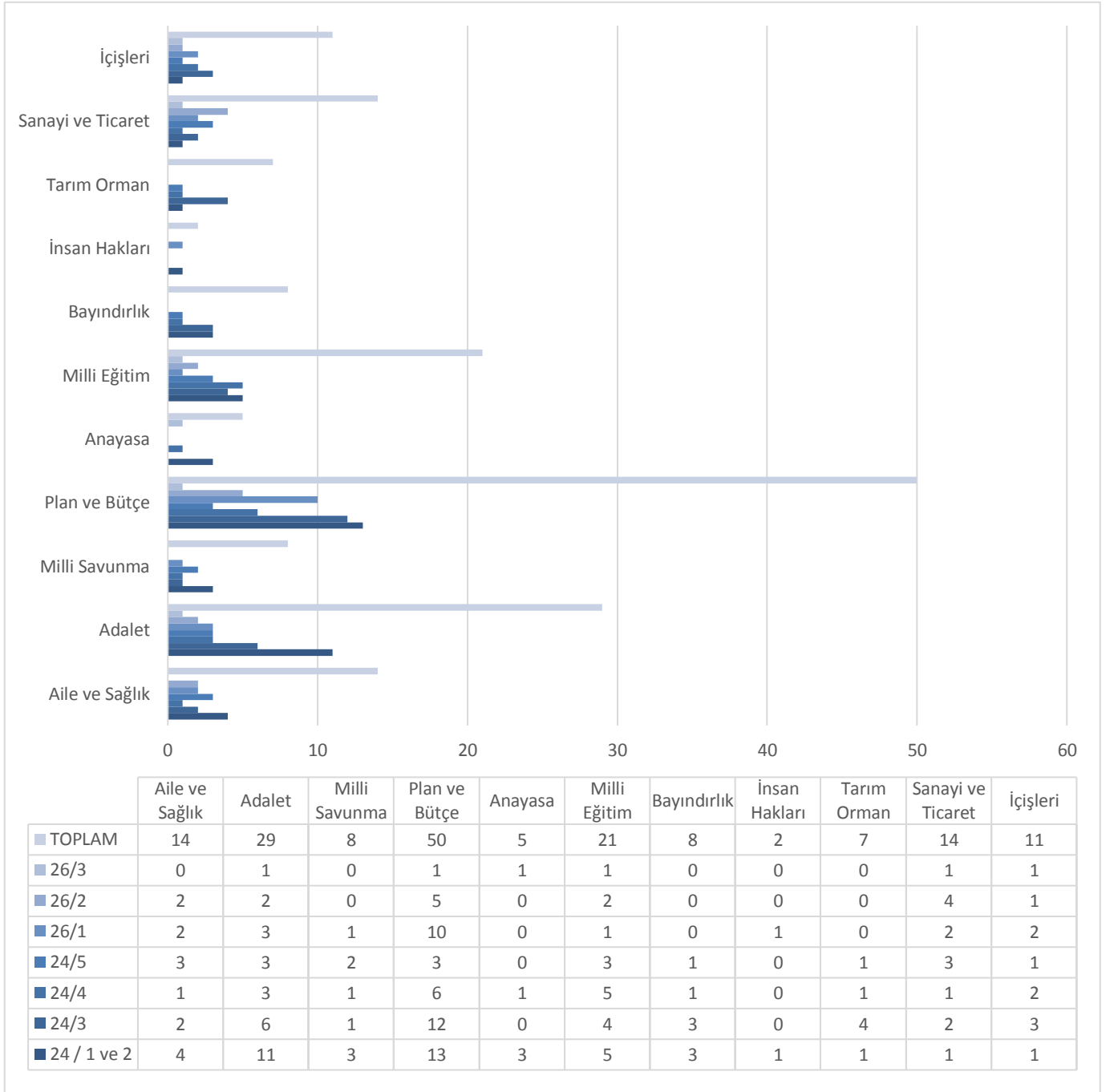
¹⁸⁰ Neziroğlu, 2008, s. 187.

¹⁸¹ 22. Dönemde Plan ve Bütçe ile Anayasa komisyonları kendilerine tali komisyon olarak havale edilen hiçbir işi görüşmemiştir. Neziroğlu, 2008, s. 205.

¹⁸² Neziroğlu, 2008, s. 404.

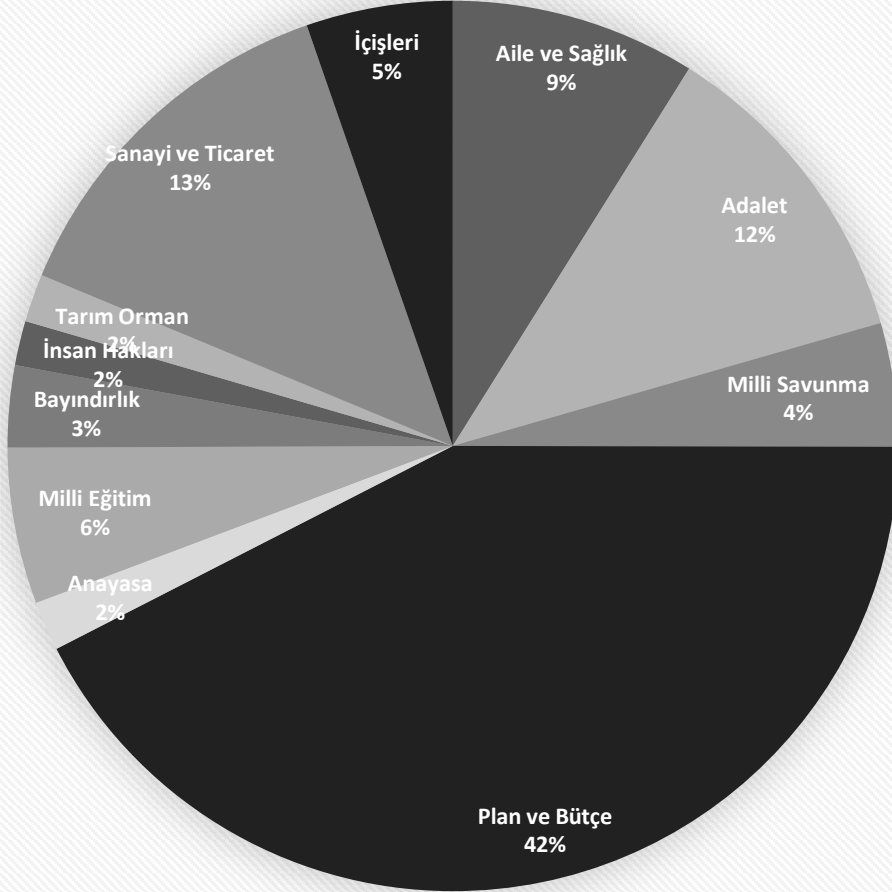
raporu hazırlanmıştır. Tali komisyon bir rapor hazırlamış olsa dahi bu raporun esas komisyon raporuna ekli olmaması esas komisyon raporunun görüşülmesine engel olmamaktadır.¹⁸³

¹⁸³ TBMMTD, 11.02.2014, 24.D, 4.YY, 59.B., s70 vd.



Şekil 2 - Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kanun Sayısına Göre)

24. ve 26. Yasama Dönemlerinde Genel Yasama Yöntemiyle Görüşülen Kanunların Kelime Sayısına göre Komisyonlara Dağılımı



Şekil 3 - Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kelime Sayısına Göre)

Meclis Başkanlığı bu aşamada önerinin taşıdığı, teklif gerekçesinin olmaması gibi basit noksanlıkları öneri sahibiyle görüşerek tamamlatmaktadırlar.¹⁸⁴ İba, Meclis Başkanlığının kanun önerilerinin kabulünü yapmadan önce; imzaların tam olup olmadığını, gerekçesinin olup olmadığını, bir yıl içerisinde reddedilmiş bir öneriyle aynı olup olmadığını, maddi hata veya kaba ve yaralayıcı söz içerip içermediğini kontrol etmesi gerektiğini yazmaktadır.¹⁸⁵ Kanımızca, her ne kadar usul ekonomisine uygun olursa olsun, İçtüzük hükümleri Meclis Başkanına bu şartlara uymadığı için bir öneriyi geri çevirme yetkisi tanımamaktadır.

Komisyonlar 34. maddeye göre kendilerine havale edilen işler üzerinde bir miktar takdire sahiptirler. Eğer komisyon kendisine havale edilen işin başka bir komisyonun konusuna girdiğini düşünürse, havale edilen komisyon başkanının yazısına havale edilecek komisyon başkanının olumlu görüşü eklenerek durum Genel Kurulun bilgisine sunulur ve havale değiştirilir. Komisyonlar başka bir komisyonun görüşünden yararlanmak istediklerinde işin o komisyonca görüşülmesini bekletici mesele yapabilirler. Son olarak komisyonlar başka bir komisyona havale edilen bir işle ilgili kendi görüşünü belirtmek isterse; komisyonlar aynı fikirdeyseler Genel Kurula bilgi verilir; komisyonlar hem fikir olmazlarsa ihtilaf Genel Kurulca çözülür. Neziroğlu'nun bizim de katıldığımız görüşüne göre 34. maddenin 3. fıkrasında düzenlenen; bir komisyonun görüş bildirmek için işin kendisine havale edilmesini isteme yetkisi, tali komisyon olarak görüş bildirmeyi anlatmaktadır. Ancak uygulamada bu fıkra esas komisyonun değiştirilmesi için kullanılmaktadır.¹⁸⁶

¹⁸⁴ İba ve Bozkurt, 2006, s. 161.

¹⁸⁵ İba ve Bozkurt, 2006, s. 163.

¹⁸⁶ Neziroğlu, 2008, s. 206.

D. KOMİSYONLARDA GÖRÜŞME YÖNTEMİ

Komisyon toplantılarının başkanlık divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun toplantı saatlerinde yapılması 35. maddenin ikinci fıkrası ile yasaklandığı için toplantı çağrısı Genel Kurul görüşmeleri dışında bir zaman aralığı içinde olmalıdır. Komisyonların çalışması için önemli olan Genel Kurulun fiilen toplantı halinde bulunmasıdır. İçtüzük gereğince toplanması gereken ancak toplantı yapılmayan durumlarda komisyonlar çalışma yapabilirler.¹⁸⁷ Komisyonlar Genel Kurul'un çalışma saatlerinde toplantı yapabilmek için Başkanlık Divanından izin almalıdırlar. Bu izin belirli bir gün ve saatte yapılacak bir toplantı için veya yasama döneminin başında tüm yasama dönemi boyunca komisyonun Genel Kurul saatlerinde toplanmasına izin verecek şekilde verilmektedir.¹⁸⁸ Komisyonların toplantı saatlerinin basılı gündemde yer alması veya komisyon gündeminin Meclis Başkanlığına yollanması üzerine başkanlığın sessiz kalması iznin zımnen verildiği anlamına gelmez.¹⁸⁹ Tatil ve ara vermeler sırasında hangi komisyonların çalışacağı ise Genel Kurulun takdirine bırakılmıştır. Tatil ve ara verme sırasında çalışabilmek için komisyon tarafından alınan karar Meclis Başkanlığına sunulmakta, ardından gündemin başkanlığın Genel Kurula sunuşları kısmında Genel Kurulun oyuna sunulmaktadır. Genel Kurulun, komisyonların tatil ve ara vermede çalışmalarına izin verdiği kararları Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır. Uygulamada

¹⁸⁷ E.1977/60., K.1977/81., 24 Mayıs 1977, RG: 6 Eylül 1977 / 16049, "Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 36. maddesine göre, Genel Kurulun toplantı saatlerinde başkanlık divanının karar alınmadıkça, komisyonlar toplantıya çağrılmaz. Millet Meclisi Anayasa Komisyonunun böyle bir karar olmadan toplanmış bulunması nedeniyle, yapılan işlerin hükümsüz olduğu ileri sürülmüştür.

Davacının bu iddiası olaylara uymamaktadır. Komisyon 29/3/1977 Salı günü saat 16.00 da toplanmıştır. Her ne kadar içtüzüğü'nün 55. maddesi, haftanın salı, çarşamba ve perşembe günleri saat 15- 19 arasında Millet Meclisi Genel Kurulunun toplantı zamanı olarak saptamış ise de 29/3/1977 gününde 71. Birleşim açılmış ancak toplantı yeter sayısı sağlanamadığından, Pazartesi toplanmak üzere Birleşim saat 15.25 de kapatılmıştır. Genel Kurul Birleşim kapandıktan sonra saat 16.00 da toplanan Komisyonun çalışması sırasında Genel Kurul toplantısı yoktur."

¹⁸⁸ Neziroğlu, 2008, s. 275.

¹⁸⁹ 1997/73 E., 1997/73 K. 30 Aralık 1997, RG: 6 Mayıs 1998 / 23334; 1997/72 E., 1997/74 K, 31 Aralık 1997, RG: 6 Mayıs 1998 / 23334

genellikle Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonlarının tatil ve ara verme sırasında çalışmasına izin verilmektedir.¹⁹⁰

26. maddenin ikinci fıkrası zorunlu haller dışında toplantı çağrısının iki gün önceden yapılmasını emretmektedir. Komisyon başkanının yaptığı toplantı çağrısı aynı zamanda toplantı gündemini de içermektedir. Başkan tarafından belirlenen bu gündem komisyon tarafından değiştirilebilir. İçtüzük'ün 27. maddesine göre komisyonlar üye tamsayısının üçte biri ile toplanabilir ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar alabilirler.

İçtüzük'ün 26. maddesi ilk fıkrasında komisyonların toplantıya çağırılmasını komisyon başkanının takdirine bırakmışken, aynı maddenin son fıkrası komisyon üye tamsayısının üçte birinin istemi üzerine başkana komisyonu toplantıya çağırma zorunluluğu yüklemiştir. 26. maddeye 1996 yılında eklenen son fıkra, hükümet değişikliklerinin ardından hükümetin kurulmasından komisyon başkanlarının yeniden seçilmesine kadar geçecek olan süre içerisinde komisyon toplantılarının komisyon başkanlarınca askıya alınmasına karşı bir önlemdir.

Komisyonlar görüşmelerini belirlenen gündem sırasına göre yaparlar, bununla beraber İçtüzük'ün 43. maddesi bu gündem sırasına istisna getirmektedir. Maddeye göre komisyon aynı gündem maddesinin içerisinde görüştüğü bir konuya, örneğin kanunun daha önce görüşülen bir maddesine, geri dönmeye hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile birçok defa karar verebilir. Bir gündem maddesinin görüşülmesi tamamlandıktan sonra, yeniden görüşme eğer komisyon raporu henüz Meclis Başkanlığına sunulmamış

¹⁹⁰ Neziroğlu, 2008, s. 276.

ise ve ancak komisyon salt çoğunluğunun gerekçeli ve yazılı istemi ile bir defa mümkündür.

Komisyonlar 36. madde uyarınca kendilerine havale edilen işlerin görüşülmesine havale tarihinden itibaren 48 saat geçmeden başlayamazlar. Havale edilen evrakın komisyon başkanı veya komisyon üyelerinin beşte biri tarafından yazılı olarak dağıtılması istenirse 48 saatlik süre dağıtım tarihinden itibaren başlayacaktır. İçtüzük tarafından zorunlu kılınan bu bekleme süresinin amacı komisyon üyelerinin komisyon görüşmeleri için yeterli hazırlığı yapmalarına olanak sağlamaktır.¹⁹¹ 36. maddenin ikinci fıkrası komisyonlardaki 48 saatlik sürenin Danışma Kurulu önerisiyle kaldırılabilceğini veya kanun önerilerinin komisyonca geri alınması veya komisyona iade edilmesi halinde uygulanmayabileceğini düzenlenmektedir. Danışma Kurulunun bu yöndeki önerilerine uygulamada sıkça rastlanmakta ancak komisyondan bu şekilde geçen önerilerin Genel Kurul görüşmelerinde çok sayıda önerinin kabul edildiği görülmektedir.¹⁹² Kanımızca önerinin komisyona geri alınması veya iadesi hallerinde 48 saatlik sürenin kullanılması komisyonun takdirine bırakılmamalı, komisyonun zaten üzerinde çalışmış olduğu bu hallerde görüşmelere havale edilir edilmez başlanması zorunlu kılınmalıdır. Uygulamada

¹⁹¹ İba ve Bozkurt, 2006, s. 93. Anayasa Mahkemesi 6 Eylül 1977 tarihinde 16049 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 24 Mayıs 1977 tarihli E.1977/60., K.1977/81. sayılı kararında komisyon üyelerinin parlamento dışı yollardan bilgi edinmiş olmaları durumunda bu hükme riayet edilmemesini iptal nedeni saymamıştır: “İçtüzüğün 37. maddesinde yazılı yöntem, görüşmelere başlamadan önce üyelerin konu hakkında hazırlanmalarını ve bilgi toplamalarını sağlama ereğini gütmektedir. Olayda konu erken seçime ilişkindir. Seçimlerin yenilenmesi hakkında verilmiş olan öneriler Millet Meclisi Anayasa Komisyonunda incelenecektir. Bu işlem içtüzüğün 93. maddesi uyarınca ancak Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra olanak içme girmektedir. Danışma Kurulu ise erken seçimi benimsemeyen üyelerin katılmaması yüzünden toplanamamaktadır. Öte yandan konu başında, siyasal çevrelerde ve kamuoyunda uzun süredir tartışılmaktadır. Erken seçim tekliflerinin işleme konulmasına ve üzerinde görüşme açılmasına olanak sağlamak amacı ile içtüzüğün 93. maddesinin değiştirilmesini öngören öneriler hazırlanmıştır. Durum böyle olunca Millet Meclisi Anayasa Komisyonu üyelerinin konu hakkında önceden ayrıntılı bilgi sahibi olamadıkları savunulamaz. Kaldı ki, komisyon çağrısız toplanmış değildir. İşin ele alınmasından bir tam gün geçtikten sonra konu görüşülmüş ve karara bağlanmıştır. Bu koşullar içerisinde içtüzüğün 37. maddesine uyulmuş olmasını, alınan kararın Anayasa’ya da aykırı düşüğü sonucunu ortaya koyacak ve Meclis iradesini sakatlayacak ölçüde ve ağırlıkta bir yöntem yanlışlığı saymaya yer yoktur.”

¹⁹² İba ve Bozkurt, 2006, s. 94.

komisyonların görüşmelerine başlamış oldukları bir iş ile daha sonra verilen bir teklif veya tasarımı birleştirmeleri halinde 48 saatlik süre Danışma Kurulunun tavsiyesiyle kaldırılmamış olsa dahi sonra verilen öneri için 48 saatlik süreye uymadıkları gözlemlenmiştir.¹⁹³ Kanımızca bu durumda ya yeni öneri için de 48 sürenin kaldırılmasına karar verilmeli, ya da birleştirilen işin görüşmelerine de sonraki tarihli önerinin üzerinden 48 saat geçene kadar ara verilmelidir.

Her ne kadar İçtüzük'te açık hüküm yoksa da zaman zaman komisyon görüşmelerinde komisyon başkanı veya üyelerden biri tarafından sunulan önerge ve yapılan konuşmaların boyutunun hakkın kötüye kullanılması seviyesine vardığından bahisle, müzakerelerin kifayeti oya sunulabilmektedir. Bu önergenin kabulü halinde bir konu üzerindeki görüşmeler noktalanmış olmaktadır.¹⁹⁴ Kanımızca, kifayet önergelerinin parlamento çoğunluğu tarafından komisyon görüşmelerinde muhalefeti susturmak için kullanılması ihtimalini yok etmek için, komisyon aşamasında kifayet önergesinin hangi durumda verilebileceği bir İçtüzük kuralı haline getirilmelidir.

31. maddeye göre komisyon toplantıları kural olarak TBMM üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine ve hükümet temsilcilerine açıktır. Komisyon üyesi olmayanlar söz alabilirler ancak komisyon üyeleri dışında kimse oy kullanamaz veya değişiklik önergesi veremez. Komisyon görüşmelerinde üye olmayan milletvekillerinin önerge veremeyeceği ve oy kullanamayacağı hükmü, bir kurulun üyesi olmayan kişilerin o kurulun karar alma süreçlerine katılamayacağı açıkken, önceki uygulamayı yansıtmak için maddeye Anayasa Komisyonu tarafından eklenmiştir.¹⁹⁵ Komisyonlar bürokratların,

¹⁹³ TBMMTD, 21.02.2014, D.24, YY.4, C.73, B.66, s.64.

¹⁹⁴ Yapıcı, 2007, s. 77.

¹⁹⁵ MMTD, 4/12/1972, D.3, T.4, C.29, B.13, SS.763, s.25.

sivil toplumun ve milletvekillerinin bir araya geldikleri bir ortam yaratmaktadır. Bakanlık bürokratlarınca hazırlanan tasarılar üzerinde milletvekillerinin etkinliği bu aşamada başlar. Sivil toplum temsilcileri ise her ne kadar tasarinın hazırlanması aşamasında görüşlerine başvurulmuş olsa da komisyon toplantılarında milletvekilleriyle doğrudan iletişime geçme şansı bulurlar.¹⁹⁶

Komisyonlar toplantılarına katılmasına gerek duydukları takdirde 30. maddenin verdiği yetkiyle hükümet temsilcisi veya uzmanlar çağırabilirler. Maddenin ilk fıkrası komisyon toplantılarına başbakan veya bir bakanın katılabileceğini veya başbakan veya bakanın gerekli görmesi üzerine yüksek dereceli bir kamu görevlisine temsil yetkisi verebileceğini düzenlemektedir. Fıkranın yüksek dereceli kamu görevlisi ifadesiyle kimi kastetmek istediği tartışmaya açıktır. 30. maddenin gerekçesinde de yüksek dereceli kamu görevlisinin kim olduğu belirtilmemiş ancak komisyonda hükümetin “bir” kişi tarafından temsil edilmesi zorunlu kılınarak komisyonlarda hükümeti temsil eden bürokratlar arasında oluşabilecek görüş ayrılıklarının giderilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.¹⁹⁷ Komisyonların temsil yetkisi verilen kamu görevlisini yeterince yüksek dereceli görmeyerek, hükümet temsilcisinin hazır bulunmaması halinde komisyon toplantısını bir defa ertelenmesine imkân veren 39. maddeyi işlettiği görülmüştür.¹⁹⁸

Komisyon toplantılarının kapalı yapılmasını ilgili bakan veya komisyon üyelerinin üçte biri isteyebilir. Kapalı oturum kararı alınması halinde toplantıya sadece komisyon üyeleri ve bakanlar katılabilir.

¹⁹⁶ Neziroğlu, 2008, s. 270.

¹⁹⁷ MMTD, 4/12/1972, D.3, T.4, C.29, B.13, ss.763, s.52.

¹⁹⁸ Bakırcı, 2000, s. 358.

29. maddeye göre komisyonlarda istem sırasına göre söz verilmektedir. Bununla beraber komisyon başkanı ve komisyondaki hükümet temsilcisi istem sırasına bağlı olmaksızın söz alabilirler. Komisyonlara çağırılmış uzmanlar ise kendileri söz alamazlar, başkanın gerekli gördüğü takdirde söz vermesi üzerine görüşmelere katılabilirler.

26. madde komisyonların kendi gündemlerine hâkim olduklarını belirtmekteyse de bu komisyonların her konuda görüşme yapıp rapor hazırlayabileceği anlamına gelmez. Komisyonların gündeme hâkim olması, komisyon başkanının komisyonu toplantıya çağırırken komisyon gündemindeki işlerin sıralarını değiştirebileceği anlamını taşır.¹⁹⁹

35. maddeye göre komisyonlar ancak kendilerine havale edilen işlerle uğraşabilirler. Aynı madde komisyonlara kendilerine havale edilen kanun önerilerinden birbirleriyle ilgili gördüklerini beraber görüşme yetkisi vermekte ve kanun önerilerini bölerek ayrı metinler halinde Genel Kurula sunmalarını veya kanun önermelerini yasaklamaktadır. 35. maddedeki bu yasaklar komisyonun aynı zamanda önerge adı altında olsa bile yeni kanun teklifi niteliğindeki metinleri de işleme almasını engellemektedir.²⁰⁰ Komisyonlar gündemlerinde olan işleri birleştirerek görüşebilirler. Birleştirme yetkisi komisyona hiç görüşmediği bir işi komisyon raporuna veya Genel Kurula gidecek olan komisyon metnine işleme yetkisi vermez.²⁰¹ Komisyonun iki işi birleştirerek görüşmesi için iki işte

¹⁹⁹ Bakırcı, 2000, s. 354.

²⁰⁰ Bakırcı, F., *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar* (Ankara: TBMM Basımevi, 2015), s. 269. Komisyonların Meclis Başkanlığının bu konudaki uyarılarını dikkate almaması bir tutanağa şu şekilde yansımıştır: “BAŞKAN- Bu nedenle, komisyon raporu bastırılarak milletvekillerine dağıtılmış ve Genel Kurulun gündemine girmiştir. Geçmiş uygulamalara bakıldığında da zaman zaman İç Tüzük'ün 35'inci maddesine aykırı olarak tasarı veya tekliflere yeni madde ihdasına ilişkin komisyon raporlarının ilgili komisyonlara bir daha değerlendirilmek üzere geri gönderildiği ancak komisyonların raporlarında herhangi bir değişiklik yapmadıklarını belirten cevabi yazılarını müteakip komisyon raporlarının bastırılıp dağıtıldığı görülmektedir. Bu nedenle, grup önerisinin görüşülmesinde İç Tüzük'e aykırı bir durum bulunmamaktadır.” TBMMTD, 27.03.2012, D.24, C.17, B.83, s.95.

²⁰¹ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 60.

de esas komisyon olarak atanmış olması gerekmektedir.²⁰²

Komisyonların çalışmaları İttüzük tarafından süre sınırına bağlanmıştır. Sınırlı sürede toplumun sınırsız olan ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışan parlamentonun daha etkin çalışması için kurulan komisyonların yasama sürecini geciktirmesini engellemek amacıyla konulan bu süre sınırı İttüzük'ün 37. maddesinde komisyona havale tarihinden itibaren 45 gün olarak belirlenmiştir. Bu sürenin sonunda komisyonun o işi görüşüp raporunu teslim etmiş olması gerekmektedir.²⁰³ Uygulamada ise komisyon tarafından gündeme alınmamış olmak esas alınmaktadır.²⁰⁴ 45 günlük sürenin dolması halinde kanun önerisi hükümetin veya teklif sahibinin istemi üzerine doğrudan Genel Kurul gündemine alınabilir. 45 günün hesaplanmasında TBMM'nin tatil veya ara verme kararı almış olduğu günler hesaba katılmaz.²⁰⁵ Tatil ve ara vermeler sırasında Genel Kurulun olağanüstü toplantıya çağırılması halinde de sadece görüşmeye konu işle ilgili komisyon çalışacağı, diğer komisyonlar toplantı yapmayacağı için süre işlemeyecektir.²⁰⁶ Görüldüğü üzere süre bitiminde kanunun komisyondan alınması kendiliğinden değil öneri sahibinin talebiyle olmaktadır. Doğrudan gündeme alma önerileri, komisyonlar çoğunlukla kanun tasarılarını görüştüğü için,²⁰⁷ neredeyse her zaman milletvekilleri tarafından verilmektedir. Talepler geliş sırasına göre işleme alınmaktadır. Uygulamada salı günleri bir adet gündeme alma önergesinin görüşüldüğü görülmektedir.²⁰⁸ 27 Temmuz 2017 tarihli ve 1160 sayılı kararla bu uygulama 37. maddeye aktarılmıştır. Maddenin değişiklik sonrası haline göre her hafta ayrı bir siyasi parti grubundan bir

²⁰² Neziroğlu, 2008, s. 281.

²⁰³ Neziroğlu, 2008, s. 137.

²⁰⁴ Neziroğlu, 2008, s. 139.

²⁰⁵ Neziroğlu, 2008, s. 138.

²⁰⁶ Neziroğlu, 2008, s. 159.

²⁰⁷ Yapıcı, 2007, s. 75.

²⁰⁸ Neziroğlu, 2009, s. 84.

milletvekili tarafından verilen önerge işleme alınacak ve her milletvekili bir yasama yılında bir tane doğrudan gündeme alma önergesi verebilecektir. Önerinin gündeme alınıp alınmamasına komisyon, hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekilinin beşer dakikalık konuşmalarının ardından Genel Kurul karar verecektir. Bu önergeler üzerine genelde hükümet adına konuşma yapılmamaktadır.²⁰⁹ Genel Kurulun doğrudan gündeme alma önergesini reddetmesi halinde 45 gün geçmeden bir daha doğrudan gündeme alma önergesi verilemez.²¹⁰ Doğrudan gündeme alınmış olan kanun önerilerinin komisyon tarafından İçtüzük'ün 88. maddesine göre geri istenmesi mümkündür.²¹¹ Neziroğlu, 37. madde uyarınca komisyonun 45 gün içinde sonuçlandıramadığı bir iş doğrudan TBMM gündemine alınırsa 88. maddenin uygulanmaması gerektiğini savunmaktadır. Bizim de katıldığımız bu görüşe göre bu durumda komisyon artık o konu hakkında rapor hazırlayan ve işin bir anlamda sahibi olan komisyon değildir. Neziroğlu, bir İçtüzük değişikliği ile 37. maddenin işletilmesi halinde komisyona 88. madde kullanılarak geri alınan metin için bir süre belirlenmesini ve bu süre sonunda önerinin hiçbir işleme gerek duyulmadan Genel Kurul gündemine girmesini önermektedir.²¹² Doğrudan gündeme alınmış olan önerilerin komisyona iade edilmesini aynı şekilde hükümet de isteyebilecektir.²¹³

Tali komisyonlara ayrılan süre ise 10 gün olarak belirlenmiştir. Bu süre Meclis Başkanlığı tarafından kısaltılabilir veya tali komisyonun talebi üzerine en fazla 10 gün daha uzatılabilir. Esas komisyon tali komisyona havale edilen işlerde 10 günlük süreyi hukuki bir zorunluluk olmamasına rağmen²¹⁴ beklemekte ya da tali komisyonun

²⁰⁹ Neziroğlu, 2009, s. 84.

²¹⁰ Neziroğlu, 2008, s. 139.

²¹¹ İba ve Bozkurt, 2006, s. 151.

²¹² Neziroğlu, 2008, s. 140.

²¹³ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 200.

²¹⁴ Bakırcı, 2000, s. 350.

başkanına işin görüşülüp görüşülmeyeceği sorulmakta, eğer görüşülmeyecekse esas komisyon 10 günlük süreyi beklememektedir. Neziroğlu, tali komisyon başkanının işin görüşülmeyeceğini beyan etmesine rağmen tali komisyon üyelerinin üçte birinin işin görüşülmesini isteyebileceğini bu yüzden bu uygulamanın yanlış olduğunu savunmaktadır.²¹⁵

78. maddeye göre Bakanlar Kurulunun herhangi bir sebeple çekilmesi halinde kanun önerilerinin Genel Kurulda ve komisyonlarda görüşülmesi ertelenecektir. 78. madde, İçtüzük'ün yürütmenin müdahalesini en aza indirmeyi hedeflediği iki konu olan içtüzük değişikliği kararlarını ve Anayasa değişikliği kanunlarını istisna tutmuştur. Hükümetin istifasından itibaren yeni hükümetin kurulmasına kadar geçen sürede, Bakanlar Kurulu önemli gördüğü kanun önerilerinin görüşülmesine devam olunmasını Meclis Başkanlığından isteyebilir.

Komisyonlar, görüşmeler sonunda kanun önerilerini değiştirerek veya aynen kabul edebilir, ya da kanun önerisini reddedebilirler. Komisyonlar kararlarını Genel Kurula bir rapor halinde sunar. Rapor, komisyonun düşüncelerini ve önerinin değiştirilerek kabulü halinde yapılan değişikliklerin gerekçelerini içerir. Komisyon raporuna çekimser veya muhalif kalan üyeler önerinin hangi maddelerine dair olduğunu belirtmek şartıyla rapora şerh düşme hakkına sahiptirler. 42. maddenin 5. fıkrasında düzenlenen bu hakkın hangi süre içerisinde kullanılacağına dair İçtüzük'te bir hüküm bulunmamaktadır. Herhangi bir süreye bağlanmaması halinde bir milletvekili tarafından dahi komisyon raporunun Genel Kurula sunulmasının belirsiz bir süre için ertelenebilmesi kabul edilemeyeceğinden bu hakkın kullanılması için komisyon

²¹⁵ Neziroğlu, 2008, s. 148.

başkanınca bir süre takdir edilmektedir. Bu süre bazen birkaç saat bazen de birkaç gün olabilmektedir.²¹⁶ Kanımızca bu süre belirlenirken hakkın kullanılmasına elverişli bir süre tayin edilmemesi 42. maddenin 5. fıkrasını açıkça ihlal edecektir. Aynı maddenin 6. fıkrası ise rapora katılmakla beraber farklı görüş yazmak isteyen üyelere komisyon başkanınca belirli bir süre verileceğini düzenler. Verilen süre içinde farklı görüşler yazılmadığı takdirde rapor tamamlanmış sayılacaktır.

Komisyon raporuna milletvekillerinin attığı imzalar, ilgili konu üzerinde ister Genel Kurul ister diğer komisyonlarda sonradan yapılacak olan görüşmelerde, milletvekilini bağlamaktadır. Raporu imzalamış olan komisyon üyelerinin çekimser veya muhalif kaldıklarını rapora şerh ettikleri hususlar dışında komisyon sözcüsüne soru sormaları veya komisyon raporuna aykırı konuşma yapmaları 42. maddenin 4. fıkrasınca yasaklanmıştır. Bu kural komisyon raporuna şerh düşmemiş üyelerin Genel Kurul aşamasında verecekleri önerileri de kapsayacak şekilde uygulanmaktadır.²¹⁷

Başkaca bir karar alınmadığı takdirde 54. maddede belirtildiği üzere normal koşullarda haftada 12 saat çalışacak olan Genel Kurulda bazıları oldukça uzun olan komisyon raporlarının okunması TBMM'yi çalışamaz hale getireceğinden, 79. maddenin emri uyarınca raporlar Genel Kurulda okunmamaktadır. Bunun yerine ilgili raporun hangi sıra sayısı²¹⁸ ile bastırılıp dağıtıldıkları Meclis Başkanlığınca bildirilmektedir.

²¹⁶ Neziroğlu, 2008, s. 338.

²¹⁷ İba ve Bozkurt, 2006, s. 198; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 160.

²¹⁸ Komisyon raporlarına TBMM Basımevi Müdürlüğü tarafından verilen numara "sıra sayısı" olarak anılmakta ve her yasama dönemi başında birden başlamaktadır. [Neziroğlu, 2008, s. 383.] Komisyon raporlarının başlıkları zaman zaman çok uzun olduğu için komisyon raporlarından bahsedilirken ilgili raporun hiç değişmeyen sıra sayısı kullanılmaktadır. [İba ve Bozkurt, 2006, s. 70.] Sıra sayısını taşıyan komisyon raporu Genel Kurulda görüşülmeye başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenmektedir. [İba ve

Genel Kurul görüşmeleri komisyonun hazırlamış olduğu rapor üzerinden ilerleyecektir.²¹⁹ Komisyon raporu tasarı veya teklifi ya olduğu gibi ya da değiştirerek kabul eder veya reddeder. Komisyondan ret yönünde çıkan bir rapora komisyon metni eklenmez.²²⁰ Komisyon tarafından hazırlanan rapor önerinin orijinal hali ile komisyon tarafından kabul edilen halini karşılaştırmaya elverişli şekilde, bir sütunda orijinal öneri diğerinde komisyon metni olacak şekilde düzenlenir. Raporda komisyon önerinin değişikliğe uğramayan maddelerini yeniden yazmak yerine sadece aynen kabul edildiğini belirtir.²²¹ Rapor komisyonun yaptığı değişikliklerin gerekçelerini, eğer kurulmuş ise alt komisyon çalışmalarının özetlerini içermelidir.²²² Komisyonun ret yönündeki raporunun Genel Kurul tarafından reddedilmesi halinde, komisyon aynı öneriyi bir kez daha görüşecektir. Bu halde komisyonun Genel Kurul ile çatışması ve aynı ret kararında ısrar etmesi mümkün değildir.²²³ Kanımızca komisyon farklı bir gerekçe ile de kanun önerisini bir kez daha reddedemez. Genel Kurulun kanun önerisini kendisinin görüşmesi yönündeki iradesi komisyona seçenek tanımaz.

Bozkurt, 2006, s. 138.] Komisyonun herhangi bir şekilde raporunu geri alması üzerine yeniden hazırlanan komisyon raporları aynı sırasayığa ek olarak anılır.

²¹⁹ Anayasa Mahkemesi, 14 Ekim 1975 tarihli 1975/145 E., 1975/198K., sayılı kararında İçtüzük hükümlerine aykırı şekilde hazırlanan komisyon raporlarının kanunun biçim yönünden iptaline gerekçe olmayacağını belirtmiştir. Kararda komisyon tarafından görüşülmeden rapora eklenen bir kanun metni hakkında Mahkeme: “Çünkü komisyon kararı alınmadan düzenlenen rapor ve metnin, Meclisin iradesi üzerinde etkili olarak, onu kesinlikle o doğrultuda karar almaya zorladığı kabul edilemez. Gerçekten Meclis bu rapor ve metinle bağlı değildir. İradesini istediği biçimde kullanmakta serbesttir. Kaldı ki Meclisin, olayda rapor ve eki metinle ikili görüşme yetkisi, Anayasa'nın 92. ve 94. maddelerindeki durumlarda olduğu gibi sınırlı da değildir. O halde Meclis Genel Kurulunun metin üzerinde dilediği biçimde değişiklik yapmasına ya da yeni bir metin oluşturmaya bu evredeki görüşme süresince olanak vardır.

Bu nedenlerle, Millet Meclisi Plan Komisyonunca 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin reddi kararlaştırıldıktan sonra düzenlenen raporda komisyonca görüşülmemiş hususların da yer alması ve ayrıca rapora, görüşülüp oylanmamış bir metnin de eklenerek raporla birlikte Meclis Genel Kuruluna sunulması, İçtüzük hükümlerine aykırı olmakla birlikte bu usulsüzlüğün dava konusu kanunun iptalini gerektirecek önem ve nitelikte bulunmadığına ve davacının bu yöne ilişkin isteminin reddine karar verilmelidir.“

²²⁰ Neziroğlu, 2008, s. 274.

²²¹ Bakırcı, 2000, s. 375.

²²² Neziroğlu, 2008, s. 273.

²²³ Bakırcı, 2000, s. 376.

Meclis Başkanının komisyon raporlarını gündeme alıp almama yönünde bir takdir yetkisi olup olmadığı Genel Kurulda sıkça tartışma konusu olmaktadır. Muhalefet sıralarından ya komisyon çalışmalarında bozukluklar olduğu²²⁴ ya da komisyon raporunun Anayasaya aykırı olması²²⁵ nedeniyle gündeme alınmayacağı iddiaları gelmektedir. Kanımızca Meclis Başkanlığının kendisine sunulmuş olan bir komisyon raporunu gündeme almama yetkisi bulunmamaktadır. Genel Kurula sunulmuş bir komisyon raporu üzerindeki takdir artık sadece Genel Kurula aittir.²²⁶

Komisyonların bir yasama dönemi içerisinde iki defa seçileceğini yukarıda belirtmiştik. İktüzük'ün 44. maddesi uyarınca seçimi yenilenen komisyon selevinin Meclis Başkanlığına sunmuş olduğu raporları benimseyip benimsemediğini, aynı konuda yeni bir rapor sunup sunmayacağını bir ay içerisinde Meclis Başkanlığına bildirmesi gerekir. Bir aylık sürenin geçmesi halinde yeni komisyon önceki komisyon raporlarını benimsemiş sayılacaktır. Komisyonlar eski komisyon raporlarını benimsediklerini Meclis Başkanlığına bildirmemiş olsalar ve bir aylık süre de henüz dolmamış olsa dahi görüşmeler sırasında raporu benimseyebilir.²²⁷

²²⁴ TBMMTD, 15.07.2014, D.24, YY.4, B.116, s.50.

²²⁵ TBMMTD, 25.11.2014, D.24, YY.5, B.18, s.63., TBMMTD, 19.02.2015, D.24, YY. 5, B.58, s.95 vd.

²²⁶ 2009 tarihli Taslak 34. ve 35. maddeleriyle komisyon görüşmelerini detaylı olarak düzenlemiştir. Önerge sayısı ve konuşma süreleri için alt sınırlar getirilmiş, önergelerin ise toplantı öncesinden verilmesi kuralı getirilmiştir. Toplantı sırasında önerge vermek ise komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı ile mümkündür. Taslak'ın 27. maddesi komisyon toplantılarının yazılı basına açık olması kuralını getirmektedir. 29. maddesi ise kapalı oturumda kimlerin bulunabileceğine komisyonun kararına bırakmıştır. Taslak 30. maddesiyle komisyonlarda ya ses kaydı alınması ya da tam tutanak tutulmasını zorunlu kılarak komisyon çalışmalarının daha şeffaf olmasını hedeflemiştir.

²²⁷ 14 Ekim 1975 tarihli 1975/145 E., 1975/198 K. “yeni seçilen komisyon, şayet eski komisyon kararı ve raporuyla bağlı kalmak istemeyip, o konuda yeni bir karar almak isterse, bunu görev bölümü yaptığı tarihten itibaren ve bir aylık sürenin dolmasını beklemeden her zaman yapabilir. Olayda komisyonun bu doğrultuda bir irade beyanına gerek görmemesi ve bir aylık süre dolmadan Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülen eski komisyon raporu hakkında görüşü kurulması üzerine komisyon adına konuşan yeni komisyon başkanının aksi doğrultuda, yani eski komisyon raporunun benimsenmemesi yolunda düşünceleri bulunmadığını belirtmiş bulunması ve özellikle oturumu, yöneten Meclis Başkanının komisyonun benimsememe karar almaması ve raporu da geri istememesi nedeniyle raporun yeni secileri

E. ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMİ

İçtüzük'ün 38. maddesi komisyonlara kanun önerilerinin Anayasaya uygun olup olmadığını değerlendirme yükümlülüğü getirmektedir. Komisyonun bir kanun önerisinin kendisine havale edilmesinden sonra yapacağı ilk iş bu önerinin Anayasa hükümleri karşısındaki durumunu tahlil etmek, eğer öneri Anayasaya aykırı ise gerekçesini belirterek önerinin maddelerine geçmeksizin reddetmektir. Buna karşın uygulamada Anayasaya uygunluk denetiminin çalışmadığına tanık olunmakta, komisyonlarda tümü üzerinde görüşmeler siyasi tercihlerin tartışıldığı bir aşama olmaktadır.²²⁸

Kanımızca ne komisyon aşamasında yapılacak olan Anayasaya uygunluk denetimi,²²⁹ ne de kanun maddeleri hakkında verilecek olan Anayasaya aykırılık önergelerinin, disiplinli partilerin egemen olduğu parlamenter sistemimizde, siyasi parti disiplinini kırarak çoğunluğun desteklediği kanun teklif veya tasarılarının Anayasaya uygunluğunu denetleyebilmesi gerçekçi bir beklenti değildir. Bu nedenle uygunluğun etkili bir şekilde denetlenmesi için Anayasa yargısı zorunludur.²³⁰

F. KOMİSYONUN GERİ ALMA YETKİSİ ve KOMİSYONUN RET RAPORUNUN BENİMSENMEMESİ

Komisyonlar Genel Kurula ulaşmış olan bir kanun önerisinden tamamen ellerini çekmemekte, Genel Kurul aşamasında da önemli bir aktör olarak faaliyetlerini

komisyonca benimsenmiş sayılacağı biçimindeki beyanını, Genel Kurulun bu doğrultuda oy vermek suretiyle kabul etmiş bulunması karşısında, yalnızca 45.(44) maddedeki bir aylık sürenin geçmemiş olması kuralına dayalı bir gerekçeyle bu evrede yapılmış olan işlemlerin geçersizliğinden söz etmek olanaksızdır.”

²²⁸ Bakırcı, 2000, s. 361.

²²⁹ Onar, E., *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (Ankara, 2003), s. 22.

²³⁰ Feyzioğlu, T., *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi (Yabancı Memleketlerde - Türkiyede)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 19-1 (Ankara: Güney Matbaacılık, 1951), s. 26.

sürdürmektedirler. Genel Kurul aşamasında ne gibi görevler üstlenip hangi yetkileri kullandıkları sonraki kısmın konusunda kalmakta ise de burada esas komisyonun İçtüzük'ün 88. maddesinde düzenlenen kanun önerisinin tamamının veya bir kısmının bir defaya mahsus olmak üzere komisyona geri verilmesini talep etme hakkından bahsetmek gerekir. Komisyon bu durumda hem öneriyi hem de önerinin ilgili kısmına ilişkin önerileri geri alacaktır. Bakırcı, komisyonun bu geri alma yetkisini kullanırken de üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar alması gerektiğini savunmaktadır. Bu görüşüne gerekçe olarak, komisyonun henüz Meclis Başkanlığına vermediği ancak tamamladığı bir gündem maddesine dönmek için dahi İçtüzük'ün üye tamsayısının salt çoğunluğunu aramasını sunmaktadır.²³¹ Kanımızca açıkça bir oran belirtilmediği sürece komisyonun sıradan karar alma yöntemi uygulanmalı, hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu yeterli görülmelidir. Has, ise her ne kadar 88. madde işletilmesi için komisyonu yetkili kılsa da komisyon temsilcisinin,²³² komisyonun herhangi bir karar almasına gerek olmaksızın 45. maddeye dayanarak görüşülen maddenin komisyona verilmesini isteyebileceğini savunmaktadır.²³³ Kanımızca 45. madde önerinin maddelerinin görüşülmesi sırasında komisyon temsilcisine yüklediği komisyon metnini savunma görevinin gereği olarak maddenin iadesini isteme yetkisini vermiştir ve bu durumda Has'ın da belirttiği gibi komisyon temsilcisinin bir yetkisi değil aslında görevi vardır.²³⁴ Bununla beraber, henüz görüşülmeye başlanmamış bir veya birkaç maddenin geri alınması için 88. maddenin, ancak komisyon kararı ile kullanılabilmesini düşünüyoruz. Komisyonun 88. maddede

²³¹ Bakırcı, 2000, s. 365.

²³² 45. madde komisyonun başkan, başkanın yokluğunda başkanvekili veya o konu için seçilmiş sözcü veya sözcüler tarafından temsil edilebileceğini belirtmektedir.

²³³ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 178.

²³⁴ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 178.

düzenlenen geri alma yetkisini kullanması için, 88. maddenin ikinci fıkrasının açık hükmü karşısında, ne Genel Kurulun ne de Meclis Başkanının onayına ihtiyacı vardır.²³⁵ Has, 88. maddenin Genel Kurul önerinin maddesi üzerindeki iradesini belli edene kadar uygulama alanı bulabileceğini Genel Kurul bir maddeyi kabul ettikten sonra komisyonun 88. maddeyi kullanamayacağını belirtmiştir.²³⁶ Komisyonların sadece Genel Kurul çalışmalarına yardımcı olduklarını, yasama sürecindeki tüm önemlerine rağmen iradelerinin Genel Kurul için bağlayıcı olmadığını göz önüne aldığımızda Has'ın bu yorumuna katılmak gerekir. Komisyon burada belirtilen geri alma yetkilerini ancak madde hakkında Genel Kurul karar almadığı sürece kullanabilir. Genel Kurul bir madde hakkında iradesini belli ettikten sonra maddenin yeniden ele alınabileceği yegâne forum Genel Kuruldur ve bu ancak 89. maddede yer alan yeniden görüşme yöntemi ile mümkündür.²³⁷

Komisyonun hazırladığı raporu yeniden ele almasını gerektiren diğer hal ise İçtüzük'ün 80. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre ret raporu Genel Kurul tarafından benimsenmeyen komisyon raporu geri alır. Bu durumda komisyon konuyu sil baştan ele alacaktır. Bununla beraber komisyonun 45 günlük süre içerisinde ret raporuna konu öneriyi görüşmeme ihtimali yüksektir. Siyasi partilerin Genel Kuruldaki oranlarının göz ardı edilebilir farklarla komisyonlara aktarıldığı düşünülürse komisyon tarafından verilmiş bir ret raporunun benimsenmeme ihtimali oldukça düşüktür ve bu hüküm uygulamada kendisine yer bulamamaktadır.²³⁸

²³⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 175.

²³⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 176.

²³⁷ Bakırcı, 2015, s. 279.

²³⁸ İba ve Bozkurt, 2006, s. 195.

G. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM

Mevcut hükümleriyle İçtüzük hükümetin komisyonlarda etkili bir aktör olarak bulunmasına izin vermektedir. Kanunlaşacak yasa önerilerinin birçoğunun tasarı olarak TBMM'ye iletildiği düşünülürse bu düzenleme yerindedir. 6771 sayılı kanun ile kanun tasarısı sunamayacak olan yürütmenin komisyonlardaki rolü de değişecektir.

İçtüzük'ün 24. maddesi'nin son fıkrası yasama dönemi içinde yeni bir hükümetin kurulması halinde yeni hükümetin güvenoyu almasından itibaren on gün içinde komisyon başkanının, başkanvekilinin, sözcüsünün ve katibinin yeniden seçilmesini gerektirmektedir. Yeni hükümet sistemimizde yürütme organının değişmesinin tek yolu seçimlerin yenilenmesi olduğuna göre, bu hükmün gerekçesini kaybettiği düşünülebilir. Buna karşın Cumhurbaşkanı'nın TBMM'de birden fazla partinin desteğiyle salt çoğunluğu sağlayabildiği dönemlerde, bu koalisyonların değişmesi mümkündür. Bu nedenle, hükümet değişiklikleri çok yakında tarihe karışacak olsa da 24. maddeye komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğunun talebiyle seçimlerin yenilenmesine izin veren bir fıkra eklenmelidir.

İçtüzük'ün 26. maddesiye ilk fıkrasında komisyonların toplantıya çağırılmasını komisyon başkanının takdirine bırakmışken, aynı maddenin son fıkrası komisyon üye tamsayısının üçte birinin istemi üzerine başkana komisyonu toplantıya çağırma zorunluluğu yüklemiştir. 26. maddeye 1996 yılında eklenen son fıkra hükümet değişikliklerinin ardından hükümetin kurulmasından komisyon başkanlarının yeniden seçilmesine kadar geçecek olan süre içerisinde komisyon toplantılarının komisyon başkanlarınca askıya alınmasına karşı bir önlemdir. 24. madde için sunduğumuz gerekçe

bu hükmün korunması için de geçerlidir. Komisyon seçimleri yenileninceye kadar çalışmaların devamını sağlamak için üyelerin çağrıda bulunma yetkisi korunmalıdır.

İçtüzük'ün 30. maddesinin ilk fıkrası komisyon toplantılarına başbakan veya bir bakanın katılabileceğini veya başbakan veya bakanın gerekli görmesi üzerine yüksek dereceli bir kamu görevlisine temsil yetkisi verebileceğini düzenlemektedir. Yürütme kanun yapma sürecine etkin olarak katılamayacak olsa da komisyon toplantılarında hükümetin de bir temsilcisinin bulunması, yürütmenin komisyon aşamasındaki değişikliklerden anında haberdar olmasını ve komisyonun yürütmenin bilgisine anında başvurmasını sağlayacaktır. Bununla beraber komisyonların yürütme organını temsilen toplantılarında hangi bakan veya Cumhurbaşkanı yardımcısının bulunacağını belirleme yetkisi olmalıdır. Hükümet temsilcisine ek olarak TBMM üyesi olmayan bakanların da komisyon toplantılarına katılması 31. maddeyle mümkün kılınmıştır. Kanımızca sayısı tamamen Cumhurbaşkanı'nın takdirinde olan bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarının hepsinin komisyon toplantılarına katılması gereksizdir ve gerektiğinde bir engelleme aracı olarak dahi kullanılabilir.

İçtüzük'ün 29. maddesine göre komisyon başkanı ve komisyondaki hükümet temsilcisi istem sırasına bağlı olmaksızın söz alabilirler. Komisyonlara çağırılmış uzmanlar ise kendileri söz alamazlar, başkanın gerekli gördüğü takdirde söz vermesi üzerine görüşmelere katılabilirler. Kanımızca 6771 sayılı kanun ardından komisyonda bulunan hükümet temsilcisi yasama sürecine müdahale edemeyecek bir gözlemci veya uzman olarak toplantıya katılabilmelidir. Bu sebeple hükümet temsilcisinin komisyon toplantılarındaki ayrıcalıklı söz sırası kaldırılmalıdır.

İçtüzük 32. maddesiyle, ilgili bakana bir komisyon toplantısının kapalı

yapılmasını isteme hakkı vermektedir ve kapalı oturum kararı alınması halinde toplantıya sadece komisyon üyeleri ve bakanlar katılabilir. Başkanlık sistemine geçilmesinin ardından da yürütme organının kapalı oturum isteme yetkisi korunmalıdır. Bununla beraber olağan oturumlara olduğu gibi kapalı oturumlara da yürütmeyi temsilen kimlerin katılabileceğine komisyon karar vermelidir.

Anayasa'nın 88. maddesinde yapılan değişikliğin ardından komisyondaki önerinin yürütme organıyla hiçbir ilişkisi olmayacağına göre yürütme organının kendisine ait olmayan öneriyle ilgili 37. maddede düzenlenen, doğrudan gündeme alma yönünde önerge vermesi de düşünülemez.

6771 sayılı kanun ile bakanlar kurulu kaldırıldığı ve yasama dönemi içinde yürütme organı değişmeyeceği için; Bakanlar Kurulunun herhangi bir sebeple çekilmesi halinde kanun önerilerinin Genel Kurulda ve komisyonlarda görüşülmesi yeni hükümet güven oyu alınca kadar erteleneceğini düzenleyen İçtüzük'ün 78. maddesinin de ilga edilmesi gerekmektedir.

V. GENEL KURUL GÖRÜŞMELERİ

Komisyon tarafından hazırlanan raporun Meclis Başkanlığına sunulması ile komisyon aşaması bitmiş, Genel Kurul görüşmeleri başlamış olur. Her ne kadar komisyon aşamasında saatler, haftalar hatta aylarca tartışılmış; onlarca belki de yüzlerce sayfalık komisyon raporu hazırlanmış olsa da bu yapılanlar sadece hazırlık çalışmalarından ibarettir.²³⁹ TBMM'nin iradesini açıklayacak olan komisyon değil Genel Kuruldur.

²³⁹ Hatta Genel Kurul Anayasa Mahkemesinin 21 Haziran 1974 tarihli ve 14922 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1973/32 E., 1974/11 K. sayılı 26 Mart 1974 tarihli kararında "Görülüyor ki 1739 sayılı Kanuna ilişkin tasarı Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülürken Millî Eğitim Komisyonu raporunun değil Plan Komisyonu raporunun esas alınmasında ve savunmanın Plan Komisyonu sözcüsüne

Komisyon çalışmalarının yürütüldüğü odalardan çıkan öneri artık Genel Kurul salonunda takip etmek isteyen herkesin gözleri önündedir. Çalışmamızın okumakta olduğunuz kısmı bu uzun süreci ele almaktadır.

Genel Kurul görüşmelerindeki en önemli iki aktör hükümet ve esas komisyondur. 62. madde Genel Kurulda sadece kanun önerilerinin görüşülmesi sırasında değil hükümetin her zaman başbakan, ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derece sorumlu daire amiri tarafından temsil edilmesini gerekli kılar²⁴⁰ ve hükümet temsilcisinin hazır bulunmaması halinde görüşme bir defalık ertelenir. Madde gerekçesine göre hükümeti temsil edebilecek “birinci derecede sorumlu daire başkanından murat en az müsteşar veya umum müdür derecesinde bir kamu görevlisidir”.²⁴¹ Komisyonun 45. madde de sayılan kişilerden sadece biri tarafından temsil edilmesi komisyonun Genel Kurul salonunda “var” sayılabilmesi için yeterlidir.²⁴² Komisyonların Genel Kurulda genellikle başkan veya başkan vekili tarafından temsil edildikleri görülmektedir. Komisyonun sözcü tarafından temsil edilmesi için komisyonun bir sözcü seçmiş olması aranmaktadır.²⁴³ Komisyonun özel sözcü veya sözcülerle temsiline uygulamada sık rastlanmamaktadır.²⁴⁴ Komisyonun görüşmeler sırasında temsil edilmemesi halinde kanun önerilerinin görüşülmesi, hükümetin temsil edilmemesinin aksine bir defa değil, sürekli olarak ertelenecektir.²⁴⁵ Her ne kadar İçtüzük hükümleri

yapılmasında içtüzüğe ve dolayısıyla Anayasa'ya yönelmiş bir çelişki ve tutarsızlık bulunduğu düşünülemez.” şeklinde belirttiği üzere eğer konu hakkında birden fazla komisyon raporu var ise istediği üzerinden görüşmelerini sürdürebilecektir.

²⁴⁰ Anayasa Mahkemesi hükümet temsilcisinin bulunmamasını iptali gerektirecek bir aykırılık olarak görmemiştir. 1980/28 E., 1980/45 K, 21 Mayıs 1981, RG: 18 Ağustos 1981 / 17432.

²⁴¹ MMTD, 4/12/1972, D.3, T.4, C.29, B.13, SS.763, s.28.

²⁴² Bakırcı, 2000, s. 408.

²⁴³ Neziroğlu, 2008, s. 279.

²⁴⁴ Bakırcı, 2000, s. 408; İba ve Bozkurt, 2006, s. 116 dn. 179.

²⁴⁵ Bakırcı, 2000, s. 371.

komisyonun temsilini zorunlu kılmaya da,²⁴⁶ uygulamada esas komisyonun temsil edilmesinin aranması, pratik zorunluluklardan kaynaklanan güçlü bir teamül halini almıştır.²⁴⁷ İktidar grupları görüşülmesini istemedikleri önerileri ertelemek için komisyon temsilcisinin görüşmelerde bulunmamasını sağlamaktadırlar.²⁴⁸ Komisyon temsilcilerinin hazır bulunmaması sadece, doğrudan gündeme alma yoluyla Genel Kurul gündemine girmiş önerilerin görüşülmesinde erteleme nedeni sayılmamaktadır.²⁴⁹ Komisyon temsilcisinin Genel Kurul salonunda var olması bu temsilcinin görüş bildirmekte serbest olduğu anlamına gelmemektedir. Komisyonun karar alabilecek sayıda üyesi hazır bulunmadığı sürece komisyon temsilcisi ancak komisyon raporunu savunabilir, komisyon kararlarının aksine görüş bildiremez.²⁵⁰

A. KANUN ÖNERİLERİNİN GÜNDEMDEKİ YERİ

Parlamento gündemi her ülkede hükümet çalışmalarını doğrudan etkileyen önemli bir konudur.²⁵¹ Tüm toplantılarda olduğu üzere, komisyonlar gibi, Genel Kurul da belirli bir gündeme bağlıdır.²⁵² Genel Kurul gündemi her birleşim için bir kitapçık şeklinde bastırılarak dağıtılır. Dağıtılan gündem kitapçığında Genel Kurul gündemindeki tüm işler değil, o birleşimde kanun önerileri veya denetim işlerinden hangileri görüşülecekse, o işler yer almaktadır.²⁵³ Genel Kurul bir gündem maddesi içindeki işleri Meclis

²⁴⁶ İba ve Bozkurt, 2006, s. 116. Bakırcı da komisyonun bulunmaması halinde görüşmelerin başlayamayacağını belirten açık bir hüküm olmadığını belirtmektedir. Bakırcı, 2000, s. 411.

²⁴⁷ İba ve Bozkurt, 2006, s. 117; İba, 2010, s. 276.

²⁴⁸ Neziroğlu, 2008, s. 147. Örneğin 24. Dönemde 156. Sıra sayılı Anayasa Komisyonu raporu, komisyon hiçbir birleşimde hazır bulunmadığı için görüşülememiştir.

²⁴⁹ İba ve Bozkurt, 2006, s. 117.

²⁵⁰ Bakırcı, 2000, s. 410.

²⁵¹ İba, Ş., “TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu”, *Yasama Dergisi*, 2011, 35–50 (s. 35).

²⁵² İçtüzük’ün 49. maddesine göre Genel Kurul gündemi 8 bölümden oluşur: 1. Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları, 2. Özel Gündemde yer alacak işler, 3. Seçim, 4. Oylaması Yapılacak İşler, 5. Meclis Soruşturması Raporları, 6. Genel görüşme ve Meclis Araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler, 7. Sözlü Sorular, 8. Kanun tasarısı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler.

²⁵³ İba ve Bozkurt, 2006, s. 87.

Başkanlığınca alınış tarihlerine göre görüşür. Genel Kurula sevk edilen komisyon raporları dağıtım tarihinden itibaren 48 saat geçmeden görüşülemez. İçtüzük'ün "Genel Kurulda bekletilme süresi" kenar başlıklı 52. maddesinin getirmiş olduğu bu düzenleme öğretide serinleme süresi olarak anılmaktadır.²⁵⁴ Bununla beraber 52. maddenin 2. fıkrası hükümet ve esas komisyona Genel Kurulda gerekçeli olarak önerinin bu süre geçmeden gündeme alınmasını talep etme yetkisini tanımaktadır. Kanunların gündemdeki sırasının değiştirilmesi için İçtüzük iki farklı yöntem sunmaktadır. Bunlardan ilkinde 49. maddesinde yer vermiştir. 49. maddeye göre Meclis Başkanlığının gerekli gördüğü hallerde Danışma Kurulu²⁵⁵ gündem sırasının değiştirilmesini Genel Kurula teklif edebilir. 49. madde hükümet ve esas komisyonun da gündem değişikliği istemlerinin Danışma Kurulunda görüşüleceğini ve Danışma Kurulunun görüşünün Genel Kurula sunulacağını düzenlemektedir. 52. maddenin 2. fıkrası da hükümet ve esas komisyona gündemin 8. maddesinde yer alan işlerden birini doğrudan ilk sıraya alınmasını gerekçesini²⁵⁶ de belirtmek şartıyla Genel Kurulun oyuna sunma yetkisi vermiştir. 52. madde sadece bir işin gündemin ilk sırasına alınmasını isteme yetkisini tanımaktadır. 52. maddeye dayanarak bir işin gündemin ilk sırasından başka bir yere, diyelim ki gündemin

²⁵⁴ İba ve Bozkurt, 2006, s. 94.

²⁵⁵ İçtüzük'ün 19. maddesine göre kurulan Danışma Kurulu, siyasi parti grup başkanları, başkan vekilleri veya görevlendirecekleri birer milletvekilinden oluşur. Danışma Kurulu, yasama faaliyetine ilişkin kararların alındığı, yasama sürecini düzenleyen bir organdır. [Neziroğlu, 2008, s. 114.]

²⁵⁶ Anayasa Mahkemesi 24 Temmuz 1972 tarihli 14255 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1972/13 E., 1972/18 K., sayılı 6 Nisan 1972 tarihli kararında öncelik önergelerinde gerekçeye yer verilmemesinin iptal sebebi olacağını: "Yukarıdan beri açıklananlarla varılan sonuç şudur: Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin öncelik ve ivedilik istemlerinin gerekçeli olmasına, ivedilik kararlarının kanun tasarı veya teklifinin birinci görüşmesi başlamadan önce verilmesine ve bu buyruğun doğal sonucu olarak da birinci görüşme başlamadan önce karara bağlanmasına ilişkin kuralları bir Kanunun geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemli ve esaslı biçim hükümleridir. Bunlara aykırı tutumlar o Kanunun biçim yönünden iptali nedenini oluşturur.

(...)

Şurasını da belirtmek yerinde olur ki söz konusu içtüzük kurallarının ayrıntı hükümlerinden imişçesine, ihmal edilebileceğini savunmaya, bu kuralların yukarıda tartışılan nitelikleri elvermez." şeklinde açıklamışken; 25 Haziran 1977 tarihli 15977 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1976/51 E., 1977/16K. sayılı 10 Mart 1977 tarihli kararında ise öncelik önergelerine gerekçe eklenmemiş olmasının iptali gerektirmeyecek bir hukuka aykırılık olduğunu belirtmiştir.

ikinci sırasına alınması veya birden fazla işin gündemin üst sıralarına çıkartılması istenemez. Gündem sırasının bu şekilde değiştirilmesi için 49. maddenin 5. fıkrası gereği Danışma Kurulunca teklif olunması gerekir.²⁵⁷ Uygulamada 52. madde yerine 49. maddenin kullanıldığı gözlemlenmektedir.²⁵⁸ Bir öneri ister gündeme alınmış, isterse halen 48 saatlik serinleme süresinin içinde ve gündeme alınmamış olsun, öncelik önergeleri 49. madde kullanılarak Danışma Kurulu veya grup önerisi şeklinde Genel Kurula sunulmakta,²⁵⁹ komisyonun veya hükümetin 52. maddeye dayanan öncelik önergeleri Genel Kurulda işleme alınmamaktadır.²⁶⁰ Her ne kadar 49. madde sadece gündem sırasının değiştirilmesine olanak tanısa da 48 saatlik serinleme süresinin kaldırılması için de kullanılmaktadır.²⁶¹ Bakırcı, haklı olarak 49. maddenin böyle bir yetki tanımadığını 48 saatlik serinleme süresinin ancak 52. madde kullanılarak kaldırılabileceğini savunmaktadır.²⁶² 48 saatlik serinleme süresinin kaldırılması mümkün olmakla beraber, milletvekillerine komisyon raporunu okumalarına izin verecek kadar

²⁵⁷ Neziroğlu, 2008, s. 358.

²⁵⁸ Bakırcı, 2000, s. 191.

²⁵⁹ Bakırcı, 2015, s. 208.

²⁶⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 138.

²⁶¹ Bakırcı, 2000, s. 192.

²⁶² Bakırcı, 2000, s. 193. Anayasa Mahkemesi de 1991/27 E., 1991/50 K. sayılı, 12 Aralık 1991 tarihli kararında uygulamayı şu gerekçeyle İçtüzük'e aykırı bulmuştur: "Bunlardan Yasa tasarısının gündemin birinci sırasına alınmasına ilişkin siyasal parti grubunun istemi içtüzüğe aykırı değildir. Çünkü İçtüzük'ün 50. maddesinde, gündemdeki işlerin görüşme sırasının Danışma Kurulu'nca Genel Kurula önerilebileceği öngörüldüğünde koşulların oluşması durumunda 19. maddeye göre ANAP Meclis Grubu, Danışma Kurulu yerine tasarının birinci sıraya alınmasını isteyebilir, içtüzüğün 19. maddesinde siyasal parti gruplarının istemlerini doğrudan Genel Kurul'a sunabilmeleri, Danışma Kurulu'nun ilk çağrıda toplanamaması ya da toplanıp da oybirliğiyle karar alamaması koşuluna bağlanmıştır. Yetki Yasası'nın gündemin birinci sırasına alınarak hemen görüşülmesinin sağlanması, konusunun Danışma Kurulu'nun 6.6.1991 günlü toplantısında ele alınmasına karşın siyasal parti grupları arasında görüş birliği sağlanmadığı için 19. maddenin aradığı koşul gerçekleşmiş olmaktadır.

Ancak, tasarının kırk sekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İçtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü içtüzüğün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

İçtüzüğün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır." Bununla beraber Anayasa Mahkemesi aynı kararında bu eylemli İçtüzük değişikliğinin Anayasaya aykırı olmadığına hükmetmiştir.

dahi süre bırakılmadan görüşmelere başlandığı da görülmektedir.²⁶³

Kanun önerilerinin Genel Kurulda görüşülmesine önce yarım kalan işlerden başlanır ve yarım kalan işler tamamlandıktan sonra ilk sıradaki işten hareketle gündem sırası takip edilir. Yarım kalan işlerin önüne başka iş alınmaması bir teamül haline gelmiştir. Yarım kalan işlerin görüşülmemesi istendiğinde komisyon temsilcisinin görüşmeye katılmaması sağlanmakta ve böylece yarım kalan iş görüşülmeden gündeme devam edilmektedir.²⁶⁴ Basılan gündem kitapçıklarında yarım kalan işler maddesi bir dipnotta açıklanarak bu madde içinde hangi işlerin görüşüleceği milletvekillerinin bilgisine sunulmaktadır.²⁶⁵

B. TÜMÜ ÜZERİNDE GÖRÜŞMELER

İçtüzük'ün 81. maddesi uyarınca komisyondan Genel Kurula gelen kanun önerilerinin öncelikle tümü üzerinde görüşme açılır. Bu görüşme üç aşamayı içerir; 1. önerinin tümü üzerinde görüşme, 2. soru – cevap işlemi, 3. önerinin maddelerine geçilmesinin oylanması.

1. Önerinin Tümü Üzerinde Görüşme

550 üyeden oluşan TBMM Genel Kurulunda milletvekillerinin fikirlerini beyan

²⁶³ Muhalefet milletvekillerinden Mehmet Akif Hamzaçebi bu uygulamadan şöyle yakınmıştır: “463 sıra sayılı Teklif, sıra sayısı itibarıyla benim odama bu sabah saat 10.00'da geldi, milletvekillerinin odalarına saat 11.00 itibarıyla ulaşmış değil idi. Bu kadar kapsamlı bir teklifi görüşeceğiz ve bu tekliften milletvekillerinin haberi yok, milletvekillerinin hazırlanma imkânı, hazırlanmaya ilişkin zaman kendilerine tanınmamıştır. İç Tüzük'ümüzün 52'nci maddesi, bu tasarı ve tekliflerin komisyondan geçtikten sonra kırk sekiz saat geçmeden Genel Kurulda görüşülemeyeceğini hükme bağlamaktadır. Aksini tabii ki Danışma Kurulu kararlaştırabilir ama bu kadar önemli bir tasarıda "Kırk sekiz saat geçmeden görüşelim." önerisini yaparken milletvekillerine makul bir hazırlanma zamanı dahi tanınmamıştır.” Raporun görüşülmeye başlandığı oturumun saat 14:03'te başladığı göz önüne alındığında bu itiraz kanımızca yerindedir. TBMMTD, 23.05.2013, D.24, YY,3, C.51, s.43.

²⁶⁴ Neziroğlu, 2008, s. 169.

²⁶⁵ Bakırcı, 2015, s. 215.

etmesi sıkı kurallar olmadan imkânsızdır. Görüşme terimi bir konu üzerinde milletvekillerinin belirli bir sıra içerisinde konuşmalarını ifade etmektedir. İçtüzük 60. maddesinde TBMM Genel Kurulundaki tüm görüşmelerde uyulması gereken genel konuşma kurallarını düzenlemiştir. Kanun önerilerinin görüşülmesi sırasında da bu kurallar uygulanmaktadır.

Öncelikle Genel Kurulda söz almak için ya üyenin önceden ismini kaydettirmiş ya da üyeye başkan tarafından söz verilmiş olması gerekir. Konuşma istemleri ise ancak gündemdeki konular veya belirli bir günde görüşüleceği Anayasa, kanun veya İçtüzük hükümleriyle belirlenmiş olan konular için kaydedilebilir. İçtüzük'ün 61. maddesine göre ilk söz esas komisyona, ikinci sıra hükümete ayrılır. Esas komisyon ve hükümetin ardından ise siyasi parti gruplarına istem sırasına göre söz verilir. Bununla beraber iktidar grubu yapılan eleştirilere cevap verebilmek amacıyla son konuşmayı yapmak istemekte ve bunun için diğer gruplar konuşma talebinde bulunduktan veya konuştuğuktan sonra söz talebinde bulunmaktadır.²⁶⁶ Üyeler kayıt ve istem sırasına göre söz alırlar ve sıralarını birbirleriyle değiştirmeleri mümkündür. Neziroğlu'nun katıldığımız görüşüne göre, ülkemizde siyasi partilerin sıkı parti disiplinine sahip olmaları nedeniyle şahıslar adına yapılan konuşmaların siyasi parti grupları adına yapılanlarla aynıdır ve bu nedenle İçtüzük değişikliği ile şahıslar adına yapılan konuşmaların bağımsız veya grubu olmayan partilere mensup milletvekillerine ayrılmalıdır.²⁶⁷

Genel Kurulda bir konu üzerinde bir tur görüşme yapılması esastır. Buna karşın birinci tur görüşmelerin sonunda görüşmelerin devam etmesi için İçtüzük'ün 72. maddesi

²⁶⁶ Neziroğlu, 2009, s. 73.

²⁶⁷ Neziroğlu, 2009, s. 74.

uyarınca önerge verilebilir. Görüşmelerin devamına dair önergeler tek imza ile verilebilir.²⁶⁸ Görüşmelerin devamından kastedilen ilk tur konuşmaların ardından ikinci tur konuşmaların yapılmasıdır. Bu nedenle muhalefet tarafından bir engelleme aracı olarak kullanılan görüşmelere devam önergesinin soru- cevap işlemine geçilmeden önce verilmesi gerekmektedir.²⁶⁹ Görüşmelerin devamına dair önergelerin gerekçeli olma zorunluluğu yoktur ve gerekçeli sunulmaları halinde gerekçeler okunmadan işleme alınırlar.²⁷⁰ Eğer Genel Kurul bu önergeyi onaylarsa ikinci tur görüşmeler yapılacaktır.

Konuşmaların süresi ise aksi Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmadığı sürece siyasi parti grupları, esas komisyon ve hükümet için 20, üyeler içinse 10 dakikayla sınırlanmıştır. Danışma Kurulu tarafından sürelerin değiştirilmesi ise ancak süresi belirtilmeyen veya kanun önerileri üzerinde yapılan konuşmalar için mümkündür.²⁷¹ Siyasi parti grupları adına konuşacak olan milletvekilleri çoğu zaman yazılı, istisnai olarak da sözlü olarak grup başkanları veya başkanvekillerince oturum başkanına bildirilmektedir.²⁷² Eğer görüşmelerin devamı önergesi kabul edilirse ikinci konuşmalara bu sürelerin yarısı ayrılmıştır.

Kanun önerilerinin görüşülmesi sırasındaki konuşmalar 81. maddede tekrar düzenlenmiştir. Kanun önerilerinin tümü üzerindeki görüşmeler için 60. maddedeki yirmişer ve onar dakikalık süreler korunmuş, kanun önerisinin maddeleri üzerindeki görüşmelere ise bu sürelerin yarısı kadar yani onar ve beşer dakikalık süreler verilmiştir.

²⁶⁸ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 149.

²⁶⁹ Neziroğlu, 2008, s. 188.

²⁷⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 151.

²⁷¹ Neziroğlu, 2009, s. 76.

²⁷² Neziroğlu, 2009, s. 70.

81. maddede belirtilen bu sürelerin Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurul tarafından değiştirilmesi mümkündür. Her iki maddede de Danışma Kuruluna sınırsız bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ne gerekçe ne de süre bakımından Danışma Kurulunun takdirini sınırlayacak bir kural bulunmamaktadır. Danışma Kurulunun ancak oybirliği ile karar alabileceği göz önüne alındığında konuşma sürelerinin kısaltılmasının muhalefetin de onayıyla olduğu ve yasama sürecinin demokratikliğini zedelediği düşünülebilir. Buna karşın parlamentodaki siyasi parti üyesi olmayan milletvekillerinin veya grup kuramamış siyasi partilerin konuşma süreleri de kısaltılacak, ayrıca konuşma sürelerinin kısaltılması toplumun kanundan haberdar olma imkânını ve yasama sürecinin şeffaflığını olumsuz etkileyecektir. Örnek vermek gerekirse parlamentoda grubu olan siyasi partilerin tamamının lehine olan bir kanun, kimsenin haberi olmadan Genel Kuruldan hızla geçebilir. Bu nedenle Danışma Kurulunun bu konudaki takdir yetkisi hem belirli nedenlerin varlığı halinde kullanılabilmesi hem de bir alt sınıra sahip olmalıdır.

Tüm görüşmelerde İçtüzük'ün 60. maddesine göre son söz milletvekilindedir. Bu nedenle son konuşma hükümet veya esas komisyon temsilcisi tarafından yapılırsa bir milletvekiline daha söz verilmesi gerekmektedir. Bunu engellemek için hükümet, şahsı adına yapılan konuşmalardan önce veya şahıslar adına yapılan ilk konuşmadan sonra söz almaktadır.²⁷³

2. Soru – Cevap İşlemi

Önerinin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra önerinin tümü için yirmi dakikalık soru- cevap işlemine sıra gelir.²⁷⁴ Maddeler üzerindeki soru- cevap süresi

²⁷³ Neziroğlu, 2009, s. 96; İba ve Bozkurt, 2006, s. 187.

²⁷⁴ Anayasa Mahkemesi, 15 Kasım 2000 tarihli 24231 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1999/37 E., 1999/49 K., sayılı 28 Aralık 1999 tarihli kararında soru-cevap işlemine belirli bir kanunun görüşülmesi

ise on dakika ile sınırlandırılmıştır. Milletvekilleri bu aşamada yerlerinden elektronik cihaza giriş sırasına göre hükümet veya komisyon temsilcisine sorular yöneltmektedirler. Soru – cevap işlemi tek istisna komisyon raporuna şerh düşmeyen komisyon üyesi milletvekillerinin komisyon temsilcisine soru yöneltmeyecek olmasıdır.²⁷⁵ Uygulamada bu sürelerin yarısı sorulara bırakılmakta sorular arka arkaya sorulduktan sonra kalan süre cevaplara ayrılmaktadır.²⁷⁶

3. Önerinin Maddelerine Geçilmesinin Oylanması

Kanun önerisinin Genel Kurulda vereceği ilk sınav maddelerine geçilmesinin oylanmasıdır. Eğer yirmi üye tarafından açık oylama şeklinde yapılması talep edilmezse işaret oyuyla yapılan bu oylamada Genel Kurul kanunun maddelerinin görüşülmesine geçip geçmemeye karar verir. Maddelerine geçilmesi kabul edilmeyen öneri reddedilmiş olacaktır.

C. MADDELER ÜZERİNDE GÖRÜŞMELER

Maddelerine geçilmesi kabul edilen kanun önerisinin bu defa her bir maddesi için görüşme açılacaktır. Eğer kanun önerisinin bir maddesi birden fazla kanunda veya bir kanunun birden fazla maddesinde değişiklik yapıyorsa her fıkra ayrı madde olarak

için Genel Kurul kararıyla daha kısa bir süre ayrılabilceğini kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesine göre “Kanun tasarı ve teklifleri görüşülürken Meclis iradesinin iktidar-muhalefet diyalogu içinde yansıtılmasında yapılan konuşmaların, sorulan soruların aydınlatıcı ve yapıcı etkisi yadsınamaz ise de sınırsız bir tartışma ortamı ve sonu gelmeyen soruların, Meclis çalışmalarını bu bağlamda yasama işlevinin yerine getirilmesini engelleyeceği de bir gerçektir.

Bu nedenle, demokrasilerde olağan karşılanan Meclis'teki azınlığın, çoğunluğa karşı engelleme yöntemlerine başvurmasına kimi sınırlar getirilebileceğinin kabulü gerekir.

Meclis'teki görüşmeler sırasında konuşmaların ve soruların, yasanın konusu, kapsamı, madde sayısı gibi özellikleri gözetilerek, sağlıklı oluşmasına olanak verecek, ancak çıkarılmasını da engellemeyecek bir süre ile sınırlandırılmasının, Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilemez”

²⁷⁵ Neziroğlu, 2008, s. 390.

²⁷⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 151.

görüŖülür.²⁷⁷ Bu görüşmede konuşma süreleri esas komisyon, hükümet ve siyasi parti grupları için 10, milletvekilleri için 5 dakika olarak belirlenmiştir.

Maddeler üzerindeki görüşmeler normalde madde sırasına göre yapılacaktır. Bununla beraber İçtüzük 83. maddesiyle Genel Kurula bir maddenin diğerlerinden önce görüşülmesine karar verme yetkisi tanımıştır.

Maddeler üzerindeki görüşmeler sırasında değişiklik önermeleri verilecektir ve maddeler bu görüşmeler sonunda nihai hallerini alacaklardır. Aslında önerinin maddeleri üzerindeki görüşmelerin parçası olan önermeler, önemlerinden dolayı ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

Anayasa Mahkemesi maddeler üzerinde görüşme açılmamasını hem 1961 hem de 1982 Anayasası dönemlerinde Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. 1961 Anayasası döneminde yerleşmiş bir içtihat olan bu tutumunu, 1982 Anayasası döneminde şekil denetimine getirilen sınırlamalara rağmen 713 sayılı içtüzük değişikliği kararını denetlerken²⁷⁸ sürdürmüştür. Bununla beraber eylemli içtüzük değişikliği içtihadının

²⁷⁷ TBMMTD, 14.03.2013, D.24, YY.3, C. 46, B.78, s.80.

²⁷⁸ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 149. TBMM tarafından 713 sayılı karar ile yapılan içtüzük değişikliği ile kanunların yürürlük maddeleri ile uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanunların maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi yasaklanmıştı. Açılan iptal davası üzerine Anayasa Mahkemesi 18 Haziran 2002 tarihli 24789 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2001/129 E., 2002/24 K. sayılı ve 31 Ocak 2002 tarihli kararında şunları ifade etmiştir: "TBMM'nin bu işlevini gereğine uygun olarak yerine getirebilmesi için kimi durumlarda yasaların diğer maddeleri kadar önem kazanan yürütme ve özellikle yürürlük maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi zorunlu hale gelebilir. (...) yasama etkinliklerinin ayrılmaz bir parçası olan görüşme ve önerge vermenin tümüyle yasaklanması Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen devletin demokratik olma niteliği ile bağdaşmaz.

Dava konusu (d) bendi ile getirilen diğer bir düzenleme de yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağı ve önerge verilemeyeceği hakkındadır. (...)

Bu maddeye göre, TBMM'nin yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmalar konusundaki yetkisinin, bu antlaşmaların onaylanmasının bir kanunla uygun bulunmasıyla sınırlı olduğu, söz konusu yetkinin sözleşmelerin içeriğine müdahale olanağı vermediği açıktır. Ancak, yabancı devletler veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların metinleri kimi çekincelere izin veriyorsa, bu konuda TBMM'nin yetkili olmadığı düşünülemez. Bu yetkinin ise görüşme açılması ve önerge

terkedilmesinin ardından TBMM’de bir kanunun maddelerine ilişkin görüşme açılmaması yönünde bir karar alınması halinde AYM’nin bu kararı denetim dışı görme ihtimali yüksektir.

D. ÖNERGELER²⁷⁹

Genel Kurul aşamasında kanun önerisinin maddeleri görüşülürken, milletvekilleri önerinin maddeleri üzerinde önergeler vererek kanun yapım faaliyetine katılmaktadırlar. Önergelerin oylanmasından sonra ise kanun önerisinin maddeleri son halini alacaktır. Tahmin edileceği üzere muhalefet partilerinden gelen önergeler istisnai haller dışında kabul edilmemektedir. Muhalefet önergelerinin istisnasız reddedilmesi o kadar hızlı olmaktadır ki 2013 yılında iktidar grubu kendi kanun tasarısının bir maddesini, muhalefet önermelerini reddederken yanlışlıkla reddetmiştir.²⁸⁰ Dolayısıyla önerge işleminin ardından öneride yapılan değişiklikler iktidar grubunun istediği yönde olur.²⁸¹

verilmesi ile kullanılabilceği açıktır. Belirtilen çekincelerin yer alacağı madde de kuşkusuz antlaşmanın, onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin ilk maddesidir.

Öte yandan, antlaşmalarla üstlenilecek yükümlülüklerin yerine getirilmesinin başlangıcı aksi kararlaştırılmamışsa onay yasaının yürürlük tarihi olduğundan, önemli görülen durumlarda, bu tarihin tartışılması gerekebilir. Bunun onay yasalarına ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi yasaklanarak engellenmesi ise demokratik hukuk devleti çerçevesinde yasama yetkisinin amacına uygun olarak gerektiği biçimde kullanılamaması sonucunu doğurur.”

²⁷⁹ Taslak önermeleri 62. maddesinde düzenlemiştir. Maddeye göre önerge sayısı görüşülmekte olan kanunun madde sayısına eşittir. Bu sayıdan grubu olmayan milletvekillerine ayrılan önermeler çıktıktan sonra üçte biri iktidar, üçte ikisi muhalefet tarafından kullanılır. Önergelerin Taslak’a göre kanunun görüşüleceği birleşimden önceki gün saat 15:00’e kadar verilmesi gerekir. Önergeler okunmaz ve önerge üzerine önerge sahibinin konuşma süresi üç dakikaya indirilmiştir.

²⁸⁰ TBMMTD, 7.7.2013, D.24, YY.3, C.55, B.133, s.69.

²⁸¹ Bu durumun istisnası olan bir olay 10 Temmuz 2013 günü yaşanmıştır. İktidar grubuna mensup milletvekillerinin Genel Kurul salonunda olmadığı sırada bir muhalefet önergesi kabul edilmiştir. Muhalefet Genel Kurul salonundaki tenhaliği fark etmiş ancak karar yeter sayısı aramamıştır. Bu ilginç olay tutanaklara şöyle yansımıştır:

“MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ (İstanbul) - Karar yeter sayısı...

MAHİR ÜNAL (Kahramanmaraş) - Ama...

MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ (İstanbul) - Tamam tamam, pardon. Hayır, hayır...

...

BAŞKAN - Aynı mahiyetteki önermeleri oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler...

İDRİS BALUKEN (Bingöl) - Bizim önergemiz de var.

KAMER GENÇ (Tunceli) - Muhalefet çoğunlukta, sayın efendim, sayın.

BAŞKAN - Kabul etmeyenler...

1. Anayasaya Aykırılık Önergeleri

Az önce aktardığımız üzere komisyon aşamasında da yapılacak ilk iş kanun önerisinin Anayasaya uygunluğunu değerlendirmektir. Önerge süreci başladığında da Genel Kurulun ilk değerlendireceği önergeler kanun önerisinin maddelerinin Anayasaya aykırı olduğunu iddia eden önergeler olacaktır. Anayasaya uygunluğun TBMM tarafından siyasi denetiminin ikinci adımı bu önergelerdir. İçtüzük'ün 84. maddesinden kaynaklanan bu uygulamanın amacı Anayasaya aykırılığın ilk aşamada incelenerek Genel Kurulun madde üzerinde daha fazla tartışmasını ve zaman kaybetmesini engellemektir.²⁸² Kanımızca komisyon aşamasında yapılan Anayasaya uygunluk denetiminin ardından Anayasaya aykırılık önergelerinin ilk sıraya alınmasına gerek yoktur. Hatta bu uygulama, verilen önergelerle Anayasaya uyumlu hale gelebilecek bir maddenin buna fırsat bulamadan reddedilmesine neden olabilir. Komisyon aşamasından geçerek olgunlaşmış, komisyonun Anayasaya uygunluk incelemesinden geçmiş bir maddenin, eğer hala taşıyorsa, Anayasaya aykırılıktan arındırılmasına fırsat verilmelidir. Anayasaya aykırılık önergelerinin ilk veya son sırada görüşülmesinin arasında Anayasaya uygunluğun denetlenmesi açısından hiçbir fark yoktur. Genel Kurul tarafından anayasaya aykırı bulunan madde her iki durumda da kanun metninden çıkartılacaktır. Bu nedenle Anayasaya aykırılık önergelerinin ilk değil madde üzerindeki son önergeler olarak

KAMER GENÇ (Tunceli) - Arkadaşlar, ellerinizi kaldırın. Biz onlardan fazlayız.

OKTAY VURAL (İzmir) - Kabul edenleri saydınız mı?

BAŞKAN - Önce, kabul edenler, madem öyle... (CHP sıralarından "Say, say" sesleri)

BİNNAZ TOPRAK (İstanbul) - Kabul edildi.

BAŞKAN - Kabul etmeyenler...

OKTAY VURAL (İzmir) - Kabul edildi.

SİNAN OĞAN (İğdır) - Kabul edildi işte ya! Göz var, izan var.

BAŞKAN - Önergeler kabul edilmiştir. (CHP ve MHP sıralarından alkışlar)" TBMMTD, 10.07.2013, D.24, YY.3, C. 56, s.75 vd.

²⁸² Bakırcı, 2000, s. 435.

görüşülmesi daha yerinde olacaktır.

2. Değişiklik Önergeleri

TBMM Genel Kurul tutanaklarına göz atıldığında bir kanun önerisine dair görüşmelerin çok büyük kısmının önergeler aşamasına ayrıldığı kolaylıkla fark edilir. İchtüzük, değişiklik önergelerini 87. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

a. Önergelerin İçeriği

Maddeler üzerinde verilen önergeler bir maddenin reddi, komisyona iadesi, değiştirilmesi, ek madde veya geçici madde eklenmesi hakkında olabilir. Bu genel kuralın ardından önergelerin hangi konularda verilemeyeceği düzenlenmiştir. İchtüzük'e göre görüşülmekte olan önerinin konusu olmayan diğer kanunlara ek ve değişiklik getiren veya yeni bir kanun önerisi niteliğindeki değişiklik önergeleri işleme konulamaz. Örnek vermek gerekirse;²⁸³ hem Borçlar Kanunu hem de Ticaret Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren bir kanun önerisinin görüşülmesi sırasında Ceza Kanunu'nun bir maddesinin değiştirilmesi hakkında önerge işleme konulmayacaktır. Bununla beraber görüşülmekte olan kanunun komisyon raporunda yer almayan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen önergeler ancak komisyonun salt çoğunlukla katılması halinde görüşme konusu yapılabilir. Bu hüküm uygulamada oldukça geniş yorumlanmakta, maddelerde değişiklik yapılmasının yanı sıra madde eklenmesine veya çıkartılmasına da izin verilmektedir.²⁸⁴ Bu gibi önergelere yeni madde ihdası işlemi yapılmalıdır.²⁸⁵ 87. madde 1. fıkrası ile geçici ve ek maddelere izin vermekle beraber, geçici ve ek maddelerin aynı maddenin 4.

²⁸³ Daha fazla örnek için bkz. Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, ss. 161–162.

²⁸⁴ Gökçimen, S. ve V. Has, “İchtüzüğün 87'nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri”, *Yasama Dergisi*, 2006, 45–73 (s. 68).

²⁸⁵ Neziroğlu, 2008, s. 456.

fıkrasındaki koşullara uyması ve yeni madde şeklinde görüşülmesi gerekir. Uygulamada 87. madde böyle bir ayırım öngörmediği halde hatalı olarak geçici madde ihdası için komisyonun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile katılması şartının aranmadığı örnekler de vardır.²⁸⁶ Bakırcı da, geçici madde eklenmesi önermeleri için yeni madde olarak görüşme açılmamasının ve komisyonun salt çoğunlukla katılmasının aranmamasını İçtüzük'e aykırı bir teamül haline geldiğini belirtmektedir.²⁸⁷ Yeni madde ihdasına dair önermeler hangi maddeden sonra yeni bir madde eklemeyi öngörüyorlarsa o maddeden sonra görüşülmektedirler. Komisyon salt çoğunluğunun komisyon sıralarında olmadığı veya komisyon salt çoğunluğunun hazır bulunmakla beraber önergeye katılmadığı durumlarda önerge işleme konulmaz. Komisyonunun önergeye katılması halinde ise önerge yeni bir maddeymişçesine işleme konulacaktır.²⁸⁸

Genel Kurul tarafından reddedilen bir maddeyi başka bir madde olarak ekleyen veya sonraki maddelerin içinde fıkra olarak düzenleyen önermelerin de işleme konmaması gerekir.²⁸⁹ 76. madde uyarınca reddedilen kanun önerilerinin bir yıl boyunca tekrar görüşülemeyeceği hükmü, kanımızca henüz ortada reddedilmiş bir kanun olmadığından, kanunun maddeleri üzerindeki görüşmeler devam ettiğinden bu durumda uygulanamaz. Genel Kurul madde üzerinde iradesini çok yakın bir zamanda açıkladığına göre usul ekonomisi bu tür önermelerin işleme konulmamasını gerektirir. Genel Kurulunun kararını verdiği bir maddeye yeniden dönmesinin yolu 89. maddede düzenlenen tekriri müzakeredir. Bu tür önermelerin kabulü 89. madde hükmünün dolanılmasına da izin verir.

²⁸⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 163.

²⁸⁷ Bakırcı, 2015, s. 272.

²⁸⁸ Neziroğlu, 2008, s. 457.

²⁸⁹ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 167.

Anayasaya aykırı değişiklik önergelerinin ise Meclis Başkanlığınca işleme alınıp alınamayacağı hususu tartışmaya açıktır. Uygulamada iki yönde de örnekler görülmüştür.²⁹⁰ Kanımızca Meclis Başkanı Anayasaya açıkça aykırı gördüğü önergeleri işleme koymamak zorundadır.²⁹¹ Buna karşın Meclis Başkanı bu yetkisini Anayasaya aykırılığın ilk bakışta herkes tarafından tartışmasız şekilde kabul edileceği durumlar için saklamalıdır.²⁹² Anayasaya aykırılığın nihai tahlil mercii Anayasa Mahkemesidir. Anayasa Mahkemesi kesin hükmünü verene kadar Meclis Başkanının yorumunun bağlayıcı olmadığı unutulmamalı, Anayasaya aykırılık konusunda ufak bir şüphe varlığında yasama sürecinin engellenmemesi, kararın Genel Kurulca verilmesi gerekmektedir.

Önergeler yolu ile kanunun birkaç maddesinin birleştirilerek bir madde halinde görüşülmesini veya fıkraların ayrılarak birkaç madde halinde görüşülmesini sağlamak hukuken mümkündür. Bununla beraber kanunun sistematığıne yönelik bu tür değişikliklerin komisyon tarafından kanun önerisi komisyona geri çekilerek yapılması daha isabetli olacaktır.²⁹³

Değişiklik önergeleri gerekçeli olarak verilmelidir. Önergenin gerekçesi eğer 500

²⁹⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 165.

²⁹¹ Aynı yönde bkz. Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 166.

²⁹² "BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, geçici 1'inci madde üzerinde Giresun Milletvekili Sayın Nurettin Canikli ve arkadaşlarının verdiği değişiklik önergesinin, geçici 1'inci maddenin (15) numaralı fıkrasında yaptığı düzenlemeyle Anayasa'ya aykırı sonuçlar doğuracağı iddia edilmiş ve konu hakkında usul tartışması açılmıştır.

(...)

Açık ve net bir şekilde yazım ve hüküm olarak Anayasa'nın belirli bir düzenlemesine aykırılık teşkil eden önergeyle yapılmak istenen bir değişiklik Başkanlıkça işleme alınmayabilecektir ancak Anayasa'ya uygunluk ve aykırılık bakımından tartışmalı olan farklı görüşlerin öne sürüldüğü değişiklik taleplerinde Başkanlığın resen önergeyi işlemekten kaldırmasının İç Tüzük'ün tanıdığı yetkileri aşacağı değerlendirilmektedir." TBMMTD, 11.11.2012, D.24, YY.3, C. 5, B.21, s.185.

²⁹³ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 170.

kelimeden fazla ise önerge sahibi gerekçenin 500 kelimelik bir özetini sunmak zorundadır. Önergelerin birer örneği maddenin görüşülmeye başlandığı sırada, eğer madde üzerinde söz talebi olmadıysa daha önce komisyon, hükümet, gruplar ve stenograflara dağıtılmaktadır.²⁹⁴

Değişiklik önergesi, değiştirilmesini, kaldırılmasını veya eklenmesini istediği hükümleri açıkça belirtmeli ve şarta bağlı olmamalıdır.

b. Önergelerin Verilme Zamanı

Değişiklik önergeleri bir kanun önerisi sıra sayısı alıp dağıtıldıktan sonra verilebilir. Bununla beraber önergelerin en son ne zaman verilebileceğine dair İçtüzük'te bir hüküm bulunmadığından madde oylanana kadar önerge verilmesi mümkündür. Bu nedenle son dakika gelen önergeler sebebiyle zaman zaman birleşime ara verilmektedir.²⁹⁵ Maddenin oylanmasından hemen önce verilen önergeler dolayısıyla, önergenin incelenmesi için yeterli süre kalmadığından, kanunun bütünüyle uyumsuz veya esası yeterince incelenmemiş değişiklikler meydana gelmektedir.²⁹⁶ Bakırcı ise uygulamada önergelerin, önerge işlemine başlanmasına yani önergelerin ilk okunmasına kadar verilebildiğini yazmaktadır.²⁹⁷ Has, madde üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasının önerge verilme süresini de bitirmesi yönünde bir değişiklik yapılabileceğini belirtmiştir.²⁹⁸ Yazara göre önerge verme süresinin daha erken bir noktada

²⁹⁴ Neziroğlu, 2008, s. 124.

²⁹⁵ Neziroğlu, 2008, s. 123. GÖKÇİMEN ve HAS ise önergelerin ancak madde üzerine verilen önergelerin ilk okunmasına kadar verilebileceğini savunmaktadırlar. Bu ana kadar önergelerin çekilmesi halinde sıradaki önerge işleme alınacakken, önergelerin ilk okunmasından sonra geri çekilen önergelerin yerine sıradaki önerge alınmaz. Gökçimen ve Has, 2006, s. 70.

²⁹⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 157.

²⁹⁷ Bakırcı, 2015, s. 234.

²⁹⁸ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 157.

sınırlanması Anayasa Mahkemesinin 1976/50 Esas, 1977/13 Karar sayılı hükmü dolayısıyla mümkün değildir.²⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, sözü geçen kararında kanımızca yapılan uygulamayı Anayasaya değil İçtüzük'e aykırı bulmuştur. Kanun maddesini iptal etmesinin gerekçesi yürürlükteki içtüzük hükümlerine aykırı davranıştır. Bu nedenle önerge verme süresinin yapılacak bir İçtüzük değişikliği ile madde üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından daha önceki bir aşamada kısıtlanması kanımızca mümkün ve önergelerin yeterince değerlendirilmesini sağlamak için gereklidir.

²⁹⁹ Kararın ilgili kısmı şöyledir: "Millet Meclisinin 27/6/1970 günlü 113. Birleşiminin 1. oturumunda kimi grup temsilcilerince Başkanlığa verilen "gündemde bulunan 200 sıra sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu Kanuna bazı maddeler eklenmesine ve bu kanun kapsamı dışında kalan kamu personelinin aylık ve ücretlerine dair Kanun tasarısının teknik ve sistematik bir konu arz etmesi dolayısıyla sözü geçen kanunun 29/6/1970 tarihinde müzakeresine başlanmasını ve sayın üyelerin maddeler hakkındaki değişiklik önermelerini 29/6/1970 pazartesi günü tümü üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar vermelerini ve buna göre değişiklik önergesi verilmeyen maddelerin okunup oylanmakla iktifa edilmesini arz ve teklif ederiz." biçimindeki önergeyi Başkan açıklayarak oya sunmuş ve önerge kabul olunmuştur.

Kanun tasarısının Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında Anayasa'nın Ek Geçici 3. maddesi uyarınca uygulanmakta olan "Dahili Nizamname"nin, "Tadilnameler" başlıklı 116-123. maddelerinde değişiklik önermeleriyle ilgili yöntemle düzenlenmiştir. Bunlardan 117. maddede Kanun layihası veya teklifinin birinci müzakeresi bittikten sonra arz olunan yeni tadilnameler, o layihanın tetkikine memur encümenine verilmek lâzımdır", 118. maddede de "Birinci ve ikinci müzakerenin cereyanı sırasında takdim olunan tādilnamelerin, ait olduğu encümenine havalesini mazbata muharriri talep ederse bu havale mecburidir." denilmektedir.

"Dahili Nizamname" nin bu hükümleri, bir kanun tasarısı veya teklifinin maddeleri üzerindeki görüşmeler sona erinceye kadar milletvekillerine değişiklik Önergesi verme olanağını sağlamaktadır. Durum böyle iken yukarıda açıklanan önergenin Millet Meclisi Genel Kurulunca kabulü ile milletvekillerinin değişiklik önergesi verme haklarını kullanabilmeleri, zaman bakımından, geniş ölçüde sınırlanmış ve böylece "Dahili Nizamname" hükümlerine aykırı bir yol tutulmuştur.

Anayasa'nın 85. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve meclisler, çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler." kuralı yer almıştır. Oysa değişiklik önergelerinin tasarının tümü üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar verilmesini öngören önergenin kabulüne ilişkin Millet Meclisi kararı, "Dahili Nizamname" hükümlerini bir yana itmiş ve milletvekillerinin değişiklik önergesi verme haklarını kullanmalarını, zaman bakımından, daraltan bir başka yöneme bağlamıştır.

Milletvekillerinin, maddelerin görüşülmesi evresinde, maddelerde yer alması veya maddelerden çıkarılması gerektiği kanısına vardıkları konulan, içtüzük kuralları içinde Önergeye bağlama haklarını kullanmalarının, içtüzük dışı bir tutumla kısıtlanması onların iradelerini gereği gibi açıklayamamaları sonucunu doğurur.

"Dahili Nizamname" nin 117. ve 118. ve dolayısıyla Anayasa'nın 85. ve 92. maddeleriyle bağdaşmayan bu tutum, itiraz konusu ek geçici 23. maddenin geçerliğine gölge düşürecek ve bu maddenin biçim yönünden iptalini gerektirecek Önem ve ağırlıkta bir aykırılığı oluşturmuştur.

Bu nedenlerle itiraz konusu yasa kuralının iptaline karar verilmelidir."

c. Önerge Verme Yetkisi

Kanun önerilerinin maddeleri hakkında milletvekilleri, esas komisyon ve hükümet değişiklik önergesi verme hakkına sahiptir. Siyasi parti gruplarına değişiklik önergesi verme ehliyeti tanınmamıştır. Siyasi partiler üye milletvekilleri aracılığıyla önerge verebilirler. Bununla beraber önerinin Genel Kurulda görüşülmesine başlanmadan önce bir milletvekili tarafından verilebilecek olan önergeler, görüşmeler başladıktan sonra ancak 5 milletvekilinin imzasıyla verilebilir.

Hükümet tarafından verilen önergeler için ise Genel Kurul görüşmeleri başlamış olsa dahi hükümet temsilcisinin önergeyi tek başına imzalaması yeterli görülmektedir. Neziroğlu'na göre, komisyonun vereceği önergeler için de sadece hazır bulunan komisyon temsilcisinin imzası aranmalıdır.³⁰⁰ Bakırcı'ya göreyse, esas komisyon tarafından önerge verilmesi komisyonunun sunmuş olduğu raporu değiştirmesi anlamına geldiğinden esas komisyon, değişiklik önergelerini komisyonun karar yeter sayısını sağlayacak şekilde, üye tamsayısının üçte birinin imzası ile vermelidir.³⁰¹ Gökçimen ve Has ise komisyon tarafından verilen önergelerde komisyon toplantı yeter sayısı olan üçte bir üyenin imzasının yanı sıra komisyonu temsile yetkili üyenin de imzasının olması gerektiğini savunmaktadır.³⁰² Kanımızca hükümet açısından temsilcinin önergeleri imzalaması yeterli görülmelidir. Önergelerin Bakanlar Kurulunun tüm üyeleri tarafından imzalanmış olmalarının aranması yasama sürecine Bakanlar Kurulunun katılımını neredeyse imkânsız kılacaktır. Bu nedenle hükümet temsilcisinin önerge vermeye yetkili olduğunu kabul etmek gerekir. Komisyon açınsındansa Bakırcı'nın yukarıda açıkladığımız

³⁰⁰ Neziroğlu, 2008, s. 122.

³⁰¹ Bakırcı, 2015, s. 228.

³⁰² Gökçimen ve Has, 2006, s. 70.

görüşüne katılıyor ve komisyon metninde değişiklik getiren önergelerin verilebilmesi için komisyon karar yeter sayısının aranması gerektiğini düşünüyoruz.

d. Önerge Sayısı

İçtüzük bir önerinin maddeleri hakkında milletvekilleri tarafından yedi önerge verilebileceğini hükme bağlamış, ardından siyasi parti gruplarına değişiklik önergesi verme ehliyeti tanınmamış olsa da, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme haklarının saklı olduğunu belirtmiştir.³⁰³ İlk yedi önerge bağımsız milletvekilleri veya grubu olmayan siyasi partilere üye milletvekilleri tarafından verilmiş olsa bile, siyasi parti gruplarının birer önergesi işleme alınacak kalan önergeler veriliş sırasına göre, eğer veriliş tarihleri aynı ise aralarında kura çekilerek işleme alınacaktır.³⁰⁴ Bu hüküm esas komisyon veya hükümetin önerge verme sayısını sınırlamamaktadır. Uygulamada esas komisyonlar önerge verme haklarını kullanmamaktadır.³⁰⁵ Has, hükümet ve esas komisyon tarafından engelleme amaçlı önergeler verilmemesini gerekçe göstererek bu iki aktörün önerge verme sayısını sınırlanmamasını yerinde görmüştür.³⁰⁶ Kanımızca kanun tasarılarını hazırlayan ve komisyon aşamasında istediği her türlü değişikliği rahatlıkla yaptırabilecek olan iktidar grubunun önerge vermesi başlı başına Genel Kurulun vaktinin boşa harcanmasıdır. Bu nedenle esas komisyon ve hükümetin önerge verme sayılarının da sınırlanması gerektiğini düşünmekteyiz. TBMM’de yediden fazla siyasi parti grubunun varlığı halinde ise her siyasi parti grubuna mensup milletvekilleri birer önerge verebileceği için milletvekillerince verilecek önerge sayısı

³⁰³ Anayasa Mahkemesi önerge verme sayısının sınırlanabileceğini kabul etmekle beraber bu sınırlamanın milletvekillerinin görev ve yetkilerini aşırı derecede sınırlamaması gerektiğini belirtmektedir. 2001/129 E., 2002/24 K, 31 Ocak 2002, RG: 18 Haziran 2002 / 24789.

³⁰⁴ Bakırcı, 2015, s. 228.

³⁰⁵ Bakırcı, 2015, s. 228.

³⁰⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 159.

siyasi parti grubu sayısına eşit olacaktır. Eğer bir siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinden hiçbiri önerge vermez ise kullanılmayan önerge verme hakkı diğer milletvekillerince kullanılabilir. Açıklanan sayı sınırlamasına Anayasaya aykırılık önergeleri de dâhildir. Önerge sayısına getirilen bu sınırlama sebebiyle hangi önergelerin işleme alınacağı oldukça karmaşık bir hal alabilmektedir. Burada uygulanacak kurallar şöyledir: i) Her siyasi parti grubuna 1 önerge hakkı tanınmak zorundadır, ii) önergeler tarih sırasına göre işleme alınır, iii) aynı anda verilen önergeler eğer kendilerine ayrılan kontenjandan fazla sayıda ise aralarında kura çekilir.³⁰⁷ Eğer verilen önerge sayısı yediyi geçerse siyasi partilerin önergelerinden hangilerinin işleme alınmayacağına grup başkanvekilleri ve önerge sahipleri ile görüşülerek karar verilmektedir.³⁰⁸ 87. madde geçici ve ek maddeler hakkında nasıl bir yol izleneceğini açıkça düzenlememekte, geçici ve ek maddeler için önerge sınırını göstermemektedir. Uygulamada bu boşluk bir metne en fazla 7 geçici veya ek madde eklenmesi yönünde önerge verilebileceği şeklinde doldurulmuştur.³⁰⁹

İktidar grubu önerge sayısındaki bu sınırlamayı muhalefet partilerine İçtüzük'ten kaynaklanacak birer önerge hakkı dışında önerge verme şansı tanımayacak sayıda önerge vererek yasama sürecini hızlandırmak için kullanmaktadır. İktidar grubu tarafından verilen kısa ve genellikle iktidar grubu tarafından da desteklenmeyecek olan bu önergeler, Bakırcı'ya göre İçtüzük hükmünün özüne aykırıdır.³¹⁰ Örneğin parlamentoda dört partinin temsil edildiği durumda iktidar partisi diğer partilerden önce 4 önerge sunarak muhalefet partilerinin her birinin sadece bir önerge sunmasını sağlayabilecektir. Bu

³⁰⁷ Bakırcı, 2015, s. 231.

³⁰⁸ Neziroğlu, 2008, s. 122.

³⁰⁹ Bakırcı, 2015, s. 276.

³¹⁰ Bakırcı, 2000, s. 429.

şekilde verilen önergelere kapatma önergesi denilmektedir.³¹¹

e. Önergelerin Görüşülmesi

Meclis Başkanlığı verilen değişiklik önermeleri hakkında komisyona ve siyasi parti gruplarına bilgi verir. 87. madde, 27 Temmuz 2017 tarihli 1160 sayılı kararla değiştirilmeden önce İçtüzük'e göre, verilen önermeler veriliş sırasına göre okunduktan sonra aykırılık sırasına göre işleme konurdu. Buna karşın uygulamada veriliş sırası dikkate alınmamakta; önermeler ilk okumada en az aykırıdan en aykırıya kadar okunup, son okunan en aykırı önermeden başlanarak en az aykırıya doğru işleme alınmaktaydı.³¹² 1160 sayılı kararla yapılan değişiklikten sonra önermelerin iki defa okunması yöntemi terk edilmiştir, verilen değişiklik önermelerinden ilk olarak en aykırısı okunup işleme alınacak ardından ikinci aykırı önermeye geçilecektir. Anayasaya aykırılık önermeleri en aykırı önerge kabul edilerek ilk sırada işleme konur, sonrasında ise sırasıyla maddenin tümünde, fıkrasında, bendinde ve ibaresinde değişiklik getiren önermeler görüşülür.³¹³ Anayasaya aykırılık önermeleri ile maddenin metinden çıkartılmasına yönelik önermeler, Anayasaya aykırılık iddiası taşımıyorsa, birleştirilerek görüşülemezler.³¹⁴ Muhalefet tarafından gerçekte maddenin tamamını değiştirmemekle beraber, önermenin ilk sırada görüşülmesini sağlamak için maddenin yeniden yazıldığı önermeler verilmekte ve önermelerin maddeyi ne kadar değiştirdiğinin tespiti güç olduğu için bu önermeler madde çıkartma önermelerinden hemen sonra görüşülmektedir.³¹⁵ Eğer maddenin tümünü değiştiren bir önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmişse, madde üzerindeki diğer

³¹¹ Neziroğlu, 2008, s. 254.

³¹² Bakırcı, 2015, s. 237.

³¹³ Neziroğlu, 2008, s. 124.

³¹⁴ Bakırcı, 2015, s. 239.

³¹⁵ Bakırcı, 2015, s. 240.

önergeler işlemde kaldırılmaktadır.³¹⁶ Başkanlık Divanı, iktidar önergelerinin kabul edilip muhalefet önergelerinin işlemde kalkmasını engellemek için, olabildiğince muhalefet partilerinin önergelerine öncelik vermeye çalışmaktadır.³¹⁷

87. maddeye göre değişiklik önergeleri beşten fazla milletvekilinin imzasını taşıyorsa sadece ilk beş milletvekilinin adları okunur.³¹⁸ Önergeleri hükümet veya komisyon tarafından benimsenmeyen milletvekili eğer önergesinin gerekçesinin okunmasını talep etmediyse, önergesini açıklamak için beş dakika konuşma hakkına sahiptir. Konuşma hakkı önergede imzası olan herhangi bir milletvekili tarafından kullanılabilir ancak önergeyi imzalamamış bir milletvekiline devredilemez.³¹⁹ Önergede imzası olmayan milletvekili önerge işleme alınmadan önce imza atıp birinci imza sahibinin izniyle konuşma yapabilir.³²⁰ Önerge üzerinde konuşacak olan milletvekilinin önergede imzası bulunması zorunludur. Konuşacak olan milletvekili ilk beş imzacı arasında olmasa bile adı okunmaktadır. Eğer konuşma yapacak milletvekilinin önergede imzası olmadığı görülürse uygulamada milletvekilinin konuşması engellenmez ve milletvekili konuşma öncesinde veya konuşma sonrasında önergeyi imzalar.³²¹ Aynı içerikteki önergelerin verilmesi halinde ise ilk okumada önerge sahiplerinin hepsinin ismi okunmakta, ikinci okumada ise sadece birinci önerge okutulmaktadır.³²² 1160 sayılı karar öncesinde aynı içeriğe sahip iki önerge verilmesi halinde önergelerden sadece bir tanesi işleme konulurken, önerge sahiplerinin ikisine de söz hakkı verilir veya

³¹⁶ Neziroğlu, 2008, s. 124.

³¹⁷ Bakırcı, 2015, s. 241.

³¹⁸ Teamül ise önergenin ilk okunmasında ilk beş imza sahibinin, ikinci okunmasında ise ilk imza sahibinin okunması yönündeydi. Bakırcı, 2015, s. 259.

³¹⁹ Neziroğlu, 2008, s. 125.

³²⁰ Neziroğlu, 2009, s. 88.

³²¹ Bakırcı, 2015, s. 258.

³²² Bakırcı, 2015, s. 259.

ikisini de gerekçesi okutulurdu.³²³ 87. maddenin yeni haline göreyse; aynı mahiyetteki önergelerden sadece en kısa olanı okunur, diğer önergelerin ise sadece imza sahipleri okunarak birlikte işleme alınır. Eğer birden fazla önergenin gerekçesi aynı ise bu gerekçelerden sadece bir tanesinin okunması yeterlidir.³²⁴ Önergelerin aynı mahiyette olup olmadıklarının belirlenmesi için sadece özleri itibariyle aynı konuya ilişkin olmaları yeterli değildir. Önergelerin Genel Kurulun iradesini değiştirmeyecek derecede aynı olması; oran, süre gibi unsurlarının aynı olması aranmaktadır.³²⁵

Önerge işleme alındığında ilk olarak önergeye katılıp katılmadıkları hükümete ve komisyona sorulur. Komisyonun bir önergeye katılabilmesi için komisyonun toplantı ve karar yeter sayısının komisyon sıralarında bulunması gerekir, aksi halde 45. maddenin 2. fıkrası gereğince komisyon temsilcisi önergelere katıldığını beyan edemez. Bu durumda, komisyon temsilcisi ya önergenin reddini ya da komisyona iadesini isteyebilir. Burada İçtüzük, komisyonun metninde değişiklik yapılmasını istemeyeceğini bir karine olarak kabul etmiştir.³²⁶ Bu nedenle zaman zaman komisyon temsilcileri “katılamıyoruz”, “çoğunluğumuz olmadığı için katılamıyoruz” veya “uygun görüşle takdirinize bırakıyoruz” gibi ifadeler kullanmaktadırlar.³²⁷ Hükümet ve komisyon önergeye katılmamaları durumunda, katılmama nedenlerini kısaca açıklayabilirler. Bu açıklamanın

³²³ Neziroğlu, 2008, s. 125.

³²⁴ 1977/60 E., 1977/81 K., 24 Mayıs 1977, RG: 6 Eylül 1977 / 16049, “Millet Meclisi içtüzüğünün 88. maddesinde değişiklik önergelerinin önce verilmiş, sonra aykırılık sırasına göre okunacağından ve işleme konulacağından söz edilmektedir. Önerge gerekçelerinin de okunacağı hakkında herhangi bir hüküm yoktur. Her önergenin oylanmasından önce önerge sahibine söz verileceği ve 5 dakikayı geçmemek üzere açıklama yapabileceği yine içtüzüğün 88. maddesinde belirtilmiştir. Olayda bir zorunluk olmadığı halde kimi önergelerin gerekçeleri okutulmuş, kimilerinin de aynı gerekçeye dayandıkları açıklanarak bunların gerekçelerinin ayrı ayrı okunmasına gerek görülmemiştir. Ancak içtüzük hükmü uyarınca her önergenin okunmasından sonra ve oylamadan önce önerge sahibine söz verilmek istendiği halde bunların salonda bulunmadıkları saptanmıştır. Bu durumda yapılan işlemlerin içtüzüğe ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırılığından söz edilmesine olanak yoktur. Davacının bu yöne ilişkin iptal isteminin reddi gerekir.”

³²⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 169.

³²⁶ Bakırcı, 2000, s. 366.

³²⁷ Neziroğlu, 2008, s. 124.

İçtüzük'e göre kürsüden yapılması gerekirken, uygulamada açıklama hükümet ve komisyon temsilcileri tarafından yerinden yapılmaktadır.³²⁸ Komisyon veya hükümetin verilen önergeye bir değişiklik şartıyla katılması da mümkündür.³²⁹ Hükümet zaman zaman verilen bir önergeye şartlı katıldığını, önerenin hükümetin belirttiği şekilde değiştirilmesi halinde katılacağını ifade etmektedir. Bu durumda önerge sahibi kabul ederse hükümetin yaptığı değişiklik, eğer etmezse ilk haliyle önerge oya sunulur.³³⁰ Komisyon tarafından önerge vermeden yapılan redaksiyon talepleri teknik hususlara yönelikken, hükümetin şartlı desteği esasa ilişkin değişiklikleri de içerebilir.³³¹ Muhalefet milletvekillerinin önergeler üzerinde konuşmasını engellemek için zaman zaman hükümet ve komisyonun muhalefet önergelerine katıldığı görülmektedir.³³² Bu uygulamayı aşmak içinse muhalefet, önergelerin gerekçelerini oldukça uzun tutarak engelleme yapmaya çalışmaktadır.³³³ Milletvekilleri vermiş oldukları önergeleri işleme alınmadan önce geri çekebilirler, buna karşın önerge üzerinde 5 imza kaldığı sürece önerge işlemiden kaldırılamaz. Uygulamada ise önergelerin ilk imza sahibi veya grup başkan vekilleri tarafından geri çekildiği görülmektedir.³³⁴

Son aşamada değişiklik önergeleri işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. 87. madde önergelerin işaret oyu ile oylanacağını hükme bağladığı ve 140. maddenin 2. fıkrasında bu durumda işaretle oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtildiği için önergelerin

³²⁸ Neziroğlu, 2009, s. 72.

³²⁹ Neziroğlu, 2008, s. 125.

³³⁰ Bakırcı, 2015, s. 229.

³³¹ Bakırcı, 2015, s. 230.

³³² Örnek olarak bkz. TBMMTD, 03.07.2013, D.24, YY.3, B.129, s.113, 114. Bununla beraber bu uygulama yoğun tepki görmüş ve ertesi birleşimde önerge sahibi muhalefet milletvekiline söz verilmiştir. TBMMTD, 04.07.2013, D.24, YY.3, C.130, s.116-118.

³³³ Neziroğlu, 2008, s. 126.

³³⁴ Neziroğlu, 2008, s. 125.

başka bir yöntemle oylanmaması gerekir.³³⁵

3. Komisyon Metninin Önce Oylanması

87. maddenin son fıkrasına göre işleme konan değişiklik önermeleri sonucunda esas komisyonun katılmadığını belirttiği önermelerin kabul edilmesi halinde komisyon önerge ve ilgili maddeyi geri isteyebilir. İçtüzük'ün 88. maddesindeki komisyonun geri alma yetkisinin aksine bu durumda komisyonun talebi Genel Kurul tarafından değerlendirilecektir. Genel Kurul geri vermeyi kabul ettiği takdirde komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlayabilir veya kendi metninin aynen kabulünü bir kez daha isteyebilir. Komisyon bu durumda Genel Kurulun kabul ettiği önergeyle bağlı değildir. Komisyon dilediği şekilde bir metin hazırlayarak Genel Kurulun oyuna sunacaktır.³³⁶ 82. maddeye göre komisyonun 87/son uyarınca geri aldığı madde üzerinde önerge sahibi milletvekilleri komisyon toplantısında 5 dakikayı geçmemek üzere konuşabilirler. Bakırcı, milletvekillerinin komisyon toplantılarına 32. madde uyarınca katılıp sınırlama olmadan konuşabileceklerini, 82. madde hükmünün anlaşılmasız bir çelişki olduğunu yazmıştır.³³⁷ Kanımızca 82. madde, 87/son uyarınca geri çekilen maddeler için özel bir yöntem kuralı öngörmüştür. Zaten asıl komisyon görüşmelerinde milletvekillerine katılım şansı verildiğinden İçtüzük, önergelerle beraber geri alınan maddeler üzerinde sadece önerge sahiplerinin süre sınırına bağlı olarak konuşmalarına imkân vererek zaman tasarrufu sağlamayı amaçlamıştır. Komisyona geri çekilen önergeler üzerinde komisyonda önergeye imza atan milletvekillerinden kaçının 5 dakika konuşma hakkına

³³⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 173.

³³⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 182.

³³⁷ Bakırcı, 2000, s. 372.

sahip olacağı ve komisyon üyelerinin maddeler üzerinde önerge verip veremeyeceği Genel Kurulda tartışılmıştır.³³⁸ Kanımızca sadece ilk imza sahibine önerge hakkında konuşma hakkı verilmelidir. Aksi takdirde önergelerin tüm muhalefet milletvekillerince imzalanarak komisyon çalışmalarının kilitlenmesine olanak tanınmış olur. Bununla beraber komisyon üyelerinin geri çekilen maddeler üzerinde tıpkı ilk kez görüşülüyormuş gibi önerge vermesi mümkündür. Bakırcı kabul edilmiş önergelerin komisyona geri çekilmesi halinde komisyonun kendi metninin önce oylanmasını isteyemeyeceğini savunmaktadır.³³⁹ Bizce komisyonun her iki durumda da kendi metninin önce oylanmasını istemesine imkân verilmesi, Genel Kurulun kabul edilmeyecek önergelerle zaman kaybetmesini engelleyecek bir çözümdür.

Komisyonların bir maddeyi ve ilgili önergeleri geri alması İçtüzük'te üç farklı maddede düzenlenmiştir. 45. ve 88. maddeler komisyonun henüz Genel Kurulun iradesini açıklamadığı önerge ve/veya maddeleri Genel Kurulun onayına gerek duymadan geri almasına imkân verirken; 87. maddenin son fıkrasındaki yetki Genel Kurulun üzerinde iradesini açıkladığı bir önergeyi gene Genel Kurulun onay vermesi halinde geri almasını sağlar. Genel Kurulun kabul ettiği bir maddenin yeniden görüşülmesi için tek yol 89. maddede düzenlenen yeniden görüşmedir.³⁴⁰

Komisyonların Genel Kurul görüşmeleri sırasında kullandıkları, İçtüzükten kaynaklanmayan ancak uygulamada yerleşmiş bir teamül olan diğer bir yetkileri de görüşmeler sırasında teknik düzeltmeler veya Genel Kurulun gerçekleştirdiği değişiklikler nedeniyle uyarlamalar yapmaktır. Uygulamada komisyonlar geri aldıkları

³³⁸ TBMMTD, 12.03.2015, D.24, YY.5, B.75, s.105 vd.

³³⁹ Bakırcı, 2000, s. 438 dn.39.

³⁴⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 179.

maddeler üzerinde sadece redaksiyondan ibaret olan küçük düzeltmeler yaptıkları takdirde, bu maddeler üzerinde yeniden görüşme açılmamaktadır.³⁴¹ Komisyon temsilcisinin bir düzeltme talebi olduğunu Meclis Başkanlığına iletmesi üzerine komisyon temsilcisine söz verilir ve oylama önerilen düzeltmelerle birlikte yapılır. Zaman zaman komisyonların bu yetkilerini aşarak önerge verilmesi gereken, esasa ilişkin düzeltme talep etmeleri tartışma yaratmaktadır.³⁴²

Komisyonun yaptığı değişikliğin redaksiyon mahiyetinde olup olmadığı kararını ise Meclis Başkanı vermektedir.³⁴³ Uygulamanın kabul ettiği bu yol her ne kadar gereksiz zaman kaybını önleyecek olsa da kanımızca İçtüzük kurallarının varlığı karşısında savunulamaz. Komisyonun geri aldığı madde üzerinde yapılan değişiklik üzerinde Genel Kurulun karar vermesi, bunun için de görüşme açılması gerekir.

4. Genel Kurulda Yeniden Görüşme

Kanun önerisinin maddeleri üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra önerinin tümünün oylanmasına geçilecektir. 89. madde esas komisyon ve hükümete önerinin tümünün oylanmasından önce önerinin bir maddesinin yeniden görüşülmesini gerekçeli olarak talep etme hakkı tanımıştır. Komisyon temsilcisi veya hükümet temsilcisi tek başlarına yeniden görüşme önergesi verebilirler.³⁴⁴ Bu istem Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra görüşmesiz olarak işaret oyuyla karara bağlanacaktır. Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamadığı durumlarda yeniden görüşme önergesi bir

³⁴¹ Tartışma yaratmayan redaksiyon taleplerine örnek olarak bir kelimenin eş anlamlısıyla değiştirilmesi (bent/fıkra gibi) verilebilir. TBMMTD, 21.02.2013, D.24, YY.3, C.44, B.69, s.87.

³⁴² Bakırcı, 2015, s. 229.

³⁴³ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 184.

³⁴⁴ Neziroğlu, 2008, s. 481; Bakırcı, 2015, s. 287.

grup önerisi olarak Genel Kurula sunulabilir.³⁴⁵ Danışma Kurulunda oy birliğinin sağlandığı durumlarda, Genel Kurulda bu görüş okunmakta ve oylama yapılmamaktadır.³⁴⁶ Siyasi parti grup önerisi olarak Genel Kurula sunulacak olan yeniden görüşme önerisi gündemin başında Başkanlığın Genel Kurula sunuşları kısmında ele alınmalıdır.³⁴⁷

Yeniden görüşme önergesi görüşmelerin herhangi bir aşamasında Başkanlığa verilebilir ve önerinin tümünün oylanmasından önce işleme konulur. Kanun önerisinin tümünün oylanmasının ardından yeniden görüşme, artık ortada bir kanun önerisi olmayacağı için, haliyle mümkün değildir. Tümü kabul edilmiş bir kanun üzerinde ancak başka bir kanunla değişiklik yapılabilir.³⁴⁸ Madde metnindeki “belirli bir maddesinin” ibaresi uygulamada açıkça belirtilen maddeler şeklinde yorumlanmakta ve birden fazla maddeyi kapsayan yeniden görüşme önermeleri de verilmektedir.³⁴⁹ Yeniden görüşme konusu maddeler üzerinde, tekrar görüşme açılır ve soru-cevap ile önerge işlemleri bir kez daha yapılır.³⁵⁰

E. ÖNERİNİN TÜMÜNÜN OYLANMASI

Bir kanun önerisinin TBMM’deki son aşaması, maddelerinin görüşülmesi tamamlandıktan sonra tümü üzerinde yapılacak olan oylamadır. Yukarıda öneri üzerine verilen önermelerin işaretlerle oylanmasının zorunlu olduğunu belirtmiştik. Kanunun tümünün oylanması ise 81. madde uyarınca yirmi milletvekili tarafından açık oylama

³⁴⁵ Neziroğlu, 2008, s. 462.

³⁴⁶ Bakırcı, 2015, s. 288.

³⁴⁷ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 187.

³⁴⁸ Bakırcı, 2015, s. 285.

³⁴⁹ Neziroğlu, 2008, s. 480.

³⁵⁰ İba ve Bozkurt, 2006, s. 119.

yapılması istenmediği takdirde, işaretle oylama yöntemi ile yapılacaktır. Genel Kurul tarafından tümü kabul edilen metin, artık bir kanun teklifi veya tasarısı değil bir kanundur. Yapılacak son oylamanın öncesinde bir milletvekiline lehte bir milletvekiline de aleyhte olmak üzere oyunun rengini belli etmek için söz verilir. Oyunun rengini belli etmek için söz istemleri genellikle tartışmalı konularda kullanılmaktadır.³⁵¹ Teamül gereği beşer dakikalık iki konuşmadan sonra oylamaya geçilir.³⁵² Kanunların kabulü için Anayasa’da veya İçtüzük’te ayrıca bir nisap aranmadığı durumlarda Anayasa’nın 96. maddesi hükmü uygulanacak ve üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak şartıyla toplantıda hazır bulunan milletvekillerinin yarısından bir fazlasının kabulüyle kanun önerisi, kanun haline gelmektedir.

TBMM’nin kabul ettiği her kanuna bir numara verilmektedir; ancak kanun numaraları kanunları birbirinden ayırmak için her zaman yeterli değildir. Kanun numaraları, ilki 23 Nisan 1920, ikincisi 27 Mayıs 1960, üçüncüsü ise 25 Ekim 1961’den itibaren olmak üzere üç kere “1” den başlamıştır. Bu nedenle bir kanunu belirlemek için kanunun hem numarası hem de tarihi bilinmelidir. Cumhurbaşkanı’nın geri göndermesi üzerine kabul edilen kanunlar da hiçbir değişikliğe uğramamış olsalar bile yeni bir kanun numarası alırlar.³⁵³

Kanun önerisi üzerindeki yasama faaliyeti, kanunun kabul edilmesiyle sonlanmaktadır. Bundan sonraki, kanunların Cumhurbaşkanınca yayım aşaması ise bir idari işlem den ibaret olmaktadır.³⁵⁴ Kanun önerisinin tümü üzerindeki oylama sonuçları

³⁵¹ İba ve Bozkurt, 2006, s. 188.

³⁵² Neziroğlu, 2009, s. 89.

³⁵³ Neziroğlu, 2008, s. 247.

³⁵⁴ Gözler, K., “Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazetede Yayınlanması Sorunu”, *Yasama Dergisi*, 2007, 5–17 (s. 5).

ve kanunun kabul edildiğinin oturumu yöneten başkan tarafından açıklandığı anda, henüz uygulama yeteneği bulunmasa da öneri kanunlaşmıştır.³⁵⁵

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 148. maddesinin son fıkrasındaki “son oylama” teriminin; kanun önerisinin maddelerinin görüşülmesinden sonra tümü üzerinde Genel Kurulda yapılan oylamayı ifade ettiğini kabul etmektedir.³⁵⁶ Mahkeme başka bir kararında son oylamayı kanun önerisi üzerinde artık TBMM'nin değişiklik yapamayacağı, tamamlanmasıyla beraber TBMM'nin kanundan el çektiği oylama olarak tanımlamaktadır.³⁵⁷

F. OYLAMA YÖNTEMLERİ

TBMM'de oylamalar kaide olarak işaret oylaması şeklinde yapılmaktadır.

³⁵⁵ İba ve Bozkurt, 2006, s. 165.

³⁵⁶ E. 2012/48., K. 2012/75, 24 Mayıs 2012, RG: 6 Ekim 2012 / 28433, “Dava dilekçesinde, 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un son oylamasının öngörülen çoğunlukla yapılmadığı yolunda bir iddia bulunmamakla birlikte T.B.M.M. Genel Kurul tutanaklarının incelenmesinden, Kanun teklifinin tümü üzerinde elektronik oylama cihazıyla yapılan açık oylama sonucunda, 387 oyun kullanıldığı ve bunlardan 295'inin kabul, 91'inin ret ve 1'inin çekimser olduğu, bu anlamda son oylamanın Anayasa'da öngörülen çoğunlukla yapıldığı anlaşıldığından, Anayasa'nın 148. maddesine aykırılık bulunmamaktadır” Aynı yönde bkz. Doğanoglu, A.E., “Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı”, içinde *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, 391, 2 c. (Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013), ii, 1413–1473 (s. 1450).

³⁵⁷ 13 Nisan 2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2004/118 E., 2005/8 K. sayılı 18 Ocak 2005 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi kanun önerisinin son oylamasının yapılmasının ardından, bir maddenin maddelerin görüşülmesi sırasında reddedildiğinin anlaşılması üzerine kanun metninden çıkartılması ve sonrasında kanunun tümünün tekrar oylanmaması üzerine: “Buna göre, TBMM'nde Kanun'un tümünün oylamasından sonra kimi maddelerinin kabul edilmediği anlaşılabilir, bu maddelerin metinden çıkarılması halinde, daha önce son oylaması yapılan metinle farklılık oluşacağından önce yapılan oylamanın, Kanun'un tümünün oylaması olarak kabulü olanaklı değildir. Bu durumda Kanun'un tümünün oylanmış sayılabilmesi için yeni bir oylamanın yapılması zorunludur.

Cumhurbaşkanı'nca Anayasa'nın 89. ve 104. maddelerine göre bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen 9.7.2004 günlü, 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun TBMM Genel Kurulu'nda sadece Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan maddeleri görüşülüp oylanmış, ayrıca verilen önerge ile Kanun'a Geçici 4. madde eklenip olandıktan sonra Kanun'un tümü için son oylama yapılmıştır. Ancak, bu oylamanın ardından yapılan itirazların değerlendirilmesiyle gerekli sayıda kabul oyu alamayarak reddedildiği anlaşılan Geçici Madde 4, Kanun metninden çıkarılmış ve diğer geçici maddeler yeniden sıralanmıştır.

Geçici Madde 4'ün çıkarılmasıyla içeriği daha önce son oylaması yapılan metinden farklı hale gelen Kanun'un, TBMM İçtüzüğü'nün 81. maddesinin son fıkrası uyarınca tümünün yeniden oylanması gerekirken buna uyulmamış, böylece son oylaması yapılmamıştır.”

İçtüzük'e göre işaret oyu milletvekillerinin yerlerinde el kaldırmaları, eğer bu sayede sonucun tayin edilmesi mümkün olmaz ise milletvekillerinin ayağa kalkmaları yoluyla yapılır. Ayağa kalkarak yapılan oylama ardından, eğer beş milletvekili sonucun açıkça anlayamadığını belirtip oylamanın tekrarını isterlerse, oylama salondakilerin ikiye ayrılması yoluyla yapılır. Bununla beraber 1998 yılından bu yana milletvekillerinin ayağa kalkması veya salonda ikiye ayrılması yöntemleri yerine elektronik cihazla oylama yapılmakta, bu iki yöntem kullanılmamaktadır.³⁵⁸ İşaretle oylama yapılan durumlarda oyların sayılmaması bir parlamento geleneği haline gelmiştir, öyle ki işaretle oylama halinde oylar sayılsa bile oylama sonucunda çıkan oy sayıları tutanağa işlenmemektedir.³⁵⁹ 146. maddeye göre Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayan milletvekilleri toplantı yeter sayısına dahil kabul edilmektedir. Has'ın da belirttiği gibi 146. maddenin bu hükmü sadece işaretle oylamalar için geçerlidir.³⁶⁰ İçtüzük'te bazı durumlarda görüşmesiz işaret oyuna başvurulacağı belirtilmektedir. Adından da anlaşılacağı gibi bu oylamanın öncesinde görüşme yapılmamaktadır.³⁶¹ Görüşmesiz işaret oylamasının konuları genellikle doğrudan yasama işlevine ilişkin olmamaktadır.³⁶²

Açık oylama; üzerinde milletvekillerinin adı, soyadı ve seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kürsüde bulunan veya görevlilerin dolaştırdığı kutuya atılması, elektronik oylama cihazının kullanılması veya adı okunan milletvekillerinin ayağa kalkarak oyunun ne yönde olduğunu belirtmesi şeklinde yapılır.³⁶³ Açık oylama Anayasa ve İçtüzük'te sayılan hallere ek olarak yirmi milletvekilinin yazılı istemine bağlıdır. Açık

³⁵⁸ Neziroğlu, 2008, s. 229.

³⁵⁹ Bakırcı, 2000, s. 169.

³⁶⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, ss. 111–112.

³⁶¹ Bakırcı, 2000, s. 171.

³⁶² Bakırcı, 2000, s. 172.

³⁶³ Neziroğlu, 2008, s. 21.

oylama yapılması istemi oylamaya başlamadan önce yazılı olarak Meclis Başkanlığına sunulur. Milletvekillerinin önergesi üzerine yapılan açık oylamadan önce, Meclis Başkanı önerge sahiplerinden en az yirmisinin Genel Kurul salonunda olup olmadığını kontrol eder. Eğer önerge sahiplerinden yirmisi Genel Kurul salonunda yoksa ve eksik imza salonda bulunun milletvekilleri tarafından tamamlanmazsa veya önerge sahipleri açık oylamaya katılmazlarsa açık oylama talebi düşer. Açık oylamanın tasnifi sırasında önerge sahiplerinden herhangi birinin oyu kutudan çıkmazsa oylama işaretle oylama olarak kabul edilir. İçtüzük'ün 143. maddesindeki genel kurala 81. maddesi istisna getirmişti ve kanun önerilerinin maddeleri veya tümü üzerindeki oylamaların açık oyla yapılmasını istemek için 20 milletvekilinin imzasını aramaktaydı.³⁶⁴ 27 Temmuz 2017 tarihli ve 1160 sayılı kararla değiştirilen 81. maddenin yeni haline göreyse kanun maddeleri üzerinde açık oylama yapılması istenemeyecektir. Aynı anda birden fazla açık oylama yapılması, maddelerin birbiriyle çelişme ihtimali olmayan durumlarda mümkündür.³⁶⁵

Açık ve gizli oylamalarda çekimser oyların karar yeter sayısına dahil edilip edilmeyeceği tartışmalıdır. 1 Mart 2003 tarihli birleşimde reddedilen parlamento kararı çekimser oyların ne derece önemli olabileceğini göstermektedir. 533 milletvekilinin katıldığı oylamada 264 kabul, 19 çekimser ve 250 ret oyu kullanılmış³⁶⁶ ve kabul oyları salt çoğunluğa ulaşmadığı için ilgili Başbakanlık tezkeresi reddedilmiştir. Tartışmanın bir tarafı çekimser oyların çoğunlukta kalan tarafa eklenmesi gerektiğini belirtirken,³⁶⁷ ikinci görüş bu oyların ret oylarına katılmasını savunmakta,³⁶⁸ üçüncü bir görüş ise bu durumda

³⁶⁴ Neziroğlu, 2008, s. 23.

³⁶⁵ Bakırcı, 2000, s. 173.

³⁶⁶ TBMMTD, 1.3.2003, D.22, YY.1, C.6, B.39, s.133.

³⁶⁷ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 117.

³⁶⁸ Gözler, K., *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, 2010), s. 348.

Genel Kurul'un karar alamamış sayılması gerektiğini iddia etmektedir.³⁶⁹ 1996 yılında Anayasa Mahkemesi çekimser oylara değindiği bir kararında³⁷⁰ çekimser oyların karar oluşumunda dikkate alınamayacağını belirtmiştir. AYM, hükümet göreve başlarken yapılan güven oylamasında ret oylarından fazla ancak toplantıya katılanların salt çoğunluğundan az kabul oyuyla, güven oyu alınmış kabul edilemeyeceğini belirtmiştir. “Çekimser” kelimesi Türk Dil Kurumuna göre “*Oy vermekten, eğilim göstermekten veya bir şey yapmaktan kaçınan, kararsız, taraf olmayan (kimse), müstenkif*”³⁷¹ anlamına gelmektedir. Doğanoğlu'nun katıldığımız görüşüne göre ise bu tartışma gereksizdir. Kabul oyları Anayasa veya İçtüzük tarafından belirlenen karar yeter sayısına ulaşmadığı sürece, kaç çekimser oy kullanılmış olursa olsun, sonuç ret kararıdır.³⁷² TBMM'de yapılan her oylama, mevcut durumun değiştirilmesi yönünde bir iradenin oluşturulmasıdır. Kabul çoğunluklarıysa TBMM'nin mevcut durumun değiştirilmesi için irade beyan edebilmesinin bir alt sınırır. Bununla beraber çekimser oylar toplantıya katılan sayısını ve dolayısıyla karar yeter sayısını yükseltmektedirler.

Gizli oylama ise milletvekillerine verilen olumlu anlamındaki beyaz, çekimser anlamındaki yeşil ve ret oyu ifade eden kırmızı renkteki üç yuvarlağın kutulara atılmasıyla yapılmaktadır.

Anayasa'nın 96. maddesinin 2. fıkrası milletvekili olan bakanlara katılmadıkları oylamalar için başka bir bakana vekalet verme yetkisi tanımıştır. Ancak bir bakan kendi

³⁶⁹ Bakırcı, F., “TBMM'nin Askeri Güç Kullanılması ve Kabulüne İlişkin Tezkereyi Görüşme Yöntemi Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, 29.247 (2005), 87–97 (s. 95,97).

³⁷⁰ E. 1996/19, K.1996/13 sayılı 14 Mayıs 1996 tarihli, R.G. 6 Haziran 1996 tarihli ve 22658 sayılı. Davaya konu kararın oylamasında 207 ret, 80 çekimser ve 257 kabul oyu kullanılmıştır.

³⁷¹ “http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=%C3%87EK%C4%B0MSER” en son 28 Ağustos 2017 tarihinde ziyaret edilmiştir.

³⁷² Doğanoğlu, ii, 2013, s. 1438.

oyuyla birlikte en fazla iki oy kullanabilir. 1982 Anayasasıyla getirilen vekaletle oy uygulaması halen İçtüzük'te düzenlenmemiştir. 70 sayılı parlamento kararı ise bakanların ne şekilde vekalet verebileceğini düzenlemiştir. Karar uyarınca vekalet yazılı şekilde, genel veya özel vekalet olarak verilebilmektedir. Genel vekalet tüm oylamalar için Bakanlar Kurulunun herhangi bir üyesinin oy kullanabileceğini belirtirken, özel vekalet bir oylama için bir bakanı yetkilendirir.

Vekaleten oy kullanılması durumunda, oyun yönünü vekilin mi yoksa vekalet verenin mi tayin edeceği hususu tartışmalıdır. Eğer vekalet veren bakan oyun rengini belirleyecekse oyunu meclis görüşmelerine katılmadan belirlemiş olacaktır. Her ne kadar bakanların kanun tasarı ve tekliflerinin içeriğini bildiği varsayılsa da Genel Kurul görüşmelerine katılmadığı için burada gerçekleşen değişiklikleri bilmeden karar vermiş olacaktır.³⁷³ Buna karşın Bakanlar Kurulunun dayanışma halinde olması nedeniyle kural olarak aynı yönde oy kullanması³⁷⁴ gizli oylamalar dışında bu tartışmanın değerini azaltmaktadır. Vekalet veren bakanın oyunun ne yönde kullanılmasını istediğini vekil tayin ettiği bakana bildirmesi gizli oylamalar açısından tartışma yaratmaktadır. Vekil tayin edilen, bakanın oyunun yönünü de belirlemeye yetkili olduğu kabul edilirse oyun gizliliği korunacağı için, gizli oylamada vekalet kullanılamayacağı ileri sürülemeyecektir.³⁷⁵

³⁷³ Araslı, O., “1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına Göre ‘ Vekaleten Oy’ Kavramı ve Vekaleten Oy Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlarla İlgili Düşünceler”, içinde *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, 391, 2 c. (Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013), i, 37–53 (s. 41).

³⁷⁴ Araslı, i, 2013, s. 43.

³⁷⁵ Araslı, i, 2013, s. 47.

G. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM

İçtüzük yürütmenin Genel Kurul görüşmelerine katılmasına o derece önem vermektedir ki, 62. maddeye göre; Genel Kurulda sadece kanun önerilerinin görüşülmesi sırasında değil hükümetin her zaman başbakan, ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derece sorumlu daire amiri tarafından temsil edilmesi gereklidir ve hükümet temsilcisinin hazır bulunmaması halinde görüşme bir defalık ertelenir. Başkanlık sisteminde yürütme yasama sürecinde bir aktör değil seyirci olduğuna göre yürütmenin Genel Kurul'da bulunmaması halinde görüşmenin kendiliğinden ertelenmesi yöntemi terkedilerek, Genel Kurul'un bu hususta karar vermesine olanak tanınmalıdır.

Yeni hükümet sistemine geçmemizle birlikte seçimlerde sunduğu programı gerçekleştirmek isteyen Cumhurbaşkanı parlamento gündemini etkileyemeyecektir. İçtüzük'ün 49. ve 52. maddelerinde yürütme organına tanınan parlamento gündeminin değiştirilmesini isteme hakkı da yürütme organının yasama sürecine esaslı müdahalesine olanak tanıdığı için parlamenter sistemle uyumlu ancak başkanlık sistemiyle bağdaşmayan yetkililerdir ve kaldırılmaları gerekir.

Kanımızca başkanlık sisteminde kanun yapma sürecine müdahalesi mümkün olmasa da İçtüzük'te düzenlenen konuşma süreleri ve sıraları korunmalı, hükümet temsilcisinin hazır bulunduğu oturumlarda yasama organı ile yürütme arasında doğrudan iletişim kurulması sağlanmalıdır. Cumhurbaşkanı'nın bir veya birkaç partinin desteğine sahip olduğu durumlarda bu konuşma haklarına ihtiyaç duyulmayacağı açıktır ancak yeni hükümet sistemimiz parti üyesi olmayan veya partiler tarafından desteklenmeyen Cumhurbaşkanı ihtimaline de kapıyı açık tutmaktadır.

Kanun tasarısı sunamayan hükümetin, bir kanun önerisi üzerindeki sorulara muhatap olması beklenemez. Bu nedenle soru – cevap aşamasında sadece komisyon raporunun sahibi olan esas komisyona soru yöneltilebilmelidir. Yürütme ise kanunun teklifinin tümü veya maddeleri hakkındaki görüşünü kendisine ayrılan konuşma sürelerinde belirtebilir.

Yürürlükteki İçtüzük'e göre kanun önerilerinin maddeleri hakkında milletvekilleri, esas komisyon ve hükümet değişiklik önergesi verme hakkına sahiptir. Bu hüküm esas komisyon veya hükümetin önerge verme sayısını sınırlamamaktadır. Başkanlık sistemine geçilmesiyle birlikte yürütme organının kanun maddeleri üzerinde önerge verme yetkisi ortadan kaldırılmalıdır. Kanun yapma faaliyeti tamamen yasamanın tekelinde, yürütmeden bağımsız yürütüleceği için, yürütmenin maddelerde değişiklik önergesi verememesi gerekir. Buna karşın, önerinin yasalaşmasından sonra Anayasa Mahkemesine başvurma hakkı olan Cumhurbaşkanına sadece Anayasaya aykırılık önergeleri verme hakkı tanınması gereklidir.

Hükümet mevcut uygulamada sınırsız sayıda önerge verme hakkına sahip olmanın yanı sıra; zaman zaman verilen bir önergeye şartlı katıldığını, önergenin hükümetin belirttiği şekilde değiştirilmesi halinde katılacağını ifade etmektedir. Bu durumda önerge sahibi kabul ederse hükümetin yaptığı değişikliklerle, eğer etmezse ilk haliyle önerge oya sunulur.³⁷⁶ İçtüzük'te bulunmayan ancak uygulamada rastlanan bu yöntem de 6771 sayılı kanun ardından terkedilmelidir.

Komisyon temsilcisi veya hükümet temsilcisi tek başlarına İçtüzük'ün 89.

³⁷⁶ Bakırcı, 2015, s. 229.

maddesine göre kabul edilmiş olan bir veya daha fazla maddenin yeniden görüşülmesini talep edebilirler; ancak TBMM'nin iradesini belli ettiği bir konuya yeniden dönmesini isteme hakkının da Cumhurbaşkanına tanınmaması gerekir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanı tüm kanunların fiilen iki kere görüşülmesini sağlayabilir.

Kanunları teklif ve görüşme aşamasında yürütmenin oynadığı rol parlamenter ve başkanlık sistemleri arasından oldukça farklı olmasına rağmen, kabul aşamasındaki tek fark parlamenter sistemde yürütmenin parlamento üyesi olan üyelerinin oy kullanmasıdır. 6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle Cumhurbaşkanının seçilmesiyle, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanmalarıyla milletvekillikleri düşeceğinden oy hakları olmayacağı için milletvekili olan bakanlara katılmadıkları oylamalar için başka bir bakana vekalet verme yetkisi tanıyan Anayasa'nın 96. maddesinin 2. fıkrası da aynı kanunla ilga edilmiştir. 1982 Anayasası ile gelen vekaletle oy uygulamasına dair değişiklik İçtüzük'te hiç yapılmadığı için vekaletle oy İçtüzük'te hiç düzenlenmeden yürürlükten kalkmıştır.

VI. CUMHURBAŞKANI TARAFINDAN GERİ GÖNDERİLEN KANUNLAR

TBMM tarafından kabul edilen kanunlar Meclis Başkanlığınca son kez kontrol edilip Genel Kurulda geçirdiği değişiklikleri de kapsayacak şekilde yeniden yazıldıktan sonra bir-iki gün içinde Cumhurbaşkanı'na gönderilecektir.³⁷⁷ TBMM tarafından Cumhurbaşkanlığına yollanan metin Resmi Gazete'de yayımlanmadığı için henüz

³⁷⁷ İba ve Bozkurt, 2006, s. 166. 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen 6771 sayılı kanunun uzunca bir süre TBMM'de beklemesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmaması tartışma konusu olmuştur.

yürürlükte olmasa dahi, tam anlamıyla bir kanundur.³⁷⁸

A. 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanundan Önceki Durum

Anayasamızın 89. maddesi Cumhurbaşkanı'na kanunları 15 gün içinde tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanımaktadır. Bu yetki Cumhurbaşkanı'nın, karşı imzaya tabi olmayan, Devlet Başkanı sıfatıyla kullandığı bir yetkidir.³⁷⁹ Cumhurbaşkanı 15 günlük süre içerisinde kanunu yayımlamak veya geri göndermek seçeneklerinden birini kullanmak zorundadır. Kanunların yayımlanması yasama faaliyetine dahil olmamakla beraber, kanunun yürürlüğe girmesi ancak yayımla mümkündür.³⁸⁰ Gözler; Cumhurbaşkanı'nın bir kanunu ısdar etmeme yetkisi olmadığını, ısdarın bir yasama işlemi değil bağlı yetkiye dayanan yürütme işlemi olduğunu belirtmiştir.³⁸¹ Teziç'e göreyse Cumhurbaşkanı'nın bu süre içinde hareketsiz kalması ve kanunu yayımlamaması üzerine, yürütme organının sorumlu tarafı olan ve kanunları yürütmekle görevli Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna gidilebilir ve TBMM kanunun yayımlanması konusunda bir karar alarak kanunu Resmi Gazete'de yayımlatabilir.³⁸² Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisinin hangi nedenlerle veya ne şekilde kullanacağı çalışmamızın kapsamı dışında kalmaktadır.³⁸³ Bu başlık altında biz Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilen bir kanun hakkında TBMM çatısı

³⁷⁸ Teziç, E., "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 52.1-4 (1987), 101-116 (s. 105).

³⁷⁹ Aliefendioğlu, Y., "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, 21.1 (1988), 5-39 (s. 14).

³⁸⁰ Aliefendioğlu, 1988, s. 11.

³⁸¹ Gözler, K., "Türkiye'de Bir Bilinmeyen: İsdar", içinde *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, 391, 2 c. (Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013), ii, 897-951 (s. 914).

³⁸² Teziç, 1987, s. 108.

³⁸³ Cumhurbaşkanı bu yetkisini hem yerindelik hem de Anayasallık denetimi için kullanabilir. Onar, 2003, s. 53. Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle bile geri gönderilmiş olsa TBMM'nin aynı çoğunlukla kanunda ısrar etmesi mümkündür. Buna karşın Cumhurbaşkanının Anayasaya aykırılık nedeniyle iadesi kamuoyunun dikkatinin çekilmesini sağlar. Onar, 2003, s. 70.

altında yapılacak olan işlemlere değineceğiz.

Teamül gereği, Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme tezkeresi Genel Kurul gündeminin "Başkanlığın Genel Kurula sunuşları" bölümünde okunarak Genel Kurulun bilgisine sunulur.³⁸⁴ Bu tezkerede eğer kanun kısmen geri gönderilmiş ise uygun bulunmayan maddelerin açıkça belirtildiği, tamamı uygun görülmediyse maddelerden bahsedilmeksizin kanunun iade edildiği belirtilmekte ve kanunun kısmen mi tamamen mi geri gönderildiğinin tespiti için bu sonuç kısmı esas alınmaktadır.³⁸⁵ Has, sonuç kısmının esas alınıp, tezkerenin gerekçesinin göz ardı edilmesi halinde Cumhurbaşkanı'nın kanunu kısmen uygun bulmasa bile kanunun tümünü TBMM'ye geri gönderme yetkisi vereceğini ve TBMM'ye tanınan kısmen veya tamamen görüşmeyi seçme yetkisinin Cumhurbaşkanı'na devredileceğini savunmaktadır. Yazara göre Cumhurbaşkanı eğer kanunun tamamının yeniden görüşülmesini istiyorsa gerekçesinde maddelerin tamamı için ayrı ayrı uygun bulmama nedenini açıklaması gerekmektedir.³⁸⁶ 3 Ekim 2001 tarihli ve 4709 sayılı anayasa değişikliği hakkındaki kanunla Anayasa'nın 89. maddesinde yapılan değişikliğin hemen sonrasında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in geri gönderdiği 4676 sayılı kanun yeniden görüşülmesi sırasında açılan usul görüşmesi sonucunda;³⁸⁷ Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme tezkeresinin sonuç kısmında³⁸⁸

³⁸⁴ Neziroğlu, 2008, s. 98.

³⁸⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 299.

³⁸⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 300.

³⁸⁷ TBMMTD, 02.05.2001, D.21, C.94, YY.4, B.95 s.26 vd.

³⁸⁸ TBMMTD, 19.06.2001, D.21, C.67, YY.3, B.120, s.14. "Yukarıda önemli görülen kimi maddelerine ilişkin açıklanan gerekçelerle, kamu yararı ile bağdaşmayan, demokratik geleneklere, temel hak ve özgürlüklere, hukuka ve Anayasal ilkelere uygun düşmeyen kurallar içeren 4676 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Anayasa'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca yayımlanması uygun görülmemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisince bir daha görüşülmek üzere ekte geri gönderilmiştir."

kanunun tamamını geri göndermesine karşın sadece tezkerede gerekçelerini açıkladığı maddeler görüşülmüştür.

Anayasa'nın 89. maddesine göre TBMM'nin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu aynen kabul edebileceği gibi kanunu değiştirerek de kabul edebilir. TBMM'nin kanunu değiştirerek kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanı kanunu tekrar geri gönderebilir. 89. madde yasamada usul ekonomisini sağlamak için³⁸⁹ TBMM'ye kanunun tamamının değil de bir kısmının uygun bulunmaması durumunda, kanunun sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşme imkânı tanımıştır.³⁹⁰ Anayasa'nın 89. maddesi TBMM'ye bir yetki sunmakta, sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşme zorunluluğu getirmemektedir.³⁹¹ TBMM sadece kanunun geri gönderilen maddelerini görüşme kararı almakla beraber, geri gönderilmeyen ancak geçen sürede uygulanması fiilen imkânsız olan hükümlerini de değiştirebilir.³⁹²

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunlar esas komisyon olarak daha önce gönderildikleri komisyona, eğer Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme sebepleri arasında Anayasaya aykırılık da var ise tali olarak da Anayasa Komisyonuna havale edilirler. Komisyonlarda genellikle İçtüzük'ün 35. maddesi sebebiyle geri gönderilen kanunun sadece yayımlanması uygun bulunmayan maddeleri hakkında görüşme açılır.³⁹³

İçtüzük'ün 81. maddesi geri gönderilen kanunlar hakkındaki işlemlere de ışık

³⁸⁹ İba, Ş., "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", *Yasama Dergisi*, 2007, 69–91 (s. 78).

³⁹⁰ 2001 yılında 4709 sayılı kanun ile yapılan Anayasa değişikliği öncesinde geri gönderilen kanunların hem komisyonda hem de Genel Kurulda tamamının görüşülmesi gerekiyordu. İba, 2010, s. 9.

³⁹¹ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 304.

³⁹² İba, 2010, s. 36.

³⁹³ Neziroğlu, 2008, s. 98.

tutmaktadır. Maddeye göre Genel Kurul kanunun uygun bulunmayan maddelerinin mi yoksa tamamının mı görüşüleceğine kanunun görüşmelerine başlamadan önce, görüşmesiz olarak karar verir.³⁹⁴ Genel Kurul uygun bulunmayan maddeleri veya takdirine göre kanunun tamamını yukarıda aktardığımız gibi yeniden görüşür ve yeniden kanunun tümünü oylar.

TBMM'nin ısrar ederek metnini değiştirmeden kabul ettiği veya sadece Cumhurbaşkanının öngördüğü değişiklikleri yaparak yeniden kabul ettiği kanunlar Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmak zorundadır.³⁹⁵

B. 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanundan Sonraki Durum

6771 sayılı kanunun ardından geri gönderilen maddelerin üye tamsayısının salt çoğunluğu diğerlerinin ise 96. maddedeki olağan nisaba göre kabul edileceği göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanı'nın gerekçe göstermeyerek sadece sonuç kısmında belirttiği maddelerin geri gönderilmiş sayılıp sayılmayacağı tartışmasının artık ne kadar önemli olduğu anlaşılır. Kanımızca da Cumhurbaşkanı'nın sadece kanun maddelerini sonuç kısmında sayması veya herhangi bir gerekçe göstermeden kanunu geri göndermesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanı'nın 89. maddenin emrine uyararak geri gönderdiği her madde için gerekçesini belirtmesi gerekir.

Anayasa'nın 89. maddesine göre TBMM'nin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu aynen kabul edebileceği gibi kanunu değiştirerek de kabul edebilir. TBMM'nin aynen kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunu arayan 6771 sayılı

³⁹⁴ Örnek için bkz. TBMMTD, 17.01.2012, D.24, C.11, B.52, s.84.

³⁹⁵ Teziç, 1987, s. 111.

kanun değiştirerek kabul için özel bir çoğunluk aramamaktadır.

6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinin ardından Cumhurbaşkanına tanınan, kanunları bir kez daha görüşölmek üzere geri gönderme yetkisi zorlaştırıcı vetoya³⁹⁶ dönüşecektir. Anayasa'nın 89. maddesinin yeni haline göre TBMM'nin geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlaması gerekecektir. Geri gönderilen bir kanunun kabulü için hangi oylamalarda üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranacağı Anayasa tarafından açıklanmamaktadır. Kabulü için nitelikli çoğunluk gereken af kanunlarının görüşölmesinde önergelerin kabulü için dahi nitelikli çoğunluk aranırken, anayasa değişikliği kanunlarının maddelerine geçilmesinin oylanmasında ise nitelikli çoğunluk aranmamaktadır. Kanımızca Anayasa, sadece kanunun kabulü için nitelikli bir çoğunluk aradığından, maddelerin oylanmasında geri gönderilmiş olsalar dahi nitelikli çoğunluk aranmamalı, sadece geri gönderilen kanunun son oylamasında üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması yeterli görölmelidir. Nitelikli çoğunluk aranyor olması oylamaların işaretle yapılmasına da imkân vermeyecek, nitelikli çoğunluğun tespiti için açık oylama yapılması gerekecektir.

VII. YASALAşMAYAN ÖNERİLER

Kanun önerilerinin bir kısmı kanun halini almayı başaramazlar. Buraya kadar anlattığımız aşamaların herhangi birinde reddedilen kanun önerileri olacağı gibi, bazı kanun önerilerinin görüşölmeleri için Genel Kurul veya komisyonlar zaman ayıramazlar. Reddedilen bir kanun önerisinin tekrar tekrar sunulması ise İçtüzük tarafından

³⁹⁶ Bahçeci, 2008, s. 14.

yasaklanmıştır.

A. YENİDEN GÖRÜŞME YASAĞI

İçtüzük'ün 76. maddesi reddedilen kanun önerilerinin bir daha verilmesini tamamen yasaklamamakla birlikte, bir zaman sınırlaması getirmiştir. Reddedilen öneriler ret tarihinden itibaren bir tam takvim yılı geçmedikçe tekrar verilemezler. Madde aynı cümle içinde bu kuralın istisnasına da yer vermiştir; TBMM'nin yasama döneminin değişmesi halinde reddedilmiş olan tüm kanun önerileri tekrar verilebilir. Bakırcı bu istisna halinin iktidarın değişmesi durumunda da uygulanabileceğini savunmaktadır.³⁹⁷ Her ne kadar iktidar değişikliği durumunda yakın tarihte reddedilen bir önerinin kabul edilmesi ihtimali doğabilecekse de kanımızca İçtüzük hükmünün açık lafzı karşısında böyle bir yorum yapılması mümkün değildir. Buna ek olarak art arda hükümetlerin kurulup dağıldığı dönemlerde bu hükmün esnetilmesi parlamentoyu da sürekli aynı kanun önerilerini görüşmek zorunda bırakarak çalışamaz hale getirecektir.

Oldukça ağır işleyen bir mekanizma olan yasama sürecinin reddedileceği kesin kanun önerileriyle tıkanmasını, zaman kaybetmesini³⁹⁸ engellemek için yer verildiği açık olan bu hüküm, akıllara şu soruyu getirir. Reddedilen kanun önerisi ne kadar değiştiğinde aynı kanun önerisi sayılmayacaktır? Örneğin milletvekili genel seçimlerinde uygulanan %10 ülke geneli barajının %1'e düşürülmesi yönünde verilen kanun önerisinin reddi halinde barajın %1,001'e düşürülmesi için kanun önerisi sunulabilecek midir? Bakırcı, Genel Kurulun belli bir konuda kararını verdikten sonra, o konuyu tekrar gündeme getirecek kanun önerilerinin bu yasağın kapsamına girdiğini, benzer kanun önerilerinin

³⁹⁷ Bakırcı, 2000, s. 424.

³⁹⁸ Bakırcı, 2000, s. 423.

de bir yıl geçmeden verilemeyeceğini savunmaktadır.³⁹⁹ Kanımızca kanun önerisi, reddedilen kanun önerisinin görüşmeleri sırasında, komisyon veya önergeler aşamasında hiç değerlendirilmemişse veya bu aşamalarda öne sürülmesi mümkün olmayan yenilikler içeriyorsa işleme alınmalıdır.

B. KADÜK OLMA

Bir yasama dönemi içerisinde sonuçlandırılmayan kanun önerileri İktüzük'ün 77. maddesi uyarında hükümsüz sayılırlar. Bu önerilerin görüşülmesi için hükümet veya milletvekillerince yenilenmeleri gerekmektedir. Uygulamada özellikle uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin kanun tasarılarının yenilediğine sıklıkla rastlanmaktadır.⁴⁰⁰ Bu hükümsüz kalma durumu “kadük olma” olarak nitelendirilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın geri gönderdiği kanunlar, kanun hükmünde kararname ve kesin hesap kanunları kadük olmazlar.⁴⁰¹ Her yasama döneminin ilk birleşim tutanağına bir önceki dönemde kadük sayılan ve sayılmayan işlerin listesini gösteren, “kadük listesi” eklenmektedir.⁴⁰²

³⁹⁹ Bakırcı, 2000, s. 423.

⁴⁰⁰ İba ve Bozkurt, 2006, s. 120.

⁴⁰¹ Neziroğlu, 2008, s. 211.

⁴⁰² Neziroğlu, 2008, s. 212.

İKİNCİ BÖLÜM: ÖZEL YASAMA YÖNTEMLERİ

Birinci bölümde aktardığımız kanun yapma yöntemi hukukumuzda özel bir yöntem belirlenmemiş olan kanunların yapılmasında uygulanacaktır. Bazı kanunlar içinse Anayasa veya İçtüzük farklı yöntemler öngörmüştür. Çalışmamızın ikinci bölümü bu özel yöntemlere ayrılmıştır. Çalışmamız bu yöntemleri genel yasama yöntemine aykırılıklarına göre en aykırısından başlayarak ele alacaktır.

İkinci bölümümüzün son kısmında yer verdiğimiz torba kanunlar ise aslında genel yasama yöntemine uymalarına rağmen uygulamadan kaynaklanan çarpık içerikleri nedeniyle ikinci bölüme alınmışlardır.

Bu bölümde ele alacağımız kanun türlerinin her birinin esasıyla ilgili de birçok tartışma bulunmaktadır. Ancak çalışmamızın kapsamı kanunların esasına ilişkin tartışmaları dışarda bırakmakta, yerine bu kanunların kabulü için TBMM’de uygulanması gereken yöntemlere odaklanmaktadır. Bununla beraber bu kanunların neler olduğunu tanımlamak amacıyla her birinin esasıyla ilgili açıklamalara da kısaca yer verilmiştir.

I. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNLARI

Doğal olarak özel yasama yöntemleri içinde en önemlisi tali kurucu iktidarın kullanılması, yani Anayasa değişikliği kanunlarının yapılması için Anayasa tarafından öngörülen yöntemdir. Anayasa değişikliği kanunlarının hem teklifi hem görüşülmesi hem de kabulü Anayasa tarafından genel yasama yöntemine oranla çok daha ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Çalışmamız Anayasa değişikliği kanunlarına ilişkin yöntemi teklif, görüşme ve kabul olarak üç kısımda ele almaktadır.

A. TEKLİF

Anayasa değişikliği kanunları teklif aşamasında dahi sıradan kanunlardan ayrılırlar. Bir milletvekilinin imzasıyla veya Bakanlar Kurulu tarafından önerilebilen kanunların aksine, Anayasa değişikliği kanunlarını teklif etme yetkisi sadece TBMM üye tam sayısının üçte birine tanınmıştır. Bu sayede kabul edilme şansı olmayan, az sayıda milletvekilinin desteğine sahip Anayasa değişikliği tekliflerinin kamuoyunu meşgul etmemesi sağlanmıştır.⁴⁰³

Her ne kadar Anayasa Bakanlar Kuruluna Anayasa değişikliği teklif etme yetkisini tanımasa da siyasi parti disiplini sonucunda; hükümet programlarının içinde Anayasa değişikliği vaatleri ve başarılı değişiklik tekliflerinin altında iktidar partisi liderlerinin imzası olacaktır.⁴⁰⁴ Gene de milletvekili olan Bakanlar Kurulu üyelerinin tamamının Anayasa değişikliği teklifini imzalamış veya teklifin sadece iktidar partisi milletvekillerince imzalanmış olması hallerinde de ortada bir tasarı değil teklif vardır.⁴⁰⁵

⁴⁰³ Onar, 1993, s. 24.

⁴⁰⁴ Onar, 1993, ss. 25–26; Neziroğlu, 2008, s. 33.

⁴⁰⁵ Çoban, A.R., *Anayasayı Değiştirme Yetkisi, Sınırları ve Denetimi* (Ankara: Adalet, 2011), s. 292. Anayasa Mahkemesi 2010/49 E., 2010/87K. sayılı ve 7 Temmuz 2010 tarihli kararında bu hususu şu şekilde

Anayasa değişikliği teklif etme yetkisi olmayan hükümet aynı zamanda görüşmeler sırasında değişiklik önergesi veremez ve Meclis Başkanlığının milletvekillerce verilen değişiklik önermeleri hakkında hükümetin görüşünü sorması gerekmez.⁴⁰⁶ Onar'ın belirttiği gibi İçtüzük ve Anayasa'da hükümetin de Anayasa değişikliği görüşmelerinde etkin rol almasını sağlayacak şekilde değişiklik yapılması, engellenemeyecek olan fiili durumun hukuk kapsamına alınmasını sağlayacaktır.⁴⁰⁷

Anayasa değişikliği kanununu teklif etmek için gerekli 184 imzanın hepsinin aynı teklif metninde olması gerekir, tamamen aynı olsa dahi farklı tekliflerdeki imzaların toplanması mümkün değildir.⁴⁰⁸ Buna karşın 184 imza sahibinin hepsinin aynı gerekçeyle Anayasa değişikliği teklifini imzalamış olmaları gerekmemektedir ve hatta farklı gerekçelerin teklife eklenmesi mümkün olmalıdır.⁴⁰⁹

Genel yasama yönteminde kanun tekliflerinin geri alınması için tüm imza sahiplerinin imzalarını çekmesi gerekirken Anayasa değişikliği tekliflerinin geri alınması, Anayasa sadece 184 milletvekilinin ortak irade açıklamasına Anayasa değişikliği sürecini başlatma sonucu bağladığı için, imza sayısının 184'ün altına düşmesiyle olur.⁴¹⁰ İmza

açıklamıştır: "Anayasa'nın 175. maddesine göre Anayasa'nın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Bakanlar Kuruluna Anayasa'nın 88. maddesiyle tanınmış olan kanun tasarısı sunma yetkisi 175. maddede yer almamaktadır. Bu nedenle Bakanlar Kurulunun bir Anayasa değişikliği teklif edebilmesi mümkün değildir.

(...) Başbakan'ın ve milletvekili oldukları sürece bakanların tekliflere imza atması mümkündür. Başbakan ve bakanların milletvekili sıfatıyla herhangi bir kanun teklifine imza atmaları o teklifi tasarı haline getirmez.

'Teklif çoğunluğu' kapsamında Anayasa değişikliği teklifinde Anayasa'nın 175. maddesinde öngörülen Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte biri oranında milletvekilinin imzasının bulunup bulunmadığının incelenebileceği gözetildiğinde yeterli imzanın bulunması hâlinde, bu imzaların hangi saikle atıldığının incelenmesi Anayasa Mahkemesinin yetkisi dışında kalır."

⁴⁰⁶ Onar, 1993, s. 62.

⁴⁰⁷ Onar, 1993, s. 27.

⁴⁰⁸ Onar, 1993, s. 35; Has, V., *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2. baskı (Ankara: Adalet, 2009), s. 34; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 219. Uygulamada imzaların faks aracılığıyla toplandığı görülmüştür. Neziroğlu, 2008, s. 34.

⁴⁰⁹ Onar, 1993, s. 34.

⁴¹⁰ Onar, 1993, s. 40.

sayısının azalmasından kastettiğimiz milletvekillerinden bir kısmının imzalarını geri çekmesidir. Milletvekillerinin ölmesi veya milletvekilliğinin düşmesi teklif iradesini etkilemeyecektir.⁴¹¹

Milletvekillerinin imzalarını çekmeleri sonucunda teklifteki imzaların 184'ün altına düşmesi halinde ise diğer milletvekillerinin benimsemesiyle de sayı 184'e tamamlanabilir.⁴¹² Değişiklik teklifindeki imza sayısı 1/3'ün altına düştüğü durumlarda, teklif komisyon gündemine girdiyse komisyon, henüz komisyon gündemine girmediyse komisyon başkanı teklifi Meclis Başkanlığına iade edebilir.⁴¹³ Komisyonların 74. maddeyi kullanarak eksik imzaları tamamlama yoluna gitmesi de düşünülemez, zira bu madde ile tamamlanabilecek eksiklikler, gerekçe, bir imzanın atılmasının unutulmuş olması gibi muhatabı belli eksiklerdir. Komisyonların tüm milletvekillerine gidip imza sayısını tamamlamalarını istemesi beklenemez.⁴¹⁴ Anayasa değişikliği teklifinin Genel Kurul gündemine girmiş olması halinde ise 75. maddenin son fıkrası uyarınca değişiklik teklifinin 184 imzanın altına düşmesine yol açacak olan imzaların geri alınması ancak Genel Kurul kararıyla mümkün olacaktır.⁴¹⁵

75. madde gereğince kanun önerisinin arkasındaki iradenin, öneri Genel Kurul gündemine girene kadar korunması gerekmektedir. 75. maddeye göre başka bir üyenin veya esas komisyonun teklifi üzerine alması sıradan kanunlar için mümkündür. Sıradan kanunların bir üye tarafından teklif edilebildiği düşünüldüğünde bu kuralın sıradan bir

⁴¹¹ Onar, 1993, s. 31; Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 35.

⁴¹² Onar, 1993, s. 41.

⁴¹³ Onar, 1993, s. 42; Onar, 1993, s. 38; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 223.

⁴¹⁴ Onar, 1993, s. 41; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 222.

⁴¹⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 221.

kanun söz konusu olunca bir üyenin veya komisyonun kanun teklifini üstlenmesine izin vermesi akla yatkındır. Anayasa değişikliği kanunları içinse Onar ve Has, Anayasa'nın 175. maddesindeki 1/3 koşulu nedeniyle eksik imzaların başka milletvekilleri tarafından tamamlanabileceğini ancak 2. fıkranın esas komisyon yönünden uygulanamayacağını savunmaktadırlar.⁴¹⁶ 175. maddenin 2. fıkrası Anayasa değişikliklerinin maddede belirtilen iki kere görüşülme zorunluluğu, teklif ve oylama çoğunluğu şartları hariç kanunlar ile aynı yöntemle görüşüleceğini belirtmektedir. Kanımızca bu maddenin metninden İktüzük'ün 75. maddesinin ikinci fıkrasının esas komisyon yönünden uygulanmasını engelleyecek bir sonuç çıkmamaktadır. Anayasa değişikliğinin genel yasama yönteminden farkları açıkça sayıldığına göre bu farklar dışında genel yasama yöntemi takip edilmelidir.

Öte yandan 75. maddenin bu şekilde yorumlanması ve bir milletvekiline Anayasa değişikliği teklifini üstlenme hakkı tanınması Anayasa'nın 175. maddesiyle çelişecektir. 75. maddenin ikinci fıkrasına göre kanun teklif etmeye zaten yetkili olan bir milletvekili ile kanun teklif etme yetkisi tanınmamış olan komisyon teklifleri üstlenebilirler. Bu nedenle 75. maddedeki "bir milletvekili" ibaresi "Anayasa değişikliği teklif etmeye yeter sayıda milletvekili" olarak yorumlanabilir. Bununla beraber zaten kanun teklif etmeye yetkili olmayan komisyona verilen kanun teklifini üstlenme hakkının Anayasa değişikliği teklifleri açısından da uygulanması gerekir. Salt çoğunlukla karar alan ve siyasi partilerin genel kuruldaki sandalye sayıları ile neredeyse aynı oranda temsil edildiği komisyonun anayasa değişikliği teklifini üstlenmesi, komisyon üyelerinin siyasi parti disiplinine uygun hareket etmeleri halinde, teklifin Genel Kurulda üçte birden daha fazla desteğe

⁴¹⁶ Onar, 1993, s. 41; Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 37.

sahip olduğu anlamına gelir. 75. maddenin ikinci fıkrası komisyonun gündemine giren bir işin komisyonun rızası olmadan teklif sahiplerince geri alınamayacağı anlamına gelmektedir.

Anayasa değişikliği kanunlarının teklifleri konu bakımından da sınırlanmıştır; Anayasa'nın 4. maddesi ilk üç maddenin yalnızca değiştirilmesini değil değiştirilmesinin teklif dahi edilmesini yasakladığı için ilk üç maddeyi değiştiren Anayasa değişikliği kanunu tekliflerinin Meclis Başkanlığınca işleme konulmaması gerekmektedir.⁴¹⁷ Buna karşın Meclis Başkanı bu yetkisini Anayasaya aykırı değişiklik önermelerinde olduğu gibi çok açık, ilk bakışta herkes tarafından fark edilebilecek durumlarda kullanmalıdır. Meclis Başkanı ilk üç maddeye doğrudan değişiklik getiren veya kaldıran teklifleri işleme almamalı; ilk üç maddeyi doğrudan değiştirmemekle birlikte, ilk üç madde hükümlerine aykırı olduğu için dolaylı bir değişiklik getirdiğini düşündüğü teklifleri ise işleme koymalıdır.⁴¹⁸

Anayasa değişikliklerinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında İçtüzük'ün 87. maddesi uyarınca Anayasa'nın teklife konu olmayan bir maddesinin değiştirilmesi için öneriye yeni bir madde eklenmesi bir önergeyle istenebilir. Bu yöndeki önergelerin sunulması için 184 imza aranmayacak, 5 milletvekilinin imzası yeterli olacaktır. Buna karşın yeni madde ihdas eden önergelerin Anayasa'daki iki kere görüşme şartını sağlamak ve ikinci tur görüşmelerde ilk turda değişiklik önergesi verilmeyen maddeler hakkında değişiklik önergesi verilemeyeceği kuralı nedeniyle, ilk tur görüşmelerde

⁴¹⁷ ONAR, başlangıç metninde yapılan değişikliklerin bu yasak kapsamında değerlendirilmemesi gerektiğini belirtmektedir. Onar, 1993, s. 28; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 217.

⁴¹⁸ Onar, 1993, s. 29,30; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 218.

verilmesi gerekmektedir.⁴¹⁹ Has, ise ilk tur görüşmelerde yeni madde ihdasına ilişkin önerge verilmiş olması halinde ikinci tur görüşmelerde de aynı konuda yeni madde ihdas edilmesi için önerge verilebileceğini, önergenin tıpatıp aynı olmasının dahi gerekli olmadığını belirtmektedir.⁴²⁰ Yazara göre ilk turda aynı yöndeki önerge görüşülmüş olacağından iki kere görüşme şartı da yerine getirilmiş olacaktır.⁴²¹

B. GÖRÜŞME

Anayasa değişikliği tekliflerinin sunulması için gereken 184 imzanın dahi parlamento çatısı altındaki partilerden birisi tarafından sağlanamamasının göz ardı edilemeyecek bir ihtimal olduğu ve Anayasa değişikliği teklifinin TBMM'den başarıyla geçmesi için gerekli olan alt sınırın 330 kabul oyu⁴²² olduğu düşünüldüğünde Anayasa değişikliklerinin neredeyse her zaman siyasi partiler arasında uzlaşma gerektireceği rahatlıkla iddia edilebilir. Bu nedenle Anayasa değişikliği kanunu tekliflerinin TBMM başkanlığına sunulmadan önce Anayasa Uyum (Uzlaşma) Komisyonunda ele alınması bir teamül olma yolundadır. TBMM başkanınca görevlendirilen bir başkanvekilinin başkanlığında siyasi parti gruplarının eşit temsiline dayalı olarak kurulan uyum komisyonu, hukuki dayanağı olmayan ad-hoc bir komisyondur.⁴²³

Anayasa değişikliği kanunları da öncelikle komisyondan geçecek ve hazırlanan

⁴¹⁹ Neziroğlu, 2008, s. 36; Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 82.

⁴²⁰ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 234.

⁴²¹ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 235.

⁴²² Anayasa'nın 175. maddesi bir karar yeter sayısı düzenlemektedir ve toplantı yeter sayısı olarak yorumlanmamalıdır. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçiminin Anayasa Mahkemesi 2007/45 E., 2007/54 K. sayılı 1 Mayıs 2007 tarihli kararıyla yeter sayısının aynı zamanda toplantı yeter sayısını da belirlediği gerekçesiyle iptal edilmesi üzerine yapılan Anayasa değişikliğinin ardından da biz kesinlikle katılmasak da halen Anayasada farklı toplantı yeter sayılarının olduğunun iddia edilmesi mümkündür. Doğanoglu, ii, 2013, s. 1447.

⁴²³ İba ve Bozkurt, 2006, s. 114.

komisyon raporu üzerinden Genel Kurul görüşmeleri yapılacaktır. Anayasa değişikliği kanunlarına komisyon aşamasında yeni maddeler eklendiği görülmektedir.⁴²⁴ Neziroğlu'na göre Anayasa değişikliği teklifine konu olmayan maddelerde teknik düzeltmeler yapılması dışındaki önerilerin işleme konulmaması gerekir.⁴²⁵ Komisyonların 184 imza ile kendilerine ulaşmış bir Anayasa değişikliğini üstlenme yetkileri olduğunu kabul etsek bile, yeni bir değişiklik teklifi yapamayacakları için değişiklik teklifinin sınırları içinde kalmaları şarttır. Bununla beraber komisyonun yaptığı hangi değişikliğin teklif sahiplerinin amaçları içinde olduğunu belirlemek mümkün olmayabilir. Anayasa değişikliği teklifine konu olan bir maddedeki değişiklik teklif sahiplerinin amaçlarını aşabilecekken, teklife konu olmayan bir maddenin değiştirilmesi teklifi, teklif sahiplerinin istediği yönde geliştirebilir. Bu nedenle komisyonun Neziroğlu'nun öne sürdüğü kadar katı bir sınırlamayla bağlı tutmak yerine "değişikliği teklif edilmiş kurallarla ilgili" değişiklikleri yapabileceğini kabul etmek gerekir.⁴²⁶

35. madde komisyonlara birbirleriyle ilgili gördükleri kanun önerilerini birleştirerek görüşme yetkisi vermiştir. Anayasa değişikliği tekliflerinin sadece Anayasayı değiştirmeyi amaçladıkları için aralarında bir ilişki olduğu düşünülmemelidir. Çok farklı konularda hükümler barındıran Anayasamızın ancak birbiri ile konu bakımından bağlantılı maddeleri için birleştirme kararı alınmalıdır. Uygulamada komisyonlar Anayasa değişikliği tekliflerini konu bakımından ilgisiz olsalar bile birleştirerek görüşmektedir.⁴²⁷

Komisyonlara 37. madde ile tanınmış olan 45 günlük süre Anayasa değişikliği

⁴²⁴ Neziroğlu, 2008, s. 35.

⁴²⁵ Neziroğlu, 2008, s. 36.

⁴²⁶ Onar, 1993, s. 47.

⁴²⁷ Onar, 1993, s. 43.

teklifleri için de geçerlidir. Ancak burada sorun 45 gün geçmesinin ardından teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını istemeye kimin yetkili olduğudur. Kanımızca İçtüzük veya Anayasada özel bir hüküm olmadığına göre genel kural uygulanmalı ve teklife imza atmış milletvekillerinden birinin dahi doğrudan gündeme alma önergesi vermesi mümkün olmalıdır.

Anayasa değişikliği kanunu önerilerinin Genel Kuruldaki süreci şu şekilde özetlenebilir: Anayasa değişikliği kanunu tekliflerinin Genel Kurulda önce maddelerine geçilmesi oylanacak, ardından maddeler üzerinde soru-cevap, önerge ve oylama işlemi yapılarak ilk tur görüşmeler tamamlanacaktır. İlk turun ardından Anayasa'nın 175. maddesinde belirtilen 48 saatlik serinleme süresi beklenecektir. İkinci tur görüşmeler birinci turda önerge verilen maddeler üzerinde önerge işlemi ve tüm maddeler üzerinde yeniden oylama yapılmasının ardından Anayasa değişikliği kanunu önerisinin tümünün oylanması ile sonuçlanacaktır.⁴²⁸

Anayasa değişikliği kanunları sıradan kanunların aksine iki defa görüşülürler.⁴²⁹

Bu sayede anayasa değişikliklerinin enine boyuna tartışılmadan gerçekleştirilmesi önlenmektedir.⁴³⁰ 93. madde bu iki görüşme arasında kırk sekiz saat olmasını

⁴²⁸ Anayasa değişikliği tekliflerinin iki kere görüşülecek olması hem maddelerine geçilmesinin hem de tümü üzerinde oylamanın iki kere yapılacağı anlamına gelmemektedir. maddelerine geçilmesi için sadece ilk turun başında oylama yapılırken, değişiklik teklifinin tümü üzerinde sadece, tüm görüşmeler tamamlanıp maddeler son halini aldıktan sonra bir kez ikinci görüşmenin sonunda oylama yapılacaktır. Onar, 1993, s. 74.

⁴²⁹ 1961 Anayasasında bu şart "ivedilik" yasağı olarak geçmekteydi ve 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzükteki "müstaceliyet" kavramının karşılığı olarak kullanılmıştı. 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde de ivedilik kararı alınması halinde kanun önerileri iki defa değil bir defa görüşülürdü. [Onar, 1993, s. 49.] Detaylı açıklama için bkz. [Bakırcı, 2000, s. 212.] NEZİROĞLU Anayasa'nın sadece iki defa görüşme şartı getirdiğini bu nedenle iki kere maddeler üzerinde iki kere oylama yapılmasını gereksiz olduğunu, birinci görüşmede sadece maddelere geçilmesinin ikinci görüşmede ise teklifin maddelerinin ve tümünün oylanmasının Anayasaya daha uygun olacağını savunmaktadır. Neziroğlu, 2008, s. 41.

⁴³⁰ Eroğul, C., *Anayasası Değiştirme Sorunu*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 371 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1974), s. 58.

gerektirmektedir. İki görüşme zorunluluğuyla Anayasa değişikliklerinin aceleye gelmemesi kamuoyunun iki görüşme arasında fikirlerini açıklaması ve uzlaşma sağlanması için fırsat verilmesi amaçlanmıştır.⁴³¹ Değişiklik teklifinin maddeleri iki kere görüşülürken tümü hakkında sadece ikinci görüşmeden sonra bir oylama yapılacaktır.⁴³²

Buna karşın Anayasa veya İçtüzük'te, 52. maddenin işletilmesini ve komisyon raporunun dağıtımının ardından beklenmesi gereken 48 saatin kaldırılmasını engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Öğretide, hükümetin Anayasa değişikliği teklif etmeye yetkili olmaması nedeniyle 52. maddeyi işletemeyeceğini sadece esas komisyonun bu yetkiyi haiz olduğu savunulmaktadır.⁴³³ Kanımızca 52. maddenin hükümet tarafından işletilmesine engel bir hüküm hukukumuzda yoktur. Hatta Anayasa değişikliği sürecinde hükümetin müdahalesine açık tek nokta 52. madde olmalıdır.⁴³⁴ 52. madde Anayasa değişikliğinden ziyade TBMM gündemiyle ilgili bir yöntem hükmüdür. Kaldı ki Anayasa değişikliği teklif edemeyeceği için hükümetin 52. maddeyi işletemeyeceği kabul edilecek olursa, aynı gerekçeyle esas komisyonun da 52. maddeyi işletemeyeceğini kabul etmek gerekir.

Görüşmelere başlamadan önceki 48 saatin aşılması mümkün iken İçtüzük'e göre iki tur arasındaki 48 saatlik serinleme süresinin kaldırılması veya kısaltılması mümkün değildir.⁴³⁵ Hatta ilk tur görüşmelerin tamamlandığı saat dakikasına kadar not edilmektedir.⁴³⁶ Anayasa değişikliklerinin iki defa görüşülmesi Anayasa'nın 175.

⁴³¹ Has, *Anayasa 'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 49.

⁴³² Has, *Anayasa 'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 89.

⁴³³ Onar, 1993, s. 58; Has, *Anayasa 'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 49.

⁴³⁴ Neziroğlu, 2008, s. 38.

⁴³⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 225.

⁴³⁶ Neziroğlu, 2008, s. 38.

maddesinin emrinden kaynaklanırken, iki görüşme arasındaki 48 saatlik süre İçtüzük'ün 93. maddesinin 2. fıkrasında yer almaktadır. Bu nedenle 48 saatlik sürenin içtüzük değişikliği ile kısaltılması,⁴³⁷ hatta iki görüşmenin art arda yapılması mümkün olabilir.

Anayasa değişikliği tekliflerinin öncelikle görüşülmesini yani gündemdeki diğer işlerin önüne alınmasını engelleyen bir Anayasa hükmü de bulunmadığından Anayasa değişikliği tekliflerinin öncelikle görüşülmesi de mümkündür.⁴³⁸

Anayasa değişikliklerinde de kanun teklifinin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesi oylanacaktır. Maddelere geçilmesi için yapılacak oylamanın gizli yapılacağında tartışma olmamakla beraber kabul nisabı üzerinde uzlaşma yoktur. 1997 yılına kadar maddelere geçilmesi için uygulamada da üye tamsayısının beşte üçü kabul oyu aranmışken sonrasında toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterli görülmüştür.⁴³⁹ Anayasa Mahkemesi bu oylamada İçtüzük'ün 96. maddesindeki olağan oranın

⁴³⁷ Eroğul, 1961 Anayasası döneminde ivedilik yasağının iki görüşme arasındaki sürenin kısaltılmasını da yasakladığını savunmaktadır. Eroğul, 1974, s. 147.

⁴³⁸ 26 Şubat 1976 tarihli ve 15511 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1973/ 19 E., 1975/87 K., sayılı 15 Nisan 1975 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi bu konudaki görüşünü şu şekilde açıklamıştır: "Anayasa'nın 155. maddesindeki (İvedilik) sözcüğü ile güdülen amacın, kanunların görüşülmesinde çabuklaştırmayı öngören tüm hükümleri değil, yalnız İçtüzükte sözü geçen (İvedilikle görüşme) yöntemi olduğu ortadadır.

(...)

O halde, Anayasa'nın 155. maddesinde ivedilikle görüşme için konulan yasağın yalnız çabukluğu sağlamaktan ibaret olan ortaklaşa etkilerinden söz edilerek, ayrı ayrı nitelik ve amaçları bulunan öncelikle görüşme yöntemini de kapsadığı düşünülemez." Aynı yönde bkz. 1976/26 E., 1976 K., 12 Ekim 1976, RG: 17 Mart 1977 / 15881

⁴³⁹ Neziroğlu, 2008, s. 39.

aranacağını savunurken;⁴⁴⁰ Onar,⁴⁴¹ Neziroğlu,⁴⁴² Gözler⁴⁴³ ve Has⁴⁴⁴ ise 330 kabul oyunun gerekli olduğunu savunmaktadırlar. Kanımızca teklifin maddeleri üzerindeki iki tur görüşmenin tamamlanmasından sonra tümü üzerinde yapılan oylama teklifin kabul edilip edilmediğini kesin olarak belirleyeceğinden⁴⁴⁵ maddelerine geçilmesi için yapılan

⁴⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, 7 Haziran 1971 tarihli ve 13858 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1970/1 E., 1970/31 K., sayılı 16 Haziran 1970 tarihli kararında ise Anayasa değişikliklerinin kabulü için her aşamada üçte iki çoğunluğun aranması gerektiğini şu şekilde açıklamıştı: "... uygulanacak Anayasa hükmü 86. maddede değil, bu maddenin gönderme yapmış olduğu 155. maddede yer almaktadır. Zira Anayasa'nın 155. maddesinde, Anayasa değişiklikleri için, 86. maddede öngörülen karar yetersayısından değişik bir yetersayı şartı konulmuştur.

Gerçekten 155. maddede, Anayasa değiştirme teklifinin kabulünün, Meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkün olacağı ilkesi konulmakta, ondan sonrada bu tekliflerin görüşülmesinin ve kabulünün, sözü geçen ilkedeki kayıtlar dışında kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabi tutulacağı kuralı yer almaktadır.

Bir kanun teklifinin, tüm maddeleriyle birlikte bir bütün teşkil ettiğinde kuşku yoktur. Anayasanın, bir kanunun kabulü için, 86. maddedeki genel kuraldan ayrılarak özel bir yetersayı öngörmesi hallerinde kanunun maddeleri arasında bir ayırım yaparak bir kısmı hakkında genel nitelikteki yetersayısının, diğer bir kısmı hakkında da özel nitelikteki yetersayısının, diğer bir kısım hakkında da özel nitelikteki yetersayısının uygulanması nasıl söz konusu olamazsa, kanunun tümünün görüşülmesi ve kabulü ile maddelerin görüşülmesi ve kabulünde değişik yetersayıların aranması da düşünülemez.

(...)

Açıklanan bu gerekçenin, maddeler için de ayrıca geçerli olduğu meydandadır. Zira maddelere geçilmesinin oylanması, değişiklik teklifinin tüm olarak kabul veya reddi sonucunu doğurduğu gibi, maddelerin kabul veya reddinin de ya mevcut bir Anayasa Kuralının değişmesi veya yeni bir Anayasa kuralının meydana gelmesi sonucunu doğurduğundan kuşku yoktur; bu suretle her iki oylama sonucu arasında, kapsam, farkı dışında, Anayasa'ya etki bakımından bir ayırım görebilmek mümkün değildir.

(...)

Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere bir kanun teklifinin kabulü için Anayasa'da özel bir yetersayının öngörülmesi hallerinde, teklifin kabulü işlemini oluşturan ve sonunda kanun niteliğini kazanmada vazgeçilmez bir unsur olan her oylamada söz konusu özel yetersayısının aranmasının zorunlu olduğu üzerinde en küçük bir kuşkuya bile düşmek mümkün değildir.

(...)

Oysa bir metnin kanun sayılabilmesi için yapılan oylamalarda Anayasa'nın aradığı özel bir yetersayı varsa onun, yoksa genel nitelikteki yetersayının sağlanmış olması şarttır.

Sonuç olarak, söz konusu 1188 sayılı kanuna ilişkin teklifin maddelerinin Millet Meclisindeki oylanmalarında 2/3 yetersayının aranmadığı kesin olarak anlaşılmalı ve bu suretle 3 maddeden ibaret olan kanunun, bütün maddelerini kapsayacak surette şekil yönünden Anayasa'nın 155. maddesi hükmüne aykırı bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kanunun tümünün iptali gerekir." Karara karşı oy yatan Lütfi Ömerbaş ve Hakkı Ketenoğlu ise Anayasa'nın aradığı üçte iki şartının maddelere geçilmesi için yapılacak oylamada ve tümünün kabulü için yapılacak oylamada aranmasının yeterli olduğunu savunmuşlar; Ketenoğlu ayrıca diğer oylamalarda üçte iki şartının aranmamasının ancak esasa etki etmeyen bir yöntem bozukluğu olacağını ve iptali gerektirmeyeceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin yakın tarihli içtihatlarının belirttiğimiz karşı oylara uygun olduğu görülmektedir.

⁴⁴¹ Onar, E., "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler", içinde *Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan*, 2 c. (Ankara: Yetkin, 2008), II, s. 526.

⁴⁴² Neziroğlu, 2008, s. 40.

⁴⁴³ Gözler, 2017, s. 454.

⁴⁴⁴ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 246.

⁴⁴⁵ Onar, 1993, s. 73; Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 89.

oynamada beşte üç çoğunluğun aranmaması Anayasa ile çelişmemektedir.⁴⁴⁶ Maddelerine geçilip geçilmemesini oylarken Genel Kurul bizce kabul veya ret iradesinden ziyade teklifin derinlemesine incelenip, tartışılmasına gerek olup olmadığını oylamaktadır.⁴⁴⁷ Uygulamada Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların maddelerine geçilmesinin oylanmasında Anayasa'nın 96. maddesindeki genel kural uygulanmakta ve en az 139 oyun sağlanması koşuluyla toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterli görülmektedir.⁴⁴⁸ Anayasa mahkemesinin yeni tarihli içtihadına göre de açıkça kanunların görüşülmesinden farklı bir yöntem İctüzük veya Anayasa da belirtilmemişse Anayasa değişikliği kanunları için genel yasama yöntemi uygulanacaktır.⁴⁴⁹ Uygulamada ise maddelerine geçilmesi için dahi 330 oyu toplayamayan bir Anayasa değişikliği teklifinin kabul edilme ihtimali çok zayıftır.⁴⁵⁰

Anayasa değişikliği kanunlarının görüşülmesi sırasında tartışma konusu olan bir

⁴⁴⁶ Aksi yönde bkz. Onar, ii, 2008, s. 531.

⁴⁴⁷ Onar, 1993, s. 50; Doğanoglu, ii, 2013, s. 1462.

⁴⁴⁸ İba, 2010, s. 65.

⁴⁴⁹ 7 Ağustos 2007 tarihinde 26606 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2007/72 E., 2007/68 K. sayılı 5 Temmuz 2007 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi Anayasa değişikliği teklifinin maddelerine geçilmesinin oylanması hakkında: "Anayasanın 175. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir. maddede teklifin maddelerine geçilmesi hakkında herhangi bir kayıt bulunmamaktadır. Teklifin maddelerine geçilmesinin oylanmasına ilişkin düzenleme yalnızca yasaların görüşülmesi ve kabulüne ilişkin İctüzük kurallarında bulunmaktadır. Nitekim TBMM İctüzüğünün 93. maddesinin göndermede bulunduğu 81. maddesine göre, önce teklif hakkında görüşme açılır ve görüşmenin ardından teklifin maddelerine geçilip geçilmemesi oylanır. Aynı maddeye göre, Anayasa değişikliği teklifinin gizli oylamaya tabi tutulması zorunludur. Teklifin maddelerine geçilmesi için gerekli oylama çoğunluğu, Anayasanın 96. ve İctüzüğün 146. maddelerinde öngörülen basit çoğunluktur.

Öte yandan, Anayasanın 175. maddesinin birinci fıkrasında, değişiklik tekliflerinin Genel Kurulda iki defa görüşüleceği öngörülmekte, İctüzüğün 94. maddesinde de "kabul" ya da "ret" biçimindeki bir iradenin ancak bu "görüşme"lerin ardından yapılacak oylamayla ortaya çıkabileceği ve "iki defa görüşme"nin ardından "iki defa" oylanacağı sonucu doğmaktadır. Teklifin maddelerine geçilmesi oylanmasında nitelikli çoğunluk koşulunun aranması, Anayasanın 175. maddesinin birinci fıkrasında ve İctüzük kurallarında belirtilen "iki defa görüşülme" ve "iki defa oylama" biçimindeki zorunluluğu etkisiz kılarak işletilmemesine neden olabilecektir. Ayrıca, teklife gerekli desteği vermeyen milletvekillerinin görüşmeler sırasındaki düşünsel tartışma sürecinde görüşlerini değiştirebilmeleri mümkündür. Zaten iki defa "görüşülme"nin zorunlu kılınmasının temelinde de bu amaç yatmaktadır. maddelere geçilme aşamasının zorlaştırılarak bu olanağın ortadan kaldırılması Anayasa koyucunun iradesine aykırılık oluşturur."

⁴⁵⁰ Çoban, 2011, s. 139.

diğer nokta hükümetin Genel Kurulda temsilinin zorunlu olup olmadığı ve 62. madde uyarınca hükümet temsilcisinin bulunmaması halinde görüşmelerin bir defaya mahsus gelecek birleşime bırakılıp bırakılmayacağıdır. 1924 ve 1961 Anayasaları döneminde Anayasa değişikliklerinin görüşülmesinde hükümet temsilcisi aranmamışken 1982 Anayasası döneminde farklı uygulamalar olmuştur. Neziroğlu, hükümetin Anayasa tarafından bilinçli bir şekilde Anayasa değişikliği sürecinin dışında tutulduğunu, süreci başlatmasına izin verilmeyen hükümetin Genel Kurul aşamasında sürece katılmasının ve görüş bildirmesinin Anayasaya aykırı olacağını belirtmiştir.⁴⁵¹ Biz de Neziroğlu'nun görüşüne katılıyor ve hükümetin sadece temsil edilmek değil, hükümet temsilcisinin söz alma, hükümetin önerge verme, önergeler üzerinde görüş bildirme haklarının olmaması gerektiğini savunuyoruz.⁴⁵² Bununla beraber 62. maddenin hükümetin her görüşmede temsil edilmesi gerektiğini belirtmesi ve Anayasa değişikliklerine dair özel hükümler olan 93. ve 94. maddelerde hükümetin temsil edilmeyeceğini belirten bir hüküm bulunmamaktadır. Kanımızca, 62. maddenin Anayasa'nın 175. maddesine uygun şekilde yorumlanması ve Has'ın⁴⁵³ da belirttiği gibi hükümetin temsil edilmemesi halinde görüşmelerin bir defalık ertelenmesi hükmünün uygulanmaması gerekmektedir.

İkinci tur görüşmelerde genel yasama yöntemi uygulanmamakta bunun yerine 93. maddedeki özel düzenleme devreye girmektedir. 93. maddeye göre ikinci görüşmede sadece değişiklik önergeleri görüşülür ve birinci görüşmede değişiklik önergesine konu edilmemiş maddeler hakkında ikinci görüşmede önerge verilemez.⁴⁵⁴ Has, bu

⁴⁵¹ Neziroğlu, 2008, s. 38.

⁴⁵² Neziroğlu, 2008, s. 38.

⁴⁵³ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 230.

⁴⁵⁴ 2010/49 E., 2010/87 K. sayılı 7 Temmuz 2010 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi ikinci tur görüşmeleri şu şekilde açıklamıştır: "Anayasa değişikliği tekliflerinin iki defa görüşülmesinin nasıl olacağı Anayasa'da düzenlenmediğinden görüşmelerin İçtüzük hükümlerine göre yürütülmesi gerektiği açıktır.

düzenlemenin Anayasa koyucunun; Anayasa değişikliklerinin aceleye getirilmemesi ve mümkün olduğunca olgunlaşması amacıyla çeliştğini savunmaktadır.⁴⁵⁵ İba, ise ikinci görüşmede birinci görüşmede verilenlerden tamamen farklı yeni bir önerge verilmesinin iki kez görüşme şartına aykırı olacağını savunmaktadır.⁴⁵⁶ Kanımızca önergelerin bu derece sınırlanmasını zorunlu kılacak bir hüküm Anayasamızda bulunmamaktadır. İki kez görüşülmesi zorunlu olan Anayasa değişikliği kanunudur. Anayasa değişiklik teklifi üzerine verilen her önergenin iki kez görüşülmesini zorunlu kılmamaktadır. Bakırcı da ikinci görüşmede önerge verilememesinin Anayasa'nın mantığına uygun düşmediğini belirtmiştir.⁴⁵⁷ Değişiklik önergeleri için 87. maddenin 2. fıkrasındaki genel kuralın uygulanacağı kabul edilmektedir.⁴⁵⁸ Teklifin görüşülmesine başlanana kadar bir, başlandıktan sonra beş milletvekilinin imzası yeterlidir.⁴⁵⁹ Anayasa değişikliği tekliflerine yeni madde eklenmesini, teklife konu olmayan bir maddesinin değiştirilmesini amaçlayan önergelerin dahi 5 imza ile verilmesi mümkündür. Yeni madde ekleyen önergeler genel yasama yönteminde olduğu gibi 87. maddenin 4. fıkrasındaki şartları taşınmalı; teklifin konu edindiği maddelerle çok yakından ilgisi

Anayasa değişikliklerinin görüşülmesi yöntemini düzenleyen İçtüzüğün 93. maddesinde, '*Anayasa değişiklik teklifleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule tabidir. Ancak, bu teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür.*

(...)

İkinci görüşmede, yalnızca maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önergeleri görüşülür, birinci görüşmede üzerinde değişiklik teklifi bulunmayan bir madde hakkında ikinci görüşmede önerge verilemez' hükmü yer almaktadır. Bu kural gereğince ... ikinci görüşmede, artık tekrar teklifin tamamı için görüşme açılmayacak, sadece maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önergeleri görüşülerek oylanacaktır. maddeler üzerindeki oylamaların tamamlanmasından sonra, teklifin tümü üzerinde yapılacak oylamayla Anayasa değişikliklerinin görüşülmesi tamamlanmış olacaktır.

(...)

175. maddenin birinci fıkrasında yer alan, teklif çoğunluğu, iki kez görüşülme koşulu ve kabul çoğunluğu Anayasa değişikliklerini diğer kanunlardan ayıran şekli unsurlar olup, ikinci görüşmede kanunların görüşülmesine ilişkin hükümlerin uygulanması mümkün değildir. İki kez görüşülme koşulu bakımından uygulanacak hüküm kanunların görüşülmesine ilişkin genel hüküm niteliğindeki İçtüzüğün 81. maddesi değil, Anayasa değişikliklerine ilişkin özel hüküm olan İçtüzüğün 93. maddesidir.”

⁴⁵⁵ Has, *Anayasa 'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 78.

⁴⁵⁶ İba, 2010, s. 67.

⁴⁵⁷ Bakırcı, 2000, s. 461,464.

⁴⁵⁸ Onar, 1993, s. 60; Has, *Anayasa 'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 77.

⁴⁵⁹ İba, 2010, s. 66.

bulunmalıdır.⁴⁶⁰ Anayasa değişikliği kanunları üzerinde verilen önergelerin kabulü için de gizli oylama yapılması ve önergenin beşte üç çoğunluğa ulaşması gerekir. 94. maddenin 3. fıkrasına göre önerge önce işaretle oylanacak, işaretle oylama sonucunda kabul edilen madde beşte üç çoğunluğun tespiti için gizli oylamaya konulacaktır.

Gizli oylama Anayasa'dan kaynaklanan bir şart olduğundan⁴⁶¹ TBMM Başkanlık Divanının parti gruplarının kendi milletvekillerinin oylarını kontrol etmesini engellemesi gerekmektedir.⁴⁶² Bununla birlikte gizli oylamanın siyasi partilerin ret oyu kullanma kararı alması halinde işe yaraması beklenemez çünkü siyasi partiler milletvekillerinin oylamanın yapılacağı oturuma katılmamasını sağlayabileceklerdir.⁴⁶³ Bugüne kadar uygulanan gizli oy yönteminin 6718⁴⁶⁴ ve 6771⁴⁶⁵ sayılı kanunların oylamaları sırasında ihlal edildiği iddiaları gündeme gelmiştir. Anayasa değişikliği tekliflerinin oylanması sırasında gündeme gelen bir diğer tartışma ise gizli oydan feragatin mümkün olup olmadığıdır. Kanımızca gizli oy Anayasa'nın belirli durumlarda milletvekillerinin sadece

⁴⁶⁰ Onar, 1993, s. 61; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 233.

⁴⁶¹ Anayasa Mahkemesi 2010/49 E., 2010/87 K. sayılı 7 Temmuz 2010 tarihli kararında özetle mahkemeye göre gizli oy şartı o denli ihlal edilmiş olmalıdır ki oylamanın sonucu değişsin. "Anayasa'nın 148. maddesinde, Anayasa değişikliklerinde Anayasa Mahkemesine tanınan denetim yetkisi, teklif ve oylama çoğunluğu ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartlarına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlandırılmıştır. Anayasa'nın 175. maddesinde Anayasa değişikliğine ilişkin oylamaların gizli yapılması öngörülmüştür. Anayasa'ya uygun geçerli bir kabul çoğunluğu ancak Anayasa'ya uygun bir oylamayla oluşabilir. Ne var ki, Anayasa Mahkemesinin oylama usulüne aykırı hareket edildiğine ve oylamanın geçersizliğine karar verebilmesi için oylama sonucunu etkileyen açık bir Anayasa'ya aykırılığın gerçekleşmiş olması gerekir. Dava dilekçesinde ileri sürülen hususların oylamanın sonucunu etkileyecek nitelikte olduğunu ispatlayacak açık ve yeterli delil bulunmadığı gibi bu usulsüzlük iddialarının oylama çoğunluğunun sağlanıp sağlanmadığı konusunda dikkate alınması gereken ikinci tur oylamalarda gerçekleştiği de belirlenemediğinden oylamanın Anayasa'ya aykırı bir şekilde yapıldığı söylenemez. Bu nedenle iptal isteminin reddi gerekir." Kanımızca gizli oylama şartı bir milletvekilinin dahi oyunu gizli kullanmaması halinde ihlal edilmiş olur ve kaç oyla kabul edilmiş olursa olsun Anayasa değişikliği kanununun iptal edilmesi gerekir.

⁴⁶² Çoban, 2011, s. 137.

⁴⁶³ Onar, 1993, s. 75.

⁴⁶⁴ "Göstererek 'gizli oy' kullandılar", *Milliyet Gazetesi* <<http://www.milliyet.com.tr/gostererek-gizli-oy-kullandilar/siyaset/detay/2247837/default.htm>> [erişim 27 Mayıs 2016].

⁴⁶⁵ "'Gizli' oy açık 'ihlal' mi?" <<http://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2017/01/10/ak-partiden-gizli-oy-savunmasi/>> [erişim 16 Şubat 2017].

kendi vicdani kanaatleri doğrultusunda, özellikle parti baskısı olmadan oy kullanmalarında gördüğü kamu yararı nedeniyle getirdiği bir zorunluluktur ve milletvekilinin gizli oydan feragat etmesi mümkün değildir.⁴⁶⁶

Hatırlanacağı üzere genel yasama yönteminde kanun önerisinin tümünün oylanmasından önce hükümet ve esas komisyon bir maddenin yeniden görüşülmesini talep edebilir. Ancak bu yetkiyi veren 89. madde, 3. fıkrasıyla Anayasa değişikliği kanunlarının görüşülmesi sırasında yeniden görüşmeyi yasaklamıştır. Bu şekilde üçüncü bir görüşmeyi yasaklayarak Anayasadaki 2 görüşme kuralına uyum sağlayan İttüzük, genellikle son anda fark edilen hataların düzeltilmesi için kullanılan yeniden görüşme yolunu kapatarak Anayasa değişikliklerinin dikkatli ve titiz bir şekilde yapılmasını amaçlayan 175. maddenin mantığı ile çelişmiştir.⁴⁶⁷ Kanımızca Anayasa'nın 175. maddesindeki iki kere görüşme şartı Anayasa'nın Anayasa değişikliklerinin dikkatle ele alınmasını sağlayan bir alt sınırdır. Bu nedenle 89. maddeden kaynaklanan istisna çıkartılmalı Genel Kurul Anayasa değişikliği teklifinin istediği maddelerini tekrar görüşebilmelidir. Neziroğlu ise, ikinci görüşmenin aslında tam bir görüşme olmaması nedeniyle yeniden görüşmeye izin verilmesi gerektiğini savunmaktadır.⁴⁶⁸ Maddelerin komisyona geri çekilmesi ise hem birinci hem de ikinci görüşmede mümkündür. Bu durumda komisyona çekilen maddeden bağımsız olan maddelerin görüşülmesine devam edilecek aksi takdirde madde komisyondan gelene kadar ara verilecektir.⁴⁶⁹

⁴⁶⁶ Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, ss. 105–106; Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, ss. 192–193; Araslı, i, 2013, s. 48.

⁴⁶⁷ İba, 2010, s. 65.

⁴⁶⁸ Neziroğlu, İ., “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56.1 (2007), 165–178 (s. 173).

⁴⁶⁹ Neziroğlu, 2008, s. 41.

C. KABUL

Anayasa değişikliği kanunlarının kabul edilmesi için Anayasa üye tam sayısının en az beşte üçünün kabulünü aramaktadır. Beşte üç çoğunluğa ulaşan ancak üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunu sağlayamayan bir anayasa değişikliği kanunu zorunlu olarak halk oylamasına sunulacak, üçte iki çoğunluğu sağlayan değişikliğin ise halk oylamasına sunulması cumhurbaşkanının takdirinde olacaktır.

İçtüzük Anayasa değişikliklerinin iki defa görüşülmesini Anayasa'nın katılımını azaltacak şekilde düzenlemiştir. 94. maddenin ikinci fıkrasına göre ilk turda beşte üç çoğunluğa ulaşamayan maddeler reddedilmiş olmamakta,⁴⁷⁰ ikinci görüşmede tekrar oylanmaktadır.⁴⁷¹ İkinci görüşmede de beşte üç çoğunluğu sağlayamaması halinde reddedilmektedir.⁴⁷² Hatta ilk tur oylamalarda gizli oylama sonuçları açıklanırken kullanılan kelimeler özenle seçilmekte ve hiçbir madde için reddedildi denilmemektedir.⁴⁷³ Bu yöntem Anayasa'nın katılımını azaltmaktadır⁴⁷⁴ ve bu nedenle 94.

⁴⁷⁰ 94. madde 16 Mayıs 1996 tarihli 424 numaralı parlamento kararı ile mevcut halini almıştır. Madde'nin 424 sayılı karardan önceki metni şu şekildedir: "MADDE 92- Anayasa değişiklik tekliflerinin görüşülmesinde, önergeler işaret oyuyule, maddelerin kabulü açık oylama ile olur. Ancak verilmiş olan bir önerge kabul edilmişse, kabul için gerekli üçte iki çoğunluk bulunup bulunmadığını tespit için, önergenin oylaması açık oylama suretiyle tekrarlanır."

⁴⁷¹ Anayasa değişikliğinin maddeleri oylanırken eğer oylanmadıysa sonrakileri etkilemeyecekse bir maddenin oyları tasnif edilirken diğer maddenin görüşülmesine başlanmaktadır. Neziroğlu, 2008, s. 42.

⁴⁷² 1961 Anayasası döneminde ilk oylamada gerekli çoğunluğu alamayan maddeler ancak üzerlerinde yeni önerge verilmesi halinde ikinci turda görüşmeye açılmaktaydı. [Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 253.] Anayasa Mahkemesi 2007/72 E., 2007/68K. sayılı 5 Temmuz 2007 tarihli kararında Anayasa değişikliği kanunlarının ilk turda 330 oyun altında kalması sebebiyle ikinci turda görüşülmemesinin Anayasa'nın 175. maddesindeki Anayasa değişikliği kanunlarını iki kere görüşülmesi kuralını bertaraf edeceğini savunmuştur. Anayasa mahkemesinin bu kararı aslında 1973/19 E., 1975/87 K., sayılı 15 Nisan 1975 tarihli kararının tekrarıdır. Eski tarihli bu kararda Anayasa Mahkemesi "Anayasa değişikliği teklifinin bir veya birkaç maddesinin, birinci görüşme sonunda, Anayasa'nın 155. maddesindeki oy oranına ulaşmaması nedeniyle kesin olarak düşeceği kabul edilmesi, her şeyden önce Anayasa değişiklikleri tekliflerinin ivedilikle görüşülemez yolundaki buyruğuna aykırı düşer. Çünkü böyle bir düşüncenin kabul edilmesi dolaylı bir biçimde ivedilikle görüşme usulünün uygulanması sonucunu doğurur" kanısına varmıştır.

⁴⁷³ İba, 2010, s. 66.

⁴⁷⁴ Onar, 1993, s. 55.

madde öğretinin çoğunluğu tarafından eleştirilmiştir.⁴⁷⁵ Eğer Anayasa değişikliği kanunlarının iki defa görüşülmesini sadece Anayasa'nın sertliğini sağlamaya yönelik bir araç olarak kabul edersek öğretinin eleştirilerine katılmamak imkânsızdır. Buna karşın teklifin iki kere görüşülmesini siyasi partiler arasında ödünler verilerek uzlaşa sağlanması ve kamuoyunun fikirleri alınarak teklifin olgunlaşması için bir fırsat, Anayasa değişikliklerinin özenle görüşülmesini sağlayacak bir araç olarak değerlendirirsek ikinci görüşmede tüm maddelerin yeniden ele alınması Anayasa değişikliğinin arkasındaki desteği artıracak bir yöntem olarak kabul edilebilir.

TBMM'nin referandum sürecindeki bir anayasa değişikliği kanununun başka bir anayasa değişikliği kanunuyla değiştirilmesi mümkün değildir.⁴⁷⁶ Anayasa Mahkemesi ise halk oylamasında oy kullanma işleminin dahi başlamış olduğu bir anayasa değişikliği kanununun, başka bir Anayasa değişikliği kanunu ile değiştirebileceğini kabul etmiştir.⁴⁷⁷

TBMM Anayasa değişikliklerinin kabulü sırasında halkoyuna sunulması halinde hangi maddelerin beraber, hangi maddelerin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar. Teklifin TBMM'nin halkoyuna ilişkin kararını açıkladığı maddesi ile yürürlük maddesi de kanımızca Anayasa değişikliği teklifinin bir parçası olduğundan en az beşte üç

⁴⁷⁵ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 256. HAS, İktüzük'ün 94. maddesi'nin ilk turda 330'un altında kalan maddelerin sadece değişiklik önermesine konu olmaları halinde ikinci turda görüşülmesine izin verecek şekilde değiştirilmesini önermektedir. Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 72.

⁴⁷⁶ Onar, ii, 2008, s. 542.

⁴⁷⁷ 2007/99 E., 2007/86K., 27 Kasım 2007, RG: 19 Şubat 2008 / 26792 "31.05.2007 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilmekle yasalaşan 5678 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" TBMM'nin Anayasayı değiştirme yetkisi kapsamındadır. Değişikliğin henüz yürürlüğe girmemiş olması bu sonucu değiştirmemektedir. Yasanın yürürlüğe girmesi tali kurucu iktidar olarak TBMM'yi değil, diğer devlet organlarını ve bireyleri bağlayıcı olabilmemesinin önkoşuludur. Anayasada TBMM'nin Anayasayı değiştirme yetkisini kullanmasına, halkoyuna sunulan yasalar üzerinde tasarrufta bulunmama biçiminde bir istisna öngörmemektedir. Halkoyuna sunulmuş kabul edilen bir Anayasa değişikliğini yürürlükten kaldırma yetkisine sahip olan TBMM, henüz referandumda oylanmamış ve yürürlüğe girmemiş bir Anayasa değişikliği yasası üzerinde evleviyetle tasarruf yetkisine sahiptir."

çoğunlukla kabul edilmelidir. Anayasa'nın 175. maddesinde öngörülen çoğunluk teklifin sadece maddeleri için değil teklifin hem maddeleri hem de tamamı, yani Anayasa değişikliğini konu alan kanunun kabulü için arandığından bu kanunun bazı maddeleri farklı bir yöntemle görüşülemez.⁴⁷⁸ TBMM halkoylamasına sunulacak maddeleri gruplarken birbiri ile ilgili maddeleri gruplamalıdır. Aksi halde birbirine atıfta bulunan veya bütün halinde bir sistem oluşturan maddelerden bir kısmının reddedilmesi ihtimali doğar.⁴⁷⁹ Birbiriyle ilgisiz maddelerin aynı grupta toplanması ise seçmenler üzerinde yapay bir baskı oluşturarak normal şartlarda kabul edilmeyecek maddelerin diğer maddelerin hatırına kabul edilmesine sebep olabilir. Buna karşın 2001 yılından bu yana TBMM yaptığı tüm Anayasa değişikliklerinde değişikliğin tümünün birlikte halkoyuna sunulacağını kararlaştırmıştır.

Cumhurbaşkanı diğer kanunlar gibi Anayasa değişikliği kanunlarını da bütün halinde yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği kanunlarını kısmen yürürlüğe sokma imkânına sahiptir ancak bu yetki 89. maddeden değil 175. maddeden kaynaklanmakta ve geri gönderme yetkisi ile birleşmemektedir.

Anayasa'nın 175. maddesine göre Cumhurbaşkanı üçte iki oy olarak kabul edilen Anayasa değişikliği kanunlarının bazı maddelerini yürürlüğe sokup bazı maddelerini halkoyuna sunabilmektedir.⁴⁸⁰ Bu durumda TBMM'nin anayasa değişikliği kanunun hangi maddelerinin beraber oylanacağına ilişkin almış olduğu karar sadece

⁴⁷⁸ HAS, aynı sonuca farklı bir gerekçeyle ulaşmaktadır. Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 111.

⁴⁷⁹ Neziroğlu, 2008, s. 45.

⁴⁸⁰ Aksi yönde bkz. Gözler, K., "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, 2001, 35-52 (s. 39).

Cumhurbaşkanı'nın halk oyuna sunduğu maddeler için geçerli olacaktır.⁴⁸¹ Ancak bu durumda Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği kanununu TBMM'ye geri göndermemiş olmalıdır.⁴⁸²

Cumhurbaşkanı'nın geri göndermesinin üzerine bir kez daha kabul edilen kanunları yayınlamak zorundayken, kabul çoğunluğuna bakılmaksızın Anayasa değişikliği kanunlarını referanduma sunma hakkına sahiptir. TBMM'nin Cumhurbaşkanınca geri gönderilen Anayasa değişikliği kanununu kabul etmesi için üçte iki çoğunluğu sağlaması gereklidir.⁴⁸³ Cumhurbaşkanına tanınan yetki zorlaştırıcı veto yetkisidir ve geri gönderme üzerine üçte iki çoğunlukla kabul edilmeyen Anayasa değişikliği teklifi reddedilmiş olur.⁴⁸⁴

Anayasa Mahkemesi 7 Temmuz 2007 tarihli ve 2007/72 Esas, 2007/68 Karar sayılı kararında⁴⁸⁵ kanımızca isabetsiz bir yorum ile Cumhurbaşkanı tarafından geri

⁴⁸¹ Has, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2009, s. 139.

⁴⁸² Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 307.

⁴⁸³ Onar, 1993, s. 69.

⁴⁸⁴ Gözler, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", 2001, s. 38; Atar, 2017, s. 414.

⁴⁸⁵ 2007/72 E., 2007/68 K., 5 Temmuz 2007, RG: 7 Ağustos 2007 / 26606 "Anayasanın 175. maddesinin birinci fıkrasında, teklif, görüşme ve oylamaya ilişkin genel kural konulmakta, değişiklik tekliflerinin iki defa görüşüleceği belirtilerek, değişiklik teklifinin kabulü için de Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte üç çoğunluğunun oyunun aranacağı öngörülmektedir. (...)

(...) üçte ikiden az ve beşte üçten fazla bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişiklikleri halkoyuna sunulmak zorundadır. Üçüncü fıkranın lafzındaki "üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse" ifadeleri, başka çoğunluklarla da kabul edilme olanağının varlığına işaret eder. "Üçte iki çoğunluğu ile kabul ederse" ifadesi, "ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir" ifadesiyle mantıksal olarak özdeş değildir. Bu ifade, üçüncü fıkradaki "sunabilir" yüklemine bağlanmış bir koşul olduğundan, bunu "ancak üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebilir" biçiminde bir önermeye dönüştürmek olanaksızdır.

Aynı değerlendirmenin geçerli olduğu beşinci fıkranın düzenleme konusu "geri gönderme üzerine üçte iki kabul zorunluluğu" getirmek değil, bu çoğunlukla kabul edilmiş bulunan bir Anayasa değişikliğinin bağlı olduğu yayım ve yürürlük rejimini belirlemektir.

Bu gerekçenin devamında Anayasa Mahkemesi 1996 yılında 424 sayılı kararla yapılan İçtüzük değişikliğine de atıfta bulunarak, Anayasa değişikliği kanununun şekil yönünden denetiminde bir parlamento kararına dayanmıştır: "Öte yandan, TBMM İçtüzüğü 16.05.1996 tarihli 424 numaralı Meclis Kararıyla değiştirilmiştir. Bu değişikliğin amacının Anayasaya uyum sağlanması olduğu, yasama belgelerinden anlaşılmaktadır. Bu çerçevede değiştirilen İçtüzüğün 94. maddesinin, Anayasanın 1987 yılında yeniden düzenlenen 175. maddesinin uygulaması niteliğinde olduğu açıktır.

gönderilen Anayasa değişikliği kanunlarının maddelerinin ikinci oylamada üçte iki çoğunlukla kabul edilmesinin zorunlu olmayıp beşte üç çoğunlukla da kabul edilebileceğini⁴⁸⁶ belirtmiştir. İba, bu kararın ardından Cumhurbaşkanı'nın veto yetkisinden değil iki farklı yürürlük yönteminden bahsedilebileceğini söylemektedir.⁴⁸⁷ Bununla beraber ilgili ret kararına farklı görüşle katılan iki üye, maddelerin ikinci oylamasında beşte üç çoğunluğun yeterli olduğu görüşünderken, kanunun tümünün son oylamasında ise üçte iki çoğunluğun gerekeceğini savunmaktadır.⁴⁸⁸ Bu nedenle AYM'nin ret kararındaki baskın görüş geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının son oylamasında üçte iki çoğunluğun aranması gerektiği yönündedir.⁴⁸⁹ Kanımızca

İçtüzüğün 94. maddesinde, bu maddenin Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine yapılacak oylamalarda uygulanmayacağını belirten açık ya da örtülü herhangi bir ifade yer almamaktadır. Bu nedenle 94. madde, Cumhurbaşkanına göndermeden önceki aşamada olduğu gibi, Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine yapılacak görüşmelerde de uygulanacak kural niteliğindedir. Nitekim 1996 yılındaki içtüzük değişiklikleri sırasında, eski düzenlemedeki “2/3 çoğunluk” ifadesinin, herhangi bir ayrıma gitmeksizin “3/5 çoğunluk” biçiminde değiştirilmiş olması da bu sonucu desteklemektedir.

Buna göre, ayrıık düzenlemeler bulunmadığı sürece, 94. madde Anayasa değişikliklerinin oylanmasında uygulanacak genel bir içtüzük kuralı olduğunun, Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine yapılacak oylamalarda da uygulanacağını kabulü gerekir.”

⁴⁸⁶ Onar, ii, 2008, s. 507.

⁴⁸⁷ İba, 2010, s. 70.

⁴⁸⁸ 2007/72 E., 2007/68 K. sayılı karar için Serdar Özgüldür ve Osman Alifeyyaz Paksüt'ün ortak kaleme aldıkları değişik gerekçenin ilgili paragrafı şöyledir: “Yukarıda metinlerine yer verilen Anayasa kuralları ile TBMM İçtüzüğü'nün ilgili hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; iki defa görüşmenin bir Anayasal direktif oluşu karşısında ikinci görüşmeyi engelleyici bir yoruma geçerlik tanınmaması gerektiği, buradan hareketle denetime esas alınması gereken “**oylama çoğunluğunun**”, ikinci görüşmenin ardından yapılacak oylama olduğu, Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü de, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tâbi olduğundan (175. maddenin birinci fıkrasındaki kayıtlar saklı tutulmak kaydıyla), ikinci görüşmede de ancak nihai oylama olan “**teklifin tümünün son oylamasının**” hukuki denetime esas alınması gerektiği, bundan önceki aşamaların (yani, teklifin maddelerine geçilmesinin oylaması ile maddelerin teker teker oylanmasının) **şekil bakımından yapılacak Anayasal denetime tâbi olmadığı** ve bunlara yönelik şekil bozukluğu iddialarının incelenmesinin gerekmediği, 1982 Anayasası'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasındaki açık düzenleme ve madde gerekçesi ile yasama çalışmalarında yapılan açıklamalar karşısında, iptal davalarında emsal gösterilen Anayasa Mahkemesi'nin 16.6.1970 tarih ve E.1970/1, K.1970/31 sayılı kararındaki kabul ile gerekçelerin bu davayla örtüşmediği, Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermesinden sonra, Anayasa değişiklik tekliflerinin TBMM'deki **ikinci görüşmesinin** 31 Mayıs 2007 tarihli 118. Birleşiminde yapılarak, **teklifin tümünün yapılan gizli oylamasında (370) kabul oyunun** verilmesi ve bu sayının da üye tamsayısının üçte ikisi olan (367)den fazla olması karşısında, Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasındaki oylama çoğunluğu koşulunun gerçekleştiği ve bu nedenle ortada, iptali gerektiren bir şekil sakatlığı ve Anayasa'ya aykırılığın söz konusu bulunmadığı, açıklanan gerekçeler ışığında aksi yöndeki iddialara dayalı davaların reddi gerektiği kanaatine ulaşmıştır” (vurgular alıntılanan metindedir)

⁴⁸⁹ Onar, ii, 2008, s. 525.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen anayasa değişikliği kanunlarının TBMM tarafından aynen kabul edilebilmesi için hem geri gönderilen maddelerin ikinci oylamasında⁴⁹⁰ hem de kanunun tümünün oylanmasında üçte iki çoğunluğu sağlaması gerekmektedir.⁴⁹¹ Güçleştirici veto⁴⁹² TBMM ve Cumhurbaşkanı arasında uyuşmazlığa konu olan maddeler için geçerli olacakken Cumhurbaşkanının itirazına konu olmayan maddeler için beşte üç gene yeterli olacaktır.⁴⁹³ Değişiklik teklifinin maddelerinden bazılarının üçte ikinin altında kalmasına rağmen teklifin son oylamasında üçte ikiyi sağlaması halinde, ikinci görüşmenin sonunda maddelerin oylanmasından sonra üçte ikinin altında kalan maddeler için zorunlu halk oylaması yapılmalıdır.⁴⁹⁴ Bununla beraber yukarıda değindiğimiz üzere uygulamada anayasa değişikliğine ilişkin kanunun tümü üzerindeki oylamada üçte iki çoğunluk sağlandığı takdirde zorunlu halk oylamasına gidilmemektedir.

Halkoylamasına sunulan kanunlar Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün değil halkoylaması kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girmektedirler.⁴⁹⁵ Hatta Cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmayan maddelerin Resmi Gazete’de halkoyuna sunulmak için yayınlanması gerekmez.⁴⁹⁶ Gözler’e göre Resmi Gazete’de yürürlüğe girmesi amacıyla yayınlanmayan bir kanunun yürürlüğe girmiş olacağı kabul edilemeyeceğinden,⁴⁹⁷ halkoylamasıyla kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha ancak bu sefer yürürlüğe sokma

⁴⁹⁰ Onar, ii, 2008, s. 535.

⁴⁹¹ Onar, ii, 2008, s. 519.

⁴⁹² Bahçeci, 2008, s. 260.

⁴⁹³ Onar, 1993, s. 93.

⁴⁹⁴ Onar, 1993, s. 99.

⁴⁹⁵ Gözler, 2007, s. 8.

⁴⁹⁶ Onar, 1993, s. 102.

⁴⁹⁷ Gözler, 2007, s. 10.

amacıyla Resmi Gazete’de yayınlanması gerekmektedir.⁴⁹⁸ Yazara göre, bu sayede bir kanunun Yüksek Seçim Kurulunca yürürlüğe sokulması,⁴⁹⁹ halkoylaması ile bir kısmı reddedilen veya halkoylaması öncesinde bir kısım maddesi değiştirilen kanunun mevsuk metninin tespiti⁵⁰⁰ ve yürürlük tarihinin kesin olarak bilinmesi⁵⁰¹ sağlanacaktır.

II. BÜTÇE VE KESİN HESAP KANUNLARI

Bütçe kanunu devletin gelir toplamasına ve harcama yapmasına izin veren bir kanundur. Gözler, bütçe kanununun hukuki niteliği itibariyle bir kural işlem değil şart işlem olduğunu belirtmektedir.⁵⁰² Bütçe kanunları hem parlamenter sistemde hem de başkanlık sisteminde etkin bir denetim aracıdır. Parlamentolar programına güvenoyu verdikleri Bakanlar Kurulunun programa uygun davranıp davranmadığını bütçe görüşmeleri aracılığıyla kontrol ederler.⁵⁰³ Parlamenter sistemlerde bütçenin reddi yasama organının hükümete duyduğu güveni kaybettiği anlamına gelir⁵⁰⁴ ve bütçesi reddedilen Bakanlar Kurulunun istifa etmesi beklenir.⁵⁰⁵ Başkanlık sistemlerinde ise başkan zaten parlamentonun güvenine dayanmadığı için böyle bir zorunluluk yoktur.⁵⁰⁶

Ülkemizde bütçe tüm devletlerde olduğu gibi yürütme organı tarafından

⁴⁹⁸ Gözler, 2007, s. 15.

⁴⁹⁹ Gözler, 2007, s. 12.

⁵⁰⁰ Gözler, 2007, s. 13.

⁵⁰¹ Gözler, 2007, s. 14.

⁵⁰² Gözler, i, 2011, s. 872.

⁵⁰³ Çeliker, E., “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”, *Yasama Dergisi*, 2006, 5–31 (s. 19).

⁵⁰⁴ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 294.

⁵⁰⁵ Çağan, N., “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, *Anayasa Yargısı*, 2 (1986), 199–224 (s. 207); Çeliker, 2006, s. 6. İsmet İnönü başbakanlığında kurulan 28. ve Süleyman Demirel başbakanlığındaki 31. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri de 1965 ve 1970 yıllarında bütçelerinin reddinin ardından istifa etmişlerdir. Onar, E., “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, içinde *Edoğan Teziç’e Armağan*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağanlar Serisi, 5, 1 c. (İstanbul: Beta, 2007), s. 1133 (s. 116).

⁵⁰⁶ Gözler, i, 2011, s. 872.

hazırlanır. Ülkenin ihtiyaçları dâhilinde yerine getirmesi gereken kamu hizmetlerini en yakından bilen, geniş örgütüyle bunları tespit edebilme yeteneğine sahip yegâne organ olan yürütme, kendisinin bir yıllık programı olan bütçeyi hazırlamakla görevlidir.⁵⁰⁷

A. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ DURUM

Kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’de görüşme usul ve esaslarını tamamen İçtüzük’e bırakan Anayasa, bütçe kanunlarını 162., kesin hesap kanunlarını ise 164. maddesinde ayrıntılı şekilde düzenlemiştir.

Bütçe kanunlarına dair ilk sınırlama Anayasa’nın 161. maddesinin 4. fıkrasında yer almaktadır. Fıkraya göre bütçe kanununa “bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”. Bu hüküm doğal olarak, diğer kanunları açık veya zımni olarak değiştiren veya kaldıran hükümlerin de bütçe kanununda yer alamayacağı anlamına gelir.⁵⁰⁸ Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa tasarısının 142. maddesinin son fıkrasında bu durum açıkça belirtilmiş; Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu ise 161. maddenin son fıkrasının ilk cümlesinin yeterince açık olduğu gerekçesi ile “... mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler getirilemez.” ifadesini madde metninden çıkartmıştır. Bununla beraber hükümetler zaman zaman kamu maliyesi ile ilgili kanunları bir yıllığına askıya alacak veya bu kanunlarda değişiklikler yapacak hükümleri de bütçe kanuna eklemeye çalışmakta ancak “süzgeç madde” olarak anılan⁵⁰⁹ bu maddeler Anayasa

⁵⁰⁷ Erginay, A., *Kamu Maliyesi*, 18. baskı (Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi, 2010), s. 240.

⁵⁰⁸ Özbudun, 2017, s. 225.

⁵⁰⁹ İba, 2010, s. 443.

Mahkemesi tarafından iptal edilmektedir.⁵¹⁰ Bu yasağın sebebi bütçe kanunu yönteminin yürütme organına genel yasama yöntemine göre kolaylık sağlayan⁵¹¹ özel bir yöntem⁵¹² olmasıdır.

162. madde bütçe kanunlarına Anayasa'nın ne derece önem verdiği bir kanıttır. Öncelikle, bütçe kanunları doğaları gereği ancak kanun tasarısı olarak TBMM'ye sunulabilirler. Tasarı, mali yıl başlangıcından⁵¹³ 75 gün önce TBMM'ye sunulmak zorundadır. Bütçe kanununun Anayasa tarafından sıkı bir takvime bağlanmasının zorunluluğu, kanunun yokluğunda Devletin tüm mali faaliyetlerinin sekteye uğrayacağı düşünüldüğünde kolayca anlaşılmaktadır. Bütçe kanununun komisyon görüşmeleri ise 55 gün içinde tamamlanmak zorundadır.⁵¹⁴ Uygulamada Plan

⁵¹⁰ 3 Şubat 2012 tarihli ve 28193 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2004/10 E., 2009/68 K. sayılı 2 Haziran 2009 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi bu tür maddeleri iptal gerekçesini şu şekilde açıklamıştır: "Bütçe kanunlarının açıklanan özel hukuki nitelikleri dolayısıyla, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında 'Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz' esası vazedilmiştir. Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulması, Anayasa'nın öngördüğü olağan usullerle çıkarılamayan kimi kanun kurallarının sağladığı kolaylık nedeniyle bütçe kanunlarıyla düzenlenmesi eğilimini ortaya çıkartabilecek niteliktedir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile mevcut diğer kanun hükümlerinde açık veya zımni değişiklik yapılması veya mevcut kanun hükümlerinin kaldırılması yasaklanmıştır. Anayasa mahkemesinin konuyla ilgili pek çok kararında belirtildiği üzere 'bütçe ile ilgili hükümler' sadece malî nitelikteki kurallar olarak değil, genel yasa konusu olabilecek bir kuralı içermemek koşulu ile ancak bütçenin uygulanmasını açıklayıcı ve kolaylaştırıcı nitelikteki hükümler olarak anlaşılmıştır. Burada Anayasa mahkemesinin üzerinde durduğu temel konu bütçe kanunlarının Anayasal çerçevesinin korunmasıdır.

İptal istemine konu ibareyi içeren 15. maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinin son kısmında '... malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır' denilmektedir. Bütçe kanunundaki düzenlemelerin hangi eylemler, kişiler veya işlemler için geçici veya sürekli uygulanamayacağını belirtmesi 'bütçe ile ilgili' ve diğer Anayasal ilkelere uygun olmak kaydıyla yasa koyucunun takdirindedir. Bununla birlikte, dava konusu kuralla kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümlerin bütçe kanunlarında yer almasına olanak tanınması, bu kanunlarda o yıl için değişiklik yapılması anlamına gelir. Böyle bir uygulamanın Anayasa'nın 88., 89. ve 161. maddelerinde esaslarla bağdaşmadığı açıktır.

Bu itibarla, diğer kanunların konusu olabilecek düzenlemelerin merkezi yönetim bütçe kanununda yer almasına imkân veren ibarenin 'kısmen veya tamamen uygulanmayacak' kısmı Anayasa'nın 2., 11., 88., 89. ve 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir."

⁵¹¹ Gözler, i, 2011, s. 877.

⁵¹² İba, 2010, s. 445.

⁵¹³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 3. maddesinin (o) bendinde malî yıl, takvim yılı olarak tanımlanmıştır.

⁵¹⁴ Bu süre bütçe kanunun bir an önce yasallaşması için öngörülmüştür ve sürenin aşılması kanunun şekil yönünde iptal edilmesine neden olmaz. Anayasa Mahkemesi 15 Mart 1977 tarihli ve 15789 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1976/34 E., 1976/52 K. sayılı 9 Aralık 1976 tarihli kararında sürenin

ve Bütçe Komisyonu⁵¹⁵ bütçe tasarısının TBMM'ye sunulmasından 15 gün sonra görüşmelere başlamakta ve 20 gün içinde görüşmeleri sonuçlandırmaktadır.⁵¹⁶ TBMM Genel Kurulu ise kalan 20 gün içinde bütçe kanununu karara bağlar. Bütçe komisyonunun raporunu sunmasının ardından Danışma Kurulu toplanarak, Aralık ayının birinci veya ikinci haftası için, İctüzük hükümlerinin bir kısmını askıya alan özel bir gündem belirlemektedir.⁵¹⁷ Danışma Kurulu'nun, şahıslar adına aleyhte ve lehte olmak üzere birer milletvekiline söz verilmesine ve her milletvekilinin sadece bir tur üzerinde konuşabileceğine karar vermesi yerleşik bir teamül halini almıştır.⁵¹⁸ Gelenekleşen uygulamaya göre her turda şahıslar adına yapılacak konuşmalara 10 dakika, soru-cevap işlemine ise 20 dakika ayrılmaktadır.⁵¹⁹

Bu görüşmeler sırasında TBMM Genel Kurulu çoğu zaman sabaha kadar mesai yapmaktadır. Bütçe görüşmelerinde uygulanan özel yöntemi Bakırcı şu şekilde aktarmaktadır.⁵²⁰

* Bütçe görüşmeleri sırasında resmi tatil günleri dâhil her gün çalışılmakta, 10:00-11:00 arasında başlayan görüşmeler o günkü programın tamamlanmasına kadar

mahiyetini şu satırlarla açıklamıştır: “Anayasa'da öngörülen kimi süreler, uyulmaması halinde hukuki sonuçlar doğuran ve yaptırımı olan niteliktedir. Kimi süreler ise bu nitelikte olmayıp uyarıcı amaçla konulmuşlardır.

94. maddedeki söz konusu sürenin, hukuki sonucu ve yaptırımı Anayasa'da belirlenmemiş olduğu gibi, niteliğine göre de uyarıcı sürelerden olduğundan görüşmelerin bu süre içinde bitirilememiş olması, 1976 yılı Bütçe Kanununun ve bu kanunda yer alan dava konusu hükümlerin Anayasa'ya aykırılığını oluşturan bir iptal nedeni sayılmamalıdır.”

⁵¹⁵ Taslak'ın 39. maddesi Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe ve kesin hesap tasarılarını ilgili komisyonlara göndererek görüş alması usulünü getirmiş, 40. maddesi ise bütçe ve kesin hesap kanunlarının görüşülmesi için başkan ve başkanvekillerinin muhalefet partilerine mensup olduğu birer alt komisyon kurulmasını öngörmüştür.

⁵¹⁶ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 293.

⁵¹⁷ Bakırcı, 2015, s. 154.

⁵¹⁸ Neziroğlu, 2008, s. 94.

⁵¹⁹ İba ve Bozkurt, 2006, s. 202.

⁵²⁰ Bakırcı, 2015, ss. 155–157.

sürmektedir. Bütçe görüşmeleri turlar halinde yapılmakta ve her turda genellikle bir bakanlık ve bağlı kuruluşların bütçesi görüşülmektedir.

* İlk gün hükümetin bütçeyi sunuş konuşması yapılmaktadır, bu konuşma süre sınırına bağlı değildir ve diğer konuşma haklarına dâhil değildir. İlk ve son günlerde yapılan, bütçenin tümü üzerindeki konuşmalar hükümet ve gruplar adına birer saat ve iki milletvekili için onar dakikadır.

* Her tur hükümet ve siyasi parti grupları için 40-50 dakika arasında bir süre belirlenmektedir. Turlarda önce gruplar, ardından şahıslar adına konuşmalar yapılmaktadır. Hükümet sıraya bağlı olmaksızın konuşma hakkını istediği zaman kullanabilmekte, ancak genelde son söz milletvekilinindir kuralı gereğince şahsı adına yapılan ilk konuşmadan sonra konuşmaktadır. Gruplar arasındaki sıra her turda değiştirilmekte ve önceki turda ilk sırada konuşan grup, sonraki turda son sıraya alınmaktadır. Her turda şahısları adına iki milletvekiline beşer dakika süre verilmektedir. Şahıslar adına kullanılacak konuşmalar, gruplar arasında uzlaşarak paylaşmakta ve grubu olmayan siyasi partiler ile bağımsızlara da bu aşamada söz hakkı verilmektedir.

* Bütçe görüşmelerinde her turdaki konuşmaların ardından 20 dakika soru- cevap işlemi yapılmaktadır.

Anayasa, diğer komisyonların aksine bütçe komisyonunu kendisi düzenlemeyi tercih etmiştir. İçtüzük'ün "komisyon adları" kenar başlıklı 20. maddesinde ise "bütçe komisyonu" yerine "Plan ve Bütçe Komisyonu" ifadesi yer almaktadır. 40 üyeden oluşan komisyonun en az 25 üyesi iktidar partisi veya partilerine ayrılırken, kalan üyelikler diğer siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranına göre dağıtılır. İktidar parti veya partileri

mecliste 5/8'in üzerinde bir çoğunluğa sahiplerse, iktidar parti veya partilerine komisyonda 25'ten fazla sandalye ayrılacaktır.⁵²¹ Anayasa'nın 95. maddesinin bir istisnası olan bu hüküm, hükümetin programını yürütebilmesi için bütçe bütünlüğünün ve tutarlılığının korunmasını amaçlamaktadır.⁵²² Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri İçtüzük'ün 21. maddesi uyarınca diğer komisyonlarda görev alamazlar. Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri için İçtüzük'ün getirdiği bu yasak, uygulamada üyelerin başka daimî komisyonlara üye seçilemeyecekleri şeklinde yorumlanmakta, geçici komisyonlara üye olmalarına engel olmamaktadır.⁵²³ Plan ve Bütçe Komisyonu kendisine özel bir idari teşkilatı olan tek komisyondur. Kanunlar Kararlar Dairesine bağlı Bütçe Müdürlüğü Plan ve Bütçe Komisyonuna destek hizmet sağlamaktadır.⁵²⁴ Plan ve Bütçe Komisyonu TBMM adına ilk incelemeyi yaparken bütçe tasarısındaki eksiklik ve fazlalıkları belirtebilir, komisyon üyeleri gider arttırıcı veya gelir arttırıcı öneriler verebilirler. Komisyon bütçe tasarısını incelerken kendi içinden raportörler seçer. Gider bütçesini inceleyen raportörler inceledikleri dairelerin temsilcilerini dinler ve gerekli gördükleri değişiklikleri gerekçeleriyle bir rapor halinde düzenlerken; gelirleri inceleyen raportörler ise tahminlerin isabet derecesi hakkında rapor düzenlerler.⁵²⁵ Plan ve Bütçe Komisyonu bütçe tasarısında değişiklik yapma yetkisine sahip olsa da bütçe tasarısını tamamen kenara atarak yeni bir tasarı yaratamaz.⁵²⁶ Çeliker, 2001-2005 döneminde Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler sonucunda bütçenin ortalama binde 2 arttığını

⁵²¹ Özbudun, 2012, s. 221.

⁵²² Çeliker, 2006, s. 16.

⁵²³ Çeliker, 2006, s. 16; Neziroğlu, 2008, s. 363.

⁵²⁴ Çeliker, 2006, s. 17. 3067 sayılı kanun Plan ve Bütçe Komisyonunun mali hükümler taşıyan diğer kanun önerilerini de görüşmekle görevlendirmiştir. Çoğu yasa önerisinin mali hükümler içerdiği göz önüne alındığında Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükü ve kendine has idari teşkilata olan ihtiyacı anlaşılabilir. Bununla beraber Bakırcı'nın katıldığımız görüşüne göre Plan ve Bütçe Komisyonunun kendisini kanun önerilerinin mali hükümleri ile sınırlı görmeyip, kanun önerilerinin tüm maddelerini görüşmesi 3067 sayılı Kanun'un ve Anayasa'nın kendisine çizdiği sınırları aşmasına neden olmaktadır. Bakırcı, 2000, s. 313.

⁵²⁵ Erginay, 2010, s. 253.

⁵²⁶ Akdoğan, A., *Kamu Maliyesi*, 10. baskı (Ankara: Gazi Kitabevi, 2005), s. 333.

saptamıştır.⁵²⁷

Bütçe kanununun Genel Kuruldaki görüşmeleri de Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Anayasa'nın 162. maddesinin 5. fıkrasına göre milletvekilleri kamu idaresi bütçeleri üzerindeki görüşlerini ancak her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklayabilirler. Bütçenin bölümleri veya önergeler, üzerlerinde görüşme açılmaksızın oylanacaklardır. Önergelerin görüşme açılmadan oylanmasının sonucu olarak, önergelerin gerekçelerinin okunması bütçe kanunu görüşmelerinde mümkün değildir.⁵²⁸ Bütçenin her bölümü genel yasama yönteminde bir kanunun maddesinin görüşüldüğü yöntemle görüşülür.⁵²⁹ Giderlerin bölümler halinde onaylanması yürütme organının aktarmalar yapmasını engellemekte, gelirlerin parlamentonun uygun gördüğü şekilde kullanılmasını sağlamaktadır.⁵³⁰ Plan ve Bütçe Komisyonunda son teknik tartışmaların ve değişikliklerin yapıldığı düşünüldüğü için,⁵³¹ 162. maddenin son fıkrasında, milletvekillerinin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacakları belirtilmiştir. Bununla beraber Genel Kurulda toplam bütçe rakamını değiştirmeyen ödenek aktarması niteliğindeki, örneğin bir bakanlık bütçesinin azaltılarak diğerinin arttırılması gibi, önergeler verilebilir.⁵³² Genel Kurulun bütçe üzerindeki denetimi teknik olmaktan ziyade siyasi bir denetimdir.⁵³³ İçtüzük'ün 142. maddesi ise bütçe ile ilgili oylamaları, açık oylamanın zorunlu olduğu haller arasında saymıştır.

Cumhurbaşkanına kanunları yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye gönderme

⁵²⁷ Çeliker, 2006, s. 20.

⁵²⁸ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 172.

⁵²⁹ İba ve Bozkurt, 2006, s. 201.

⁵³⁰ Akdoğan, 2005, s. 334.

⁵³¹ Erginay, 2010, s. 253.

⁵³² Neziroğlu, 2008, s. 183.

⁵³³ Çeliker, 2006, s. 19.

yetkisi veren Anayasa'nın 89. maddesi, bütçe kanunlarını bu yetkinin dışında tutmuştur. Cumhurbaşkanı bütçe kanunlarını TBMM'ye geri gönderemezken bunlar hakkında Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilir.⁵³⁴

Diğer kanun önerileri gibi bütçe kanunu tasarısının da Genel Kurul tarafından reddedilmesi bir ihtimaldir. Her ne kadar meclis çoğunluğuna sahip olan Bakanlar Kurulunca Genel Kurula getirilen bütçenin reddedilmesi beklenmese, hatta istenmese⁵³⁵ dahi, ülkemizde ve yurt dışında bütçeler zaman zaman reddedilmektedir. Bu durumda yürütme organının gelir toplanmasına ve harcama yapmasına izin vermek için 5018 sayılı kanunun 19. maddesi ile düzenlendiği şekilde geçici bütçe çıkartılır.⁵³⁶ Anayasamız bütçenin reddi veya geçici bütçe ile ilgili bir hüküm içermemektedir. 5018 sayılı kanun ise normlar hiyerarşisinde kendisi ile aynı derecede bulunan sonraki tarihli kanunları bağlayıcı bir düzenleme içermeyeceğine göre, TBMM geçici bütçe kanununu Anayasa'nın 161. ve devamındaki maddelerinde öngörüldüğü sınırlar içinde istediği şekilde yapabilmelidir. Bununla beraber yürütme organı tarafından sunulacak olan geçici bütçe tasarısı 5018 sayılı kanunda gösterilen sınırlamalara uymak zorundadır. Öte yandan, kanımızca geçici bütçelerin 161. maddedeki yıllık bütçe şartı karşısında Anayasaya uygunluğu şüphelidir. Her ne kadar yıllık bütçenin yokluğunda devlet faaliyetlerinin felce uğramasının⁵³⁷ engellenmesi tartışma götürmeyecek bir ihtiyaç olsa da bu zorunluluk Anayasa'nın ihlalinin haklı çıkarmamalıdır.⁵³⁸ Bütçenin reddi nedeniyle çalışamayacak olan iktidar, bu ihtimal karşısında daha bütçe tasarısının oluşturulması

⁵³⁴ Özbudun, 2012, s. 222.

⁵³⁵ Erginay, 2010, s. 254.

⁵³⁶ Erginay, 2010, s. 255.

⁵³⁷ Özbudun, 2012, s. 222.

⁵³⁸ Aksi yönde bkz. 1974/9 E., 1974/22 K., 22 Mayıs 1974, RG: 19 Temmuz 1974 / 14950.

aşamasında muhalefetle uzlaşmak zorundadır.

Bütçe Kanunu ile yürütme organına gelir toplama ve harcama yapma yetkisi veren TBMM, kesin hesap kanunu ile verdiği bu yetkinin bütçe kanuna uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetler. Bu denetim bütçe hakkının bir gereğidir. Kesin hesap kanunu ile parlamento sadece hukuka uygunluğu değil, verilen bütçenin etkin kullanılıp kullanılmadığını da denetler.⁵³⁹ Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulan kesin hesap kanun tasarısı üzerine, 75 gün içinde Sayıştay genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunar. Kesin hesap kanunu da Plan ve Bütçe Komisyonunda ertesi yılın bütçe kanunu ile beraber görüşülerek karara bağlanır. Plan ve Bütçe Komisyonunun çoğunluğunun iktidar gruplarında olduğu düşünüldüğünde, kesin hesap kanunu üzerinde komisyon aşamasında denetimin ancak iktidar değişimlerinden sonra gerçekçi olacağı açıktır. Genel Kurul kesin hesap kanunlarını yeni yıl bütçesi ile beraber karara bağlar. Kesin hesap kanunlarının reddedilmesi de eğer iktidarda aynı parti ve partiler bulunuyorsa, bütçe kanunları gibi hükümete güvensizlik göstergesidir.⁵⁴⁰

B. 6771 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DURUM

6771 sayılı kanun Anayasa'nın 162., 163. ve 164. maddelerini kaldırarak bütçe ve kesin hesap kanunlarına ilişkin tüm hükümleri 161. madde içerisinde toplamaktadır. 6771 sayılı kanunla, kanun önerme yetkisini kaybeden yürütme sadece bütçe ve kesin hesap kanunlarını teklif edebilecektir.

Anayasa'nın 161. maddesinin şimdiki son, 6771 sayılı kanunun yürürlüğe

⁵³⁹ Erginay, 2010, s. 302.

⁵⁴⁰ Erginay, 2010, s. 306.

girmesinin ardından ise 2. fıkrasına göre, bütçe kanununa “bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”. Yukarıda aktardığımız üzere bu süzgeç maddeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmektedir. Kanımızca bütçe kanuna bütçeyle ilgili hükümler konulmamasına 6771 sayılı kanun yeni bir gerekçe yaratmıştır; 6771 sayılı kanunun yürürlüğünden sonra bütçe kanunu teklifine bütçeyle ilgili olmayan hükümler konulması Cumhurbaşkanı’nın bütçe kanunu dışında bir kanun teklif etmesi, Cumhurbaşkanı’na Anayasayla verilmeyen bir yetkinin kullanılması anlamına gelecektir.

6771 sayılı kanunun yarattığı Cumhurbaşkanı tarafından kanun teklif edilmesi yöntemi bu tekliflerin geri alınıp alınamayacağı sorusunu akla getirmektedir. Kanımızca Cumhurbaşkanı tarafından bir kez Meclis Başkanlığına sunulan tekliflerin, ki bu teklifler sadece bütçe ve kesin hesap kanunlarına ilişkindir, geri alınabilmesi yürütme organının yasama sürecine müdahalesine imkân vereceği için kabul edilmemelidir.

6771 sayılı kanun ayrıca yürütme organına Plan ve Bütçe Komisyonunda sağlanan ayrıcalığı kaldırmaktadır. 162. maddenin ilga edilmesiyle Plan ve Bütçe Komisyonu da Anayasa’nın 95. maddesine göre siyasi partilerin sandalye oranlarına göre kurulacak ve süre sınırları haricinde kesin hesap ve bütçe kanunları genel yasama yöntemine göre görüşülecektir. Bütçe kanunu teklif etme yetkisi Cumhurbaşkanında olsa dahi, parlamento çoğunluğunun desteğine sahip olmayan bir Cumhurbaşkanı daha komisyon aşamasında yasamaya tâbi olacak, Genel Kurul’a ulaşan bütçe kanunu teklifi Cumhurbaşkanına değil TBMM çoğunluğuna ait olacaktır.

6771 sayılı kanun geçici bütçe uygulamasına Anayasal bir temel sağlamaktadır. Buna karşın geçici bütçe kanunu için özel bir yöntem öngörmemekte ve ne kadar süre için çıkartılacağına dair bir hüküm içermemektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu'nun 19. maddesinin 3. fıkrasına göre geçici bütçe kanunu en fazla altı ay için çıkartılabilir. 5018 sayılı kanun Cumhurbaşkanı'nın sunacağı tasarımı altı ayla sınırlasa da bir değişiklik önergesiyle 11 ay 20 günlük geçici bütçe yapılmasını engelleyecek bir hüküm Anayasada bulunmamaktadır.

6771 sayılı kanun geçici bütçe kanununun mali yıl başlangıcına kadar çıkartılamaması halinde ise parlamento tarafından onaylanmış bir bütçe olmadan yürütmenin gelir toplayıp harcama yapabilmesine olanak tanımaktadır. 161. maddenin yeni haline göre geçici bütçe kanununun çıkartılamaması veya reddedilmesi halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanabilecektir. Yeniden değerlendirilme oranının ise yürütme organı tarafından belirlendiği göz önüne alındığında⁵⁴¹ parlamentoların en etkin denetim yetkisi olan bütçe yetkisinin 6771 sayılı kanunla kaldırıldığı açıktır.⁵⁴² Anayasa'nın 161. maddesinin 6771 sayılı kanunla değişik 4. fıkrası bir önceki yılın bütçesinin kullanılabilmesini belirttiğinden bütçe kanunu olmadan en fazla bir mali yıl önceki bütçe kullanılabilir. Örnek vermek gerekirse 2020 mali yılı bütçe kanununun veya geçici bütçenin çıkartılamaması halinde 2021 mali yılı başına kadar 2019 mali yılı bütçe kanunu uygulanabilecektir. 2021 mali yılında ise zaten 2020 yılında bütçe kanunu çıkartılmadığı yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılacak bir rakam olmayacaktır. Bu nedenle geçici bütçe kanunun görüşülmesi için ayrı ve çok hızlı bir yöntemin İçtüzük'te düzenlenmesi, hatta bütçe kanunu teklifi ile birlikte geçici bütçe kanunu teklifinin de parlamentoya sunulmuş olması gerekmektedir. Uygulamada böyle bir sorun Cumhurbaşkanı'nın TBMM'de azınlıkta kaldığı dönemlerde, eğer muhalefet komisyon aşamasında istediği düzenlemeleri yaptıramazsa, ortaya çıkabileceği

⁵⁴¹ Vergi Usul Kanunu, mükerrer 298.

⁵⁴² Özbudun, 2017, s. 226.

gibi Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanunu teklifini sunmamasıyla da ortaya çıkabilir.

III. TEMEL KANUN YÖNTEMİ⁵⁴³

TBMM Genel Kurulu için en önemli kaynak, en vazgeçilmez hammadde ve yerine konulamayan belki de tek şey zamandır.⁵⁴⁴ Kısıtlı zamanda sınırsız sayıda kanun yapma baskısı altındaki iktidarlar, iktidarı nihayetinde durduramayacak olsa bile muhalefetin engelleme araçlarını⁵⁴⁵ kullanmasından çekinmek zorundadır. Hatta iktidar ve muhalefetin anlaşığı durumlarda dahi kanunların yeterli hızda hayata geçmesi mümkün olmayabilir.⁵⁴⁶ Engelleme araçları her ne kadar parlamentoda iktidar-muhalefet ilişkilerinin gerilmesine neden olsa da hukuka uygun oldukları unutulmamalıdır.⁵⁴⁷ Bu kısımda Anayasa Mahkemesi ve TBMM arasında mekik dokumuş olan, İçtüzük'ün 91. maddesinde düzenlenen temel kanun yönteminin açıklanmasına çalışılacaktır.

Çoğunluğun yönetme hakkı ile azınlığın fikirlerini açıklayabilme hakkının⁵⁴⁸ ülkemizde en açık şekilde çarpıştığı konunun 91. madde olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır. İçtüzük hükümlerinden hiçbiri 91. madde kadar tartışılmamış, Anayasa Mahkemesinin koridorlarını onun kadar dolaşmamıştır. 91. maddede düzenlenen temel kanun yöntemi, yasama sürecini hızlandırmak için⁵⁴⁹ İçtüzük'ün sunduğu araçlardan

⁵⁴³ 2009 tarihli Taslak temel kanun yöntemine yer vermemiştir.

⁵⁴⁴ Ergül, 2002, s. 117.

⁵⁴⁵ Muhalefetin kendisine tanınmış yasal yolları kullanarak bir yasama işlemini engellemesi, tıkaması veya geciktirmesi yasama dilinde obstrüksiyon olarak adlandırılmaktadır. [Neziroğlu, 2008, s. 411.] Parlamento tutanaklarında tespit ettiğimiz diğer bir engelleme aracı ise muhalefet milletvekillerinin her fırsatta yoklama istemesidir. Her yoklama talebi için Başkan 1 ila 3 dakika süre vermektedir. Bir birleşim içinde muhalefet defalarca yoklama yapılmasını isteyerek engelleme yapabilmektedir. Bu durumun çok belirgin bir örneği TBMMTD, D.24, C.26, YY.2, s.45 vd.

⁵⁴⁶ Geçmez, Avrupa Birliği müktesebatına uyum için çıkartılması gereken yasaların temel kanun yönteminin benimsenmesinin gerekçelerinden birisi olduğunu yazmıştır. Geçmez, T., "Özel Yasama Yöntemi Olarak temel Kanun", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2013, 265–298 (s. 266).

⁵⁴⁷ İba, 2010, s. 339.

⁵⁴⁸ Ergül, 2002, s. 109.

⁵⁴⁹ Ergül, 2002, s. 99.

biridir. Dünyadaki birçok parlamento benzer yöntemleri kullanmaktadır. Bu yöntemlerin varlığı kural, yokluğu ise istisna durumundadır.⁵⁵⁰ İba'nın yaptığı hesaplama temel kanun yönteminin zorunluluğunu gözler önüne sermektedir; temel kanun yöntemi ile tek bölüm halinde görüşülen 30 maddelik bir önerinin Genel Kurulda görüşülme süresi 4 saat 15 dakika iken, genel yasama yöntemine göre aynı kanunun görüşülmesi ise 42 saat 40 dakika sürecektir.⁵⁵¹

İlk kez 27 Ekim 1999'da kabul edilen 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile uygulanmış olan⁵⁵² İçtüzük'ün 91. maddesi 1996 yılında yapılan değişikliklerle eklenmiş, 2001 yılındaki değişiklik üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, 2003 yılında bir kez daha İçtüzük'e girmiş, ancak Anayasa Mahkemesi tarafından bir kez daha iptal edilmiş, 2005 yılında üçüncü kez İçtüzük'teki yerini almış ancak bu sefer de kısmen Anayasa Mahkemesine takılmıştır. Madde bugünkü halini 2007 yılında, Anayasa Mahkemesine taşınmayan 884 sayılı karar ile almıştır.

21. yasama döneminde sadece yedi kanun temel kanun yöntemine göre yasalaşmışken bu sayı 22. dönemde yirmi dokuz, 23. dönemde ise kırk beş olmuştur.⁵⁵³ Geçmez'in yaptığı incelemeye göre 21. yasama döneminde temel kanun yöntemiyle görüşülen kanunların diğer kanunlara oranı sadece %1.82 iken, 22. Dönemde %3.18, 23. Dönemde %9.5, 24. Dönemde ise %23.2 olmuştur.⁵⁵⁴ Her yasama döneminde çıkartılan kanunların neredeyse yüzde 60'ının uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun

⁵⁵⁰ Ergül, 2002, s. 126.

⁵⁵¹ İba, 2007, s. 84. Örneğin; Danışma Kurulu'nun önerisiyle temel kanun yöntemiyle görüşülen 81 maddeden oluşan 6318 sayılı Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un görüşmeleri saat 18:13'te başlayıp, 22:54'te tamamlanmıştır. TBMMTD, 22.05.2012, D.24, C.21, B.109.

⁵⁵² Ergül, 2002, s. 113; Geçmez, 2013, s. 271.

⁵⁵³ İba, Ş., "Ülkemizde 'Torba Kanun' ve 'Temel Kanun' Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, 2011, 197–202 (s. 198).

⁵⁵⁴ Geçmez, 2013, s. 293.

bulunmasına dair kanunlar olduğu ve temel kanun yöntemiyle görüşülen kanunların madde sayıları itibariyle genel yasama yöntemiyle görüşülenlerden çok daha fazla olmaları nedeniyle günümüzde temel kanun yönteminin genel yasama yönteminin yerini aldığı görülmektedir. 24. Dönemde ve 26. Dönemin ilk iki yılında madde sayısı on beşi aşkın olup temel kanun yöntemiyle görüşülmeyen kanun bulunmamaktadır.⁵⁵⁵

Uygulamada temel kanun yöntemini kullanmak isteyen iktidar grupları bu isteklerini ilk olarak Danışma Kuruluna sunmakta, Danışma Kurulundan oy birliğiyle karar alınamaması üzerine, siyasi parti grup önerisi olarak Genel Kurula taşımakta⁵⁵⁶ ve ellerindeki sandalye çoğunluğunu kullanarak kabul ettirmektedirler.

Oldukça uzun ve detaylı bir düzenleme olan 91. maddeyi üç kısım halinde incelemek, anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. 91. maddeyi inceleyecek bu kısmın ilk adımı hangi normların kapsama alındığını, ikinci adımı getirdiği özel yöntemin kullanılmasına ne şekilde karar verileceğini açıklamak olacak, son adımda da maddenin getirdiği yöntem değerlendirilecektir.

A. TEMEL KANUN YÖNTEMİ'NİN UYGULANABİLECEĞİ NORMLAR

91. maddede yer alan yöntem içtüzük ve kanunlar için uygulanabilir; ancak içtüzük hangi kanunların 91. madde kullanılarak görüşülebileceğini tek tek saymaktan kaçınmıştır. Bu konuda yol gösterici örnekler verdikten sonra verdiği örneklere benzer kanunların 91. madde uyarınca görüşülmesine karar verme yetkisini Genel Kurula bırakmıştır. Genel Kurula hangi kanunların bu kapsama alınabileceği noktasında yol

⁵⁵⁵ 24. Dönem ve 26. Dönemin 1. ve 2. Yasama Yıllarında Genel Yasama Yöntemiyle Kabul Edilen Kanunlara Ait Tablo.

⁵⁵⁶ Bakırcı, 2016, s. 42.

gösterebilecek kaynaklar, hükmün yasama geçmişi ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararlarıdır.

91. madde İktüzük'e 424 sayılı 16 Mayıs 1996 tarihli karar⁵⁵⁷ ile girmiştir. Maddenin ilk halinde "*Temel kanunları ve İktüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin*" bu yöntem ile görüşülmesine izin verilmiştir. 91. maddeye ilişkin olarak Anayasa Komisyonu temel kanunlar başlığının "*Medeni Kanun, Ceza Kanunu gibi çok sayıda madde içeren kanunların bütünüyle veya kapsamlı*" değişikliklerini ifade ettiğini belirtmiştir.⁵⁵⁸ Madde, 713 sayılı 7 Şubat 2001 tarihli kararla⁵⁵⁹ değiştirilene kadar bu halini korumuş ve Anayasa Mahkemesine taşınmamıştır. 713 sayılı karar "*ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını*" temel kanunlar ve içtüzüğün yanına eklemiştir. Karar hakkında açılan iptal davasında⁵⁶⁰ Anayasa Mahkemesi 31 Ocak 2002 tarihli 2001/129 esas ve 2002/24 karar sayılı kararıyla: "*Dava konusu 91. maddede belirtilen "temel kanun" ve "ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarının kapsamına açıklık getirilmemesi, pek çok yasanın bu kapsam içinde düşünülmesine neden olabilecektir. ... Bu durumda dava konusu kural, belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri taşınamaması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır*" gerekçesiyle 91. maddeyi Anayasa'nın 2. ve 87. maddesine aykırı

⁵⁵⁷ 24 Mayıs 1996 tarihinde 22645 sayılı Resmi Gazete.

⁵⁵⁸ *Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğü Değişiklikler, Gereçekler Tutanaklar*, ed. Habip Kocaman ve Semra Gökçimen, 3 c. (Ankara: TBMM Basımevi, 2012), II, s. 1502.

⁵⁵⁹ 9 Şubat 2001 tarihinde 24313 sayılı Resmi Gazete.

⁵⁶⁰ İptal başvurusunda bulunan milletvekilleri çok doğru bir tespitle bulunarak KHK kurumunun işletilememesi sebebiyle iktidarın bu yola başvurduğunu belirtmişlerdir. İptal başvurusunda yapılan diğer bir yerinde tespit ise özel yasama yönteminin "*güç ve parmaklar istediğinde her öneri özel yöntemle görülebilecek ve yasama(nın) By-Pass edilebilebilmesi.*" sonucunu doğuracağıdır.

bularak iptal etmiştir. İptal kararının ardından 91. madde 766 sayılı 10 Nisan 2003 tarihli kararla⁵⁶¹ yeniden düzenlenmiş, “ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını” kelimeleri 91. maddeden çıkartılmıştır. Anayasa Mahkemesi 29 Nisan 2003 tarihli, 2003/30 Esas, 2003/38 Karar sayılı kararında bu kez “temel kanunlarla hangi tür yasaların anlatılmak istendiğine açıklık getirilmemesinin) özel görüşme usulünün yaygınlaştırılmasına neden olabileceğini ve böyle bir durumda milletvekillerinin yasama etkinliğine gereği gibi katılmalarına olanak” verilmeyeceğini belirterek bir kez daha 91. maddenin Anayasa’nın 2. ve 87. maddelerine aykırı olduğunu tespit etmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararında hangi yasaların bu kapsama alınabileceğini tanımlama gereği duymuş ve “... bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması”⁵⁶² gibi özelliklerin bir yasanın temel yasa olmasının göstergesi olacağını açıklamıştır. TBMM bu iptal kararının üzerine 855 sayılı 30 Haziran 2005 tarihli karar ile⁵⁶³ Anayasa Mahkemesinin göstermiş olduğu tanımları aynen 91. maddenin içerisine alarak,⁵⁶⁴ 91. maddenin uygulanabileceği normların

⁵⁶¹ 12 Nisan 2003 tarihinde 25077 sayılı Resmi Gazete.

⁵⁶² Geçmez, önceki yasalaşma evrelerinde temel kanun yönteminin kullanılmış olmasının o kanunda yapılacak her değişiklikte tekrar temel kanun yönteminin kullanılması için yeterli bir sebep olmaması gerektiğini ve İçtüzük değişikliklerinin sadece iktidar grubunun iradesine bırakılmaması, temel kanun yönteminin kapsamı dışına çıkartılmasının gerektiğini savunmaktadır. Geçmez, 2013, s. 270.

⁵⁶³ 1 Temmuz 2005 tarihli 25862 sayılı Resmi Gazete

⁵⁶⁴ Bu kararın gerekçesi yayınlanmadan önce komisyonda işlem görmekte olan teklifin kenar başlığı “Kapsamlı yasa” olarak değiştirilmiş ancak 2003/30 esas sayılı kararın gerekçesinin açıklanmasından sonra bundan vazgeçilmiştir. Bakırcı, F., “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54.3 (2005), 223–240 (s. 227).

tanımına bugün yürürlükte bulunan halini vermiştir.

Görüldüğü üzere 91. maddenin mevcut hali sınırlı bir saymadan çok parlamento yolu gösterecek niteliktedir. Nihai kararı parlamento çoğunluğu verecektir ve Anayasa'nın 148. maddesi Anayasa Mahkemesinin güncel içtihatları değişmedikçe bu kararın denetlenmemesine neden olacaktır. Ergül, 91. maddenin uygulanabileceği yasaların sayılmasının hem yasama ilkesinin genelliği nedeniyle çok güç olduğunu hem de ilerde parlamentoda oluşabilecek uzlaşmaların önünü tıkayacağını bu nedenle olumsuz bir sayma yaparak 91. madde yöntemiyle görüşülemeyecek yasaların belirlenmesinin daha uygun olacağını savunmuştur.⁵⁶⁵ Geçmez ise, niceliksel bir sınırlandırma getirilerek madde sayısı 30'u geçmeyen kanunların temel kanun yöntemiyle görüşülmeyeceğinin içtüzük kuralına eklenmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁶⁶ Her ne kadar 10 – 20 maddelik kanunlar için temel kanun yönteminin kullanılmasını engelleyebilecek gibi gözükse de⁵⁶⁷ kuralların birden fazla maddeye bölünmesiyle böyle bir sınırlama kolaylıkla aşılabilir. Bakırcı ise, 91. maddenin temel kanun tanımı yapmadığını, Türk hukukunda tanımlanmış bir “temel yasa” kavramı olmadığını ifade etmektedir. Amaç özel bir öneme sahip kanunları farklı bir yöntemle görüşmek değil sadece zaman tasarrufu sağlamaktır.⁵⁶⁸ Yazara göre madde temel kanunu tanımlamaz, hangi önerilerin bu maddeye göre görüşüleceği tamamen çoğunluğun takdirindedir⁵⁶⁹ ve temel yasa eğer tanımlanacaksa ancak normlar hiyerarşisinde bir üst konumda yer alan Anayasada tanımlanabilir.⁵⁷⁰ İba

⁵⁶⁵ Ergül, 2002, s. 126.

⁵⁶⁶ Geçmez, 2013, s. 296.

⁵⁶⁷ Örneğin 21 Mayıs 2013 tarihli ve 6486 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 15 maddeden oluşmasına rağmen temel kanun yöntemiyle iki bölüm halinde görüşülmüştür. TBMMTD, 15.05.2013, D.24, YY.3, C.51, B.104.

⁵⁶⁸ Bakırcı, “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, 2005, ss. 229, 232.

⁵⁶⁹ Bakırcı, “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, 2005, s. 231.

⁵⁷⁰ Bakırcı, “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, 2005, s. 232. Aksi yönde bkz. Geçmez, 2013, s. 269 dn. 9. BAKIRCI, temel yasanın “toplumsal – siyasal ve ekonomi alanda belirleyici yasa”

ise, temel kanun kavramının bizim hukukumuzda hızlandırılmış bir yasa yapma yöntemini ifade ettiğini ve bu kullanım dolayısıyla, bir alanı hukuki reform niteliğinde ilk kez düzenleyen Ceza Kanunu, Borçlar Kanunu gibi ana kanunları ifade eden “temel kanun” terimiyle karıştığını ifade etmiştir.⁵⁷¹ Kanımızca 91. maddenin konuluş amacına uygun olarak kullanılmaması bu sonucu doğurmuştur. İncelediğimiz yasama yıllarında temel kanun yöntemi özel bir yasama yöntemi olmaktan çıkmış, neredeyse tüm kanunlar bu yöntemle görüşülmüştür. Bu nedenle bugün “temel kanun yöntemi” kavramının sadece hızlandırılmış bir yasama yöntemini ifade ettiği görüşüne katılıyoruz.

B. TEMEL KANUN YÖNTEMİNİN KULLANILMASI KARARI

91. maddenin işletilmesi için iki yöntem öngörülmüştür. Bunlardan ilki grupların, esas komisyonun veya hükümetin teklifi üzerine Danışma Kurulunun oybirliği ile alacağı bir kararın Genel Kurul tarafından benimsenmesidir. Madde'nin (b) fıkrasında düzenlenen İkinci yöntem ise, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde devreye girer. Bu durumda 91. maddenin kullanılması önerisini yapma yetkisi parti gruplarına tanınmıştır. Parti gruplarının önerisi doğrudan Genel Kurulun oyuna sunulur.

Aşağıdaki satırlarda da gösterileceği üzere maddenin iktidar ile muhalefet arasında çetin bir mücadeleye sebep olan 91. maddenin (b) fıkrasında düzenlenen Genel Kurul kararı ile bu yöntemin işletilmesi, muhalefetin söz hakkını kısıtlayacak bir yöntemin muhalefetin söz hakkı olmadan seçilebilmesidir. 1996 yılında 424 sayılı karar ile İçtüzük'e eklenen 91. maddenin ilk halinde bu yöntemin ancak Danışma Kurulunun önerisi ile kullanılabileceği düzenlenmişti. Bu kararın parlamentoda grubu bulunan

şeklinde tanımlanabileceğini savunmuştur. Bakırcı, “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, 2005, s. 233.

⁵⁷¹ İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, 2011, s. 198.

partilerin eşit sayıda üye ile temsil edildiği ve oybirliği ile karar alan Danışma Kurulunun takdirine bırakılması 91. maddenin işletilmesinin muhalefet tarafından kolayca önlenmesine yol açmaktaydı. 2001 yılında 713. sayılı karar ile Danışma Kurulunda her zaman oybirliği sağlanması mümkün olmadığından,⁵⁷² 91. maddenin kullanılmasına siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulun beşte üç çoğunluğu ile de karar verilebileceği hükmü eklenmiştir. Anayasa Komisyonu görüşmeleri sırasında beşte üç şartının çok zor sağlanacağı, bunun yerine salt çoğunluğun yeterli görülmesi de önerilmiş ancak kabul görmemiştir.⁵⁷³ Daha Anayasa komisyonunda teklifin tamamı üzerine görüşmeler sırasında muhalefet milletvekilleri o sırada gündemde bulunan Türk Ticaret Kanunu, Ceza Kanunu gibi yasaların hızla TBMM'den geçirilmesi gerektiğini kabul etmiş ancak bu düzenlemenin muhalefetin sesini özellikle Danışma Kurulu kararı şartının zayıflatılmış olması nedeniyle kısmış olacağını savunmuşlardır.⁵⁷⁴ Her ne kadar 2001 yılında beşte üç çoğunluk iktidar grupları tarafından sağlanıyorsa da Ergül'ün de haklı olarak belirttiği üzere bu düzenleme muhalefeti koruyucu ve yerinde bir düzenlemeydi.⁵⁷⁵ Muhalefet tarafından Anayasa Mahkemesine yapılan başvuruda 91. maddenin işletilmesi için Anayasa'nın 96. maddesindekinden farklı bir çoğunluk aranmasının mümkün olmadığı iddia edilmişse de, İçtüzük değişikliğini iptal eden Anayasa Mahkemesi bu iddiayı değerlendirmemiştir.⁵⁷⁶

Temel Kanun Yönteminin kullanılması kararının alınmasına mevcut halini veren 855 sayılı karar ise maddenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen metnindeki

⁵⁷² Bakırcı, "Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine", 2005, s. 224.

⁵⁷³ *Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Değişiklikler, Gerekliler Tutanaklar*, ed. Habip Kocaman ve Semra Gökçimen, 3 c. (Ankara: TBMM Basımevi, 2012), iii, s. 1999.

⁵⁷⁴ Kocaman ve Gökçimen, iii, 2012, s. 1965.

⁵⁷⁵ Ergül, 2002, s. 112.

⁵⁷⁶ 2001/129 E., 2002/24 K., 31 Ocak 2002, RG: 18 Haziran 2002 / 24789

beşte üç çoğunluk şartını, Anayasa'nın 96. maddesi ile çeliştiğini ileri sürerek, maddeden çıkartmıştır. 96. maddenin azınlığa tanınmış asgari bir koruma olduğu ve bu güvenceyi geliştiren daha yüksek çoğunlukların Anayasaya aykırılığının söz konusu olmayacağı⁵⁷⁷ göz ardı edilmiştir. 855 sayılı karar Anayasa mahkemesinin "*Kimi durumlarda, demokratik katılımın daha üst düzeyde gerçekleştirilmesi amacıyla ve kendi iradesi doğrultusunda TBMM'nin bu sayının üstünde bir çoğunlukla karar alabilmesine olanak tanınmasına Anayasal bir engel bulunmamaktadır.*"⁵⁷⁸ cümlesini rahatlıkla görmezden gelmiş adeta ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmeyen iptal gerekçesine dayanmıştır. Nihayetinde 91. maddenin taşıdığı belki de tek olumlu düzenleme olan, temel kanun yönteminin kötüye kullanılmasını engelleyebilecek⁵⁷⁹, parlamentodaki azınlığı koruyucu işleve sahip olan⁵⁸⁰ nitelikli çoğunluk şartı kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise 855 sayılı karara karşı açılan iptal davasında⁵⁸¹ nitelikli çoğunluk aranmamasının Anayasaya aykırı olmadığını belirtmiştir.⁵⁸²

Kanımızca 91. maddenin kullanılmasına basit çoğunlukla karar verilebilmesi, temel kanun tanımının kesin bir şekilde yapılmamış olması ve bu kararın yargısal denetimine Anayasa Mahkemesinin kapıyı kapatmış olması ile birleşince parlamento çoğunluğunun hiçbir sınırlamaya tabi olmadan muhalefetin söz hakkını ciddi şekilde sınırlayan temel kanun yöntemini kullanmasına neden olmaktadır. Bu sebeple temel kanun yönteminin kullanılması 30 Haziran 2005 tarihli 855 sayılı karardan önce olduğu

⁵⁷⁷ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 216.

⁵⁷⁸ 2003/30 E., 2003/38 K., 29 Nisan 2003, RG: 9 Temmuz 2003 / 25163.

⁵⁷⁹ Ergül, 2002, s. 127.

⁵⁸⁰ Ergül, 2002, s. 112.

⁵⁸¹ E. 2005/74, K. 2005/73, 26 Ekim 2005, RG: 21 Ekim 2006 / 26326.

⁵⁸² Karşı oy yazılarında, Fulya Kantarcıoğlu ve Mustafa Yıldırım özel yasama yönteminin uygulanması tercihinin Anayasa'nın 96. maddesinde yer alan genel kurala terkedilmesinin kararı sadece iktidara bıraktığı; Osman Alifeyyaz Paksüt ise iktidarın istediği her yasayı bu yöntemle görüşmesine olanak sağlayarak belirsizlik yarattığı için hukuk devleti ilkesine aykırı olduğunu savunmuşlardır.

gibi nitelikli bir çoğunluğa bağlanması gerekmektedir.

C. TEMEL KANUNUN GÖRÜŞÜLME YÖNTEMİ

91. madde sadece Genel Kurul aşamasındaki görüşmeler için farklı bir yöntem getirmektedir. Komisyon aşamasındaki görüşmeler genel yasama yöntemine uygun şekilde yürüyecektir. Ergül, hiçbir sınırlamaya tabi olmadan devam edecek komisyon görüşmelerinin zarar göreceği düşünülen demokratik ilkeler için önemli bir güvence olduğunu savunmuştur.⁵⁸³ Buna karşın bizce, komisyon görüşmelerinin çok büyük oranda kamuoyunun ilgisini çekmeyi başaramadığı gerçeği göz önüne alınırsa zaten tek şansı iktidarı eleştirmek olan muhalefetin bu silahını bile sadece kapalı kapılar arkasında kullanabilmesi, muhalefetin elini kolunu bağlayacaktır. Bu duruma bir de zaman zaman komisyon aşamalarında kullanılan kifayet önermeleri eklenirse muhalefet kanun önerisi hakkında sesini duyuramayacaktır.

1996 yılında 424 sayılı kararla yapılan ilk düzenleme temel kanun yöntemi kapsamında uygulanacak yönteme herhangi bir sınırlandırma getirmiyor, yöntemin Genel Kurul tarafından belirlenmesine olanak tanıyordu. Anayasa Mahkemesinin 2001 yılında maddenin ilk önüne geldiği davada⁵⁸⁴ belirli bir yöntemin olmayışını iptal nedeni sayması sonucunda, 10 Nisan 2003 tarihli 766 sayılı karar ile temel kanun yöntemi 91. maddede düzenlenmiştir. 766 sayılı karara göre her bölüm ayrı ayrı oylanırken maddeler üzerinde oylama yapılmamaktadır. 766 sayılı kararın ardından Anayasa Mahkemesinin önüne bir kez daha giden temel kanun yöntemi bu kez maddelerin ayrı ayrı oylanmaması nedeniyle iptal edilmiştir.⁵⁸⁵ 855 sayılı ve 30 Haziran 2005 tarihli kararı ile TBMM

⁵⁸³ Ergül, 2002, s. 126.

⁵⁸⁴ 2001/129 Es., 2002/24 K. 31 Ocak 2002, RG. 18 Haziran 2002 / 24789.

⁵⁸⁵ 2003/30 E., 2003/38 K. 29 Nisan 2003, RG: 9 Temmuz 2003 / 25163.

Anayasa Mahkemesinin kararına uymuş ve maddelerin ayrı ayrı oylanması yöntemini kabul etmiş, ancak bu kez milletvekilleri tarafından verilebilecek olan önerge sayısını Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil iki önerge ile sınırlandırmıştır. 855 sayılı karara karşı da Anayasa Mahkemesine iptal başvurusunda bulunulmuş ve Anayasa Mahkemesi maddeler üzerinde sadece iki önerge verilmesinin tüm siyasi parti gruplarının güçleri oranında parlamento çalışmalarına katılmasına engel olduğunu belirterek, maddenin bu kısmını iptal etmiştir.⁵⁸⁶

Temel kanun yöntemi 884 sayılı 31 Ocak 2007 tarihli parlamento kararı ile bugünkü halini almıştır. Bu özel yasama yöntemiyle görüşülmekte olan norm her biri otuz maddeyi geçmeyecek bölümlere ayrılır. Hangi maddelerin bir bölüm oluşturacağı 91. maddenin kullanılması teklif edilirken belirlenecektir. Bölümler üzerinde soru – cevap süresi 15 dakika ile sınırlanmıştır. Oluşturulan her bölüm içerdiği maddeler okunmaksızın maddeler için genel yasama yöntemine uygun şekilde görüşülür ancak her bir madde ayrı ayrı oylanır.⁵⁸⁷ Geçmez, soru – cevap süresinin konu dışındaki güncel tartışmalar için kullanılması nedeniyle daha da kısaltılarak on dakikaya indirilmesini⁵⁸⁸ ve maddelerin okunmasından genel yasama yönteminde de vazgeçilmesini⁵⁸⁹ savunmaktadır. Kanımızca maddelerin okunması ve soru – cevap süresi zaten komisyon raporuna sahip milletvekillerinden daha çok görüşmeleri takip eden kamuoyunun bilgilenebilmesi için

⁵⁸⁶ 2005/74 E., 2005/73 K. 26 Ekim 2005, RG: 21 Ekim 2006 / 26326.

⁵⁸⁷ Temel kanun yöntemi ile görüşülen bir kanunun bir maddesinin fıkraları farklı kanunlarda veya kanun maddelerinde değişiklik yapması halinde ayrı birer madde olarak görüşülmektedir. Örnek için bkz. TBMMTD, 5.01.2012, D.24, C.10, B.48. “Dünkü birleşimde teklifin maddelerine geçilmesi kabul edilmişti. Şimdi 1’inci maddeye geçiyoruz. Çerçeve 1’inci maddeyle, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin birden fazla maddesinde değişiklik yapıldığından, maddenin her bir bendini ayrı madde olarak görüşeceğiz.”, s.22., TBMMTD, 07.02.2012, D.24, C.13, B.62, s.74, “2’nci maddeyi okutmadan önce, teklifin 2’nci maddesiyle 6111 sayılı Kanun’a eklenmesi öngörülen ek madde 1 ile 4749 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde değişiklik yapılırken devamında aynı Kanun’a geçici madde 25 eklenmektedir. Bu nedenle, ek madde 1 ve geçici madde 25 ayrı ayrı görüşülecektir.”

⁵⁸⁸ Geçmez, 2013, s. 283.

⁵⁸⁹ Geçmez, 2013, s. 284.

yararlıdır ve korunmalıdır.

Değişiklik önermeleri her madde için ayrı ayrı verilir ve önerge verme yetkisi Hükümet, esas komisyon ve milletvekillerine aittir. Milletvekillerinin maddeler üzerinde verebileceği önerge sayısı 2 ile sınırlanmıştır ancak her siyasi parti grubundan bir milletvekilinin önerge verme hakkı korunmuştur. Örneğin çalışmamızın kaleme alındığı sırada TBMM’de 4 siyasi partinin grubu bulunduğu göre, her madde üzerinde 4 değişiklik önergesi verilebilecektir. Bağımsız milletvekillerini, dikkate alınmadığı bu düzenleme sonucunda eğer ilk iki önerge siyasi parti gruplarına mensup milletvekillerinden gelirse bağımsız milletvekillerinin önerge verme şansı olmayacak, ilk iki önerge bağımsız milletvekilleri tarafından verilir ise siyasi parti grupları gene de kendilerine ayrılan birer önerge verme hakkını kullanabilecektir.⁵⁹⁰ Bu nedenle 91. maddeye göre önerge sayısı en fazla (siyasi parti grubu sayısı + 2) olabilecektir.⁵⁹¹ Kanımızca bir siyasi parti grubuna mensup olmayan veya grup kuramamış siyasi parti milletvekillerinin de iki önerge hakkı olması gerekmektedir. Aksinin kabulü bir kısım milletvekilinin önerge verme hakkının esaslı biçimde sınırlanması anlamına gelecektir. Bakırcı, temel kanun yöntemi ile görüşülen kanunlarda ek veya geçici madde eklenmesi

⁵⁹⁰ Aynı yönde bkz. Çakın, A. vd., “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, *Yasama Dergisi*, 2008, s. 412. Bununla beraber bu uygulamanın bir teamül halini aldığı iddia edilemez. Bağımsız milletvekillerine bu şekilde önerge hakkı tanınmaması TBMM’de halen tartışma yaratmaktadır. Önerge sayısını düşük tutmak isteyen iktidar grubu bağımsız milletvekillerine ayrıca önerge hakkı tanınmaması gerektiğini savunmaktadır. Muhalefet ise bağımsız milletvekillerinin de önerge hakkına sahip olması gerektiğini iddia etmektedir. TBMMTD, 28.03.2012, D.24, C.17, B.84, s.52. Başkanlık divanı bu durumdaki uygulamayı şu şekilde açıklamıştır: “Siyasi parti gruplarına mensup milletvekilleriince madde üzerinde önerge verilmemesi hâlinde, bağımsız sayılan milletvekilleriince iki önerge verilebilecektir.

Gereğeden anlaşılın, önerge hakkının, ancak parti gruplarına mensup milletvekilleri tarafından kullanılmaması hâlinde bağımsız ve grubu olmayan siyasi partilerin milletvekilleriince kullanılabiliridir. Siyasi parti gruplarına mensup milletvekilleriince iki ve daha fazla önerge verilmiş olması hâlinde, bağımsızlarla grubu olmayan siyasi partilerin önerge vermesi mümkün değildir. Ancak, uygulamada, bağımsız milletvekilleri ile grubu olmayan siyasi partilerin lehine bir yorum yapılmış ve önergeler geliş sırasına göre sıralanarak ilk iki önergenin bağımsızlar ya da grubu olmayan siyasal partiler tarafından verilmesi hâlinde bu önergeler işleme alınmıştır.” TBMMTD, 28.03.2012, D.24, C.17, B.84, s.54

⁵⁹¹ Bakırcı, 2015, s. 232.

için en fazla 2 önerge verilebileceğini ancak uygulamada bu sınırın temel kanun olarak görüşülen torba kanunlar söz konusu olduğunda torba kanun kapsamında görüşülen her kanuna ek veya geçici maddeler eklenerek aşıldığını yazmaktadır.⁵⁹²

Yeni bir madde olarak görüşülmesine esas komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ve yeniden görüşülmesi kararlaştırılan maddeler üzerinde görüşme açılacaktır. Bu durumda maddeler hakkında yukarıda belirttiğimiz sayıda değişiklik önergesi verilebilir.

İçtüzük'ün 83. maddesi bir kanunun bir maddesinin diğerlerinden önce konuşulmasına işaret oyuyla karar verilebileceğini belirtmiştir. Uygulamada temel kanun yöntemi ile 83. maddenin bağdaşmadığı görülmektedir.⁵⁹³ 91. madde özel bir yasama yöntemi düzenlemektedir ve bu yöntemde boşluk olan durumlarda genel yasama yöntemi uygulanmalıdır. Ancak 91. madde açıkça maddeler üzerinde görüşme açılmayacağını ve kanunun bölümler halinde görüşüleceğini düzenlediğinden, kanımızca 83. madde sadece bir bölüm içindeki bir maddenin diğerlerinden önce görüşülmesi için kullanılabilir. Temel kanun yöntemi ile görüşülen kanun önerileri için de 89. maddedeki yeniden görüşme yönteminin kullanılması mümkündür. Kanımızca bu durumda yeniden görüşme önergesindeki maddeler hakkında genel yasama yöntemine uygun şekilde görüşme açılması gerekir.⁵⁹⁴ Neziroğlu ise, yeniden görüşmenin bir madde için mi ya da maddenin yer aldığı bölüm mi açılacağı kararının hükümet veya esas komisyona bırakılması gerektiğini savunmaktadır.⁵⁹⁵

⁵⁹² Bakırcı, 2015, s. 277.

⁵⁹³ TBMMTD, 26.02.2015, D.24, YY.5, B.62, s.125-131.

⁵⁹⁴ Bakırcı, 2015, s. 292.

⁵⁹⁵ Neziroğlu, 2007, s. 174.

Bir kanun önerisinin en başından temel kanun yöntemi ile görüşüleceği belli olmayabilir ve bu nedenle milletvekilleri maddeler üzerinde söz almış veya önergeler vermiş olabilirler. Bu durumda önceden alınmış söz talepleri ve önergeler iptal olmakta, temel kanun yönteminin uygulanması kararı ile birlikte söz talepleri ve önergeler 91. maddedeki sınırlamalara uygun olarak yeniden alınmaktadır.⁵⁹⁶

IV. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERE İLİŞKİN KANUNLAR

TBMM'nin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi Anayasa'nın 91. maddesinde düzenlenmiştir. İçeriği ve sınırları ciddi tartışmalara yol açmış bu yetkinin kullanılması için Anayasa özel yöntem kuralları belirlememiş ancak kanun hükmünde kararnamelerin yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulacaklarını, aksi takdirde aynı gün yürürlükten kalkacaklarını ve komisyonlar ile Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceklerini belirtmiştir.

Yetki kanunları ve kanun hükmünde kararnameler Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra kanun önerileriyle aynı yolu takip edeceklerdir. Bununla beraber Anayasa ve İçtüzük, KHK'lerin olabildiğince çabuk TBMM tarafından değerlendirilmesi için hükümler getirmişlerdir. KHK'ler TBMM'nin kabul ettiği yetki kanununa dayanmakla beraber, TBMM tarafından değerlendirilene kadar da yürürlükte olacakları göz önüne alınırsa, zorunlu olan hız anlam kazanır.

⁵⁹⁶ Bakırcı, 2015, s. 427.

A. KHK'leri Onaylama İşleminin Hukuki Niteliği

Çalışmamız açısından KHK'lerle ilgili temel sorun; TBMM'nin KHK'leri onaylama, ret veya değiştirerek onaylama iradesini açıkladığı işlemin hukuki niteliğidir. Eğer bu işlem bir kanun olarak değil de karar olarak vücut kazanıyorsa çalışmamızın kapsamı dışında kalacaktır.⁵⁹⁷ Özbudun'un işaret ettiği gibi Anayasa'nın 91. maddesinde geçen "karar" kelimesinden teknik anlamda bir parlamento kararı anlaşılmalıdır.⁵⁹⁸ Kuzu da TBMM'nin KHK'ler üzerindeki iradesini kanun yolu ile kullanması gerektiğini savunmaktadır. Yazar görüşünü; bireylerin hukuki durumlarına ilişkin düzenlemelerin kanun ile yapılması zorunluluğu ve uygulamanın hem Türkiye hem de Fransa'da bu şekilde olmasıyla gerekçelendirmektedir.⁵⁹⁹ Gözler ise KHK'yi onay ve ret işlemlerinin bireylere yükümlülük getirmediğini, yükümlülük yaratanın Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren KHK olduğunu, ret işleminin ise ancak yükümlülüğü kaldırabileceğini yazmıştır.⁶⁰⁰ Onay işleminin kişilerin hukuki durumlarını değiştirmede kabul etmekle beraber biz, ret ve değiştirerek onaylama işlemlerinin kişilerin hukuki durumlarını değiştirecek olması nedeniyle kanun ile yapılması gerektiği kanısındayız. Öğretide genel kabul gören KHK'leri onaylama, ret ve değiştirerek kabul işlemlerinin kanun ile yapılacağı fikri⁶⁰¹ TBMM'nin 1996 yılında aldığı 424 nolu kararla İçtüzük'ün 90. maddesinin 2. fıkrasınca kabul edilmiştir. İçtüzük'ün bu hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiası soyut norm denetimi süresi geçtiği için Anayasa

⁵⁹⁷ Bu sorunun cevabı Anayasa Mahkemesinin bu işlemi denetimi açısından da belirleyicidir. Eğer işlem kanun ise Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilecek, karar ise denetim dışında olacaktır. Kuzu, B., *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler* (İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985), s. 398.

⁵⁹⁸ Özbudun, E., "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", *Anayasa Yargısı*, 2 (1985), 227-238 (s. 235).

⁵⁹⁹ Kuzu, 1985, s. 403.

⁶⁰⁰ Gözler, K., *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2000), s. 139.

⁶⁰¹ Yüzbaşıoğlu, N., *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi* (İstanbul: Beta, 1996), s. 153.

Mahkemesi'ne taşınamayacağı çalışmamız açısından tartışmayı bitirmektedir.⁶⁰²

B. KHK'lerin Görüşülme Sırası

Anayasa'nın 91. maddesinin sekizinci fıkrası KHK'lerin ve yetki kanunlarının Genel Kurul ve komisyonlarda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesini emretmektedir. Buna karşın kanun hükmünde kararnamelerin Genel Kurul gündeminde uzun süre beklemesi olağan bir durumdur.⁶⁰³ Gözler, Anayasa'nın yetki kanunları ve KHK'lerin "ivedilikle" görüşülmesi emrinin, İçtüzük 52. maddedeki 48 saatlik serinleme süresinin uygulanmamasını gerektirdiğini savunmaktadır.⁶⁰⁴ 1927 tarihli Dahili Nizamname'nin 99. maddesine göre kanunların iki görüşmeden sonra kabul edilmesi kuraldı ve Dahili Nizamname'nin 70. maddesi ivedilikle görüşme kararı alınarak kanunların bir görüşme ile kabul edilmesini olanaklı kılıyordu. Yürürlükte bulunan 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ise ivedilikle görüşmeyi, yani kanun maddelerinin bir defa görüşülmesini ve bir defa oylanmasını, kural haline getirmiştir. Bu nedenle Anayasada yer alan ivedilikle görüşme şartı sadece yetki ve onay kanunlarının iki kere görüşülmesini zorunlu kılan bir içtüzük değişikliğini engellemektedir.⁶⁰⁵ Sayılan normların diğer kanun önerilerinden önce görüşüleceği konusunda şüphe olmamakla beraber, bunların kendi aralarındaki sıranın TBMM tarafından belirlenip belirlenemeyeceği tartışma konusudur. Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında⁶⁰⁶ komisyonların KHK ve

⁶⁰² TBMM tarafından onay kanunu ile kabul edilen KHK'ler kabul edilmeleriyle birlikte artık birer kanun halini alırlar. Özbudun, 1985, s. 236.

⁶⁰³ Bakırcı, 2000, s. 199.

⁶⁰⁴ Gözler, 2000, s. 133.

⁶⁰⁵ Bakırcı, 2000, s. 200.

⁶⁰⁶ E. 1975/145, K. 1975/198, 14 Ekim 1975, RG: 11 Mart 1976 / 15525. "Burada önemli olan bu tür kararnamelerin, gündemdeki öteki kanun tasarı ve tekliflerinden öncelik ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanmasıdır. Çünkü Anayasa buyruğu budur. Bu husus sağlandığına göre, Anayasa buyruğu yerine getirilmiş bulunmaktadır. Aynı sırada bulunan kararnamelerden birinin ötekilerden daha önce görüşülmesi sorunu bundan sonra bir Anayasa sorunu olmaktan çıkmış ve Yasama Meclisleri Komisyonlarının genel görüşme usulleri içinde yürütülmesi gereken bir duruma dönüşmüştür. Anayasa'nın 64. maddesinin dördüncü fıkrasında öncelik ve ivedilik koşulu dışında "yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine

yetki kanunlarını görüşmeye istediğinden başlayabileceğini belirtmiştir. Kanımızca Anayasa Mahkemesinin bu kararındaki yorumu Genel Kurul gündemi için de geçerlidir. Her ne kadar Anayasa veya İçtüzük'te sözü geçen sıralamanın nasıl yapılacağı konusunda bir hüküm bulunmasa da, biz, Anayasal bir zorunluluk olmasa dahi,⁶⁰⁷ mevcut uygulamanın da takip ettiği şekilde,⁶⁰⁸ tarih sırasına göre ilk KHK veya yetki kanunundan başlanması gerektiği görüşüne katılıyoruz.⁶⁰⁹ Bununla birlikte kısa aralıklarla aynı konuda birden fazla KHK çıkartılması halinde bu tür KHK'lerin sırayı bozarak birlikte görüşülmesi gerekecektir.⁶¹⁰ Olağanüstü hal KHK'leri ile KHK'lerin aynı gündemde olmaları halinde olağanüstü hal KHK'lerine öncelik verilmektedir.⁶¹¹ Gündem sırası Danışma Kurulu tarafından 49. madde kullanılarak değiştirildiğinde bile gündemin ilk sırasında KHK bulunuyorsa bir iş ancak KHK'lerin arkasından birinci sıraya alınabilir.⁶¹² Ancak az önce de belirttiğimiz gibi Anayasa ve İçtüzük'teki öncelik şartına rağmen, KHK'lerin yıllarca TBMM tarafından değerlendirilmemesi yaygın bir uygulama halini almıştır.⁶¹³ Başlangıçta gündemin ön sıralarında olan KHK'ler ya görüşülmeleri

sunulan kararname, Anayasa'nın ve Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre... görüşülüp karara bağlanır." diye ifadesini bulan ana kural da bu yolda işlem yapılmasını buyurmaktadır.

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

Bu nedenlerle, Millet Meclisi Plân Komisyonunun, Anayasa'nın bu konudaki öncelik kuralına uygun biçimde kanun hükmünde kararnamelerin tümünü gündemin birinci sırasına aldıktan sonra bunlar arasından il sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi ötekilerden önce görüşüp karara bağlamasında Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırılık bulunmadığından davacının bu konuya ilişkin iptal istemi de ret edilmelidir."

⁶⁰⁷ Gözler, 2000, s. 134.

⁶⁰⁸ Bakırcı, 2015, s. 210.

⁶⁰⁹ Kuzu, 1985, s. 396.

⁶¹⁰ Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 150.

⁶¹¹ Bakırcı, 2015, s. 209.

⁶¹² Bakırcı, 2015, s. 211.

⁶¹³ Bu duruma getirilen çözüm önerileri için bkz. Yüzbaşıoğlu, 1996, ss. 150–152. Gözler, 2000 yılında yayınlanan çalışmasında yayınlanan KHK'lerinin yarısının TBMM tarafından görüşülmediğini aktarmaktadır. [Gözler, 2000, s. 133.] Türk, 2013 yılında yayınlanan çalışmasında yayımlanan 557 KHK'den yürürlükte bulunan 247 tanesinin halen görüşülmediğini aktarmaktadır. Türk, E., 1982 *Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi* (Ankara: Seçkin, 2013), s. 76.

ertelenerek ya da daha sonradan başka kanunlar için alınan öncelikle görüşme kararları nedeniyle gündemin arka sıralarına düşmektedirler.⁶¹⁴

C. KHK'lerin Komisyonlarda Görüşülmesi

İçtüzük'ün "Komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanı" kenar başlıklı 35. maddesi komisyonların kanun önerilerini değiştirerek kabul edebileceklerini belirtmişken, KHK'leri bu yetkinin kapsamına almamıştır. Dolayısıyla komisyonların KHK'leri ya olduğu gibi kabul etmesi ya da reddetmesi gerektiği izlenimi uyanmaktadır. Komisyonların kanun teklif etme yetkisi bulunmadığını yukarıda belirttik, ancak KHK'lerin reddedilmesi yönündeki komisyon raporuna söz konusu KHK'yi yürürlükten kaldıran bir kanun önerisinin eklenmesi zorunludur.⁶¹⁵ Yürürlükte bulunan bir KHK'yi Genel Kurul ancak kanun ile ortadan kaldırılabileceğinden, komisyon raporuna reddedilen KHK'yi yürürlükten kaldıran bir kanun metni ekleyecektir,⁶¹⁶ ancak bir kanun önerisi olmadan eklenen bu kanun metninin sadece KHK'yi ilga etmesi, başkaca bir hüküm

⁶¹⁴ İba, Ş., *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2006), s. 78. 8 Haziran 1984 tarihli 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname halen bir kanunla onaylanmamıştır.

⁶¹⁵ Bakırcı, 2000, s. 362.

⁶¹⁶ Bakırcı, 2000, ss. 376, 453. Anayasa Mahkemesi bu durumu şu şekilde açıklamıştır: "...komisyonca reddi kararlaştırılan bir kanun tasarısı ya da teklifinin Meclis Genel Kuruluna intikalinde Genel Kurulca yapılacak işlemleri, 82. madde ise komisyonca kabul ile sonuçlanan tasarı ya da tekliflerin Meclise geldiğinde Meclisin yapacağı işlemleri düzenlemektedir. Birinci halde kanun tasarısı ya da teklifi daha önce esas komisyonca reddedilmiş olduğuna göre, komisyonca ayrıca bir de ret tasarısı hazırlanmasına gerek bulunmamaktadır. Bu takdirde Meclis Genel Kurulunun yapacağı işlem 81. madde uyarınca, ya bu konuda hazırlanan raporu benimsemek olacaktır ki bu halde, tasarı veya teklif reddedilmiş sayılacaktır; ya da raporu benimsemeyecektir. Başka bir deyimle komisyon raporu kabul edilmeyecektir. Bu durumda ise o tasarı veya teklif yeniden incelemeye tabi tutulmak üzere komisyona geri yollanacaktır. Olayda böyle bir durum yoktur. Çünkü komisyonca incelenen bir kanun tasarısı ya da teklifi olmayıp kanun hükmünde bir kararnamedir. Gerçekten ortada 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasa'nın 64. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca Millet Meclisince görüşülüp karara bağlanması söz konusu olduğundan, bu tür kararnameleri bir kanun tasarısı ya da teklifi olarak nitelemeye olanak bulunmamaktadır. Ancak Millet Meclisi Plan Komisyonunca görüşülen 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararname retle sonuçlandığından, Yasama Meclislerinde yapılacak görüşmelere ve bu görüşmeler sonunda bu konuda bir kanunun oluşturulmasına olanak sağlamak üzere bu durumu saptayan bir metnin düzenlenmesi zorunludur. Kanun hükmünde kararnamelerin bu özel durumu nedeniyle ki Plan Komisyonunca düzenlenen ve reddi içeren metnin, Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında, içtüzüğün 81. maddesinin değil, bu özel duruma daha uygun olması nedeniyle İçtüzüğün 82. maddesinin uygulanması gerekir."

içermemesi gerekir.

İçtüzük komisyonlara, kendilerine havale edilen işleri görüşmek üzere 45 günlük süre vermiştir. Bu sürenin dolması halinde kanun önerisinin Genel Kurula sunulmasını isteme yetkisini hükümet ve teklif sahibine vermiş, bu istem üzerine kararı Genel Kurul'a bırakmıştır. Aynı madde KHK'ler için özel bir düzenleme getirerek 45 gün içinde sonuçlandırılmayan KHK'lerin, doğrudan Genel Kurul gündemine alınmak üzere, Meclis Başkanlığınca Danışma Kuruluna sunulmasını emretmiştir.

D. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim KHK'leri

Anayasa 91. maddesiyle düzenlediği KHK'lere ek olarak, 121 ve 122. maddelerinde yürütme organına olağanüstü hallerde ve sıkıyönetimlerde yetki yasına dayanmadan KHK çıkarma yetkisi tanımış ve bu kararnamelerin onaylanmasına ilişkin yöntemi İçtüzük'e bırakmıştır. İçtüzük ise 128. maddesinde olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK'lerinin TBMM'de görüşülmesi yöntemini düzenlemiştir. 128. madde uyarınca Anayasa'nın 121 ve 122. maddelerinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkartılan KHK'ler, diğer KHK ve kanun önerilerinden öncelikli olarak, 30 gün içinde görüşülür ve karara bağlanırlar.⁶¹⁷ Gündemdeki kanun ve olağan KHK'lerden öncelikli görüşülecek olan olağanüstü hâl kararnamelerinin kendi aralarındaki görüşme sırası ise TBMM'nin takdirine kalmıştır.⁶¹⁸ 30 günlük sürenin 20 gününü komisyonların kullanması mümkündür. 20 gün içinde komisyonlarda karara bağlanmayan olağanüstü KHK'leri Meclis Başkanı tarafından Genel Kurul gündemine alınır. Uygulamada Meclis Başkanlığı

⁶¹⁷ Taslak'ın 96. maddesinin ikinci fıkrasına göre Danışma Kurulu olağanüstü hâl KHK'lerini en geç on beş gün içinde görüşülecek şekilde komisyon gündemine alır.

⁶¹⁸ Esen, S., *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi* (Ankara: Adalet, 2008), s. 242.

ne olağan ne de olağanüstü hâl kararnameleeri için komisyonlara ayrılan sürelerin dolması üzerine doğrudan Genel Kurul gündemine alma yetkisini kullanmaktadır.⁶¹⁹

128. maddenin verdiği 30 günlük sürenin sonunda Anayasa'nın 121 ve 122. maddelere dayanan KHK'lerin görüşülmemesine nasıl bir sonuç bağlanacağı konusunda öğretilerde görüş birliği yoktur. Gözler,⁶²⁰ Özbudun,⁶²¹ ve Esen⁶²² bu durumda KHK'nin yürürlüğünün devam edeceğini savunurlarken, Yüzbaşıoğlu 30 günlük sürenin sonunda olağanüstü KHK'lerinin TBMM tarafından reddedilmiş sayılması gerektiğini⁶²³, Teziç ise kendiliklerinden yürürlükten kalkacaklarını savunmaktadır.⁶²⁴ Uygulamada TBMM'nin olağanüstü KHK'leri hakkında karar vermekten kaçındığı gözlemlenmiştir.⁶²⁵

Olağanüstü kararnameleerinin TBMM tarafından bir kararla mı yoksa bir kanunla mı onaylanacağı konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Uygulamada olağan KHK'ler gibi olağanüstü KHK'ler de bir kanunla onaylanmaktadır. Bizim de katıldığımız olağanüstü hâl kararnameleerinin bir karar ile onaylanması gerektiği görüşünün ilk gerekçesini Duran, bu işlemlerin hukuk düzeninde kalıcı değişiklikler getirmeyip, kısa süreli bir tehlikeye yönelik acil tedbirler olmalarıyla⁶²⁶ açıklamaktadır. Eroğul, ise olağan KHK'lerin kanunla onaylanacağını ancak olağanüstü KHK'lerin TBMM tarafından onaylanmasının siyasal denetim aracı olması sebebiyle parlamento kararıyla yapılması

⁶¹⁹ Bakırcı, 2015, s. 210.

⁶²⁰ Gözler, 2000, s. 232.

⁶²¹ Özbudun, 2012, s. 245.

⁶²² Esen, S., *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi* (Ankara: Adalet, 2008), s. 240.

⁶²³ Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 187.

⁶²⁴ Teziç, 2017, s. 47.

⁶²⁵ Türk, 2013, s. 97. Türk, yaptığı incelemede çıkartılan 20 olağanüstü hâl KHK'nden sadece 4 tanesinin karara bağlandığını belirtmiştir.

⁶²⁶ Duran, L., "Bunalım Kararnameleri", *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50.3-4 (1995), 141-158 (s. 152).

gerektiğini savunmaktadır.⁶²⁷ Esen, olağanüstü hâl KHK'lerinin kanunla onaylanmasının, geçici olması gereken düzenlemeleri kanuna dönüştürerek kalıcı hale getireceği için yanlış bir uygulama olduğunu belirtmektedir.⁶²⁸

Anayasa mahkemesinin 2016 yılında içtihat değişikliğine giderek olağanüstü KHK'leri denetlemekten kaçınması TBMM'nin kanunla onaylamaktan kaçındığı olağanüstü KHK'lerin ne yargısal ne de siyasi olarak denetlenmemesi sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle olağanüstü KHK'lerin hem kanunla onaylanması gerektiğini hem de aşağıda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri başlığında değinileceği gibi 30 gün içinde onaylanmayan olağanüstü KHK'lerin kendiliğinden yürürlükten kalkması gerektiğini düşünüyoruz.

V. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle KHK ve tüzük hukukumuzdan çıkararak yerlerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine bırakacaklardır. 1982 Anayasasıyla hukukumuza giren CBK, 6771 sayılı kanuna kadar sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin düzenlenmesi için kullanılan ve üzerinde fazla durulmayan⁶²⁹ bir idari işlem den ibaretti. 6771 sayılı kanun öncesi TBMM'nin kanunla düzenleyemeyeceği bir konuda ve ancak sadece o konuda çıkarılabilecek olan CBK,⁶³⁰ yürütme organının olağan dönemlerde ilk-el olarak yapabileceği tek idari işlemdi.⁶³¹ 6771 sayılı kanunun ardından ismi aynı kalmakla beraber CBK artık, doğrudan Anayasa tarafından Cumhurbaşkanı'na

⁶²⁷ Eroğul, C., "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 54.4 (1999), 31-46 (s. 42).

⁶²⁸ Esen, *Olağanüstü Hal Rejimi*, 2008, s. 244.

⁶²⁹ Taşdöğen, S., "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65.3 (2016), 937-966 (s. 938).

⁶³⁰ Özbudun, 2017, s. 251; Taşdöğen, 2016, s. 942.

⁶³¹ Taşdöğen, 2016, s. 943.

tanınan konu bakımından yeterince sınırlanmamış⁶³² bir düzenleme yetkisidir. 6771 sayılı kanun münhasıran CBK ile düzenlenebilecek kurumların arasına Milli Güvenlik Kurulu⁶³³ ve Devlet Denetleme Kurulunu⁶³⁴ ekleyerek yasama yetkisinin genelliğine yeni istisnalar getirmiştir.⁶³⁵ KHK ve CBK'nin birbirinden tamamen farklı iki işlemdir. TBMM tarafından onaylanmasına gerek olmayan CBK, yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi'ne bırakılmış olsa da KHK'nin aksine normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan bir idari işlemdir.⁶³⁶ Bununla beraber CBK'lerinin kanunlara aykırı hükümler içerip içermediği ancak Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edilebilecektir.⁶³⁷ Anayasa CBK'ler ile kanunlar arasındaki çatışmayı çözmek için bir yargı mercii tayin etmemiştir.⁶³⁸ Dava mahkemelerinin CBK'ler ile kanunlar arasında bir çatışma tespit etmeleri halinde, bu çatışma CBK'yi Anayasaya aykırı hale getireceği için somut norm denetimi yoluyla CBK'yi Anayasa Mahkemesine taşımaları gerekecektir.

CBK'ler; KHK'lerin aksine yetki kanununa ihtiyaç duymamaları ve TBMM'nin onayına sunulmayacak olmaları sebebiyle herhangi bir kanuna konu olmayacaklardır. Bu nedenle olağan dönemlerde çıkartılan CBK'ler; çalışmamızın kapsamı dışında kalmaktadır. Anayasaya göre kanunun varlığı halinde CBK ile düzenleme yapılamayacak ve TBMM'nin aynı alanı kanunla düzenlemesi halindeyse CBK hükümsüz hale gelecektir.

⁶³² Köker, L., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları", *Ortak Söz* <<http://ortaksoz.com/2017/03/07/cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari-levent-koker-yazdi/>> [erişim 10 Mayıs 2017].

⁶³³ 6771 sayılı kanunun 16/B maddesi.

⁶³⁴ 6771 sayılı kanunun 16/Ç maddesi.

⁶³⁵ Fendoğlu, bakanlıklarının kuruluşunun da sadece CBK ile yapılabileceğini, yürütmenin bu alanda özerk düzenleme yetkisi olduğunu savunmaktadır. Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin, 2017), s. 50. Özbudun, ise bu konuda Anayasa Mahkemesi'ne taşınana kadar özerk düzenleme alanı yaratılıp yaratılmadığının belirsiz kalacağını, özerk düzenleme alanının kabulü halinde ise yasama yetkisinin genelliği ilkesinden sapılmış olacağını yazmaktadır. Özbudun, 2017, s. 251.

⁶³⁶ Ulusoy, A., "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", s. 6 <<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>> [erişim 11 Mayıs 2017].

⁶³⁷ Özbudun, 2017, s. 251.

⁶³⁸ Göztepe, E., "Cumhurbaşkanlığı' Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği", *Güncel Hukuk*, 2017.

de TBMM'nin yavaş işleyen çarkları ve mevcut uygulamada KHK'lerin ne kadar uzun süre gündemde kaldığı düşünüldüğünde CBK ile düzenlenen alanların TBMM gündeminin üst sıralarına gelme ihtimali düşük gözükmektedir.

CBK'ler; ile Olağan KHK'ler oldukça farklı iki işlem olsa da olağanüstü KHK'ler; ile CBK'ler; arasında bir fark bulunmamaktadır. İki kurum da yürütme organına olağanüstü hallerde TBMM onayına tabi ancak, TBMM'nin önceden yetkilendirmesine dayanmayan bir düzenleme yetkisi vermektedir.

Olağanüstü hallerde çıkartılacak olan CBK'leri ise 104. maddenin yeni halinde sayılan sınırlandırmalara tabi olmayacaktır. Buna karşın olağanüstü hallerde çıkartılan CBK'lerin aynı gün içerisinde TBMM'ye sunulması gerekmektedir. TBMM'nin olağanüstü hâl kararnamelemlerini onaylamaktan kaçınmasını engellemek için 6771 sayılı kanun TBMM'ye sunulmalarından itibaren 3 ay içinde karara bağlanmayan olağanüstü hâl CBK'lerinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağını düzenlemiştir. Onay işlemi için TBMM'ye tanınan üç aylık süre, Anayasayla TBMM'nin hareketsizliğine zımni ret sonucu bağlasa da etkin siyasi denetim sağlayamayacak kadar uzundur.⁶³⁹ Bununla beraber İçtüzük'ün 128. maddesi olağanüstü hâl KHK'lerinin görüşülmesi için 30 günlük süre vermektedir. Bu sürenin sonunda onaylanmayan olağanüstü hâl KHK'lerinin durumu yukarıda aktardığımız üzere tartışmalıdır. 6771 sayılı kanun kanımızca 30 günlük süre sonunda olağanüstü hâl CBK'nin kaderinin ne olacağını açıklamıştır. Anayasalar normlar hiyerarşisinde en üst konumda olsalar da kanun veya diğer düzenleyici işlemlerle temel hakların daha fazla güvenceye kavuşturulması mümkün olduğu için 6771 sayılı

⁶³⁹ Aksi yönde bkz. Kılıç, M., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Akademik Perspektif*, 2017 <<http://akademikperspektif.com/2017/03/16/cumhurbaskanligi-kararnamesi/>> [erişim 10 Mayıs 2017].

kanunun getirdiği üç aylık askıda geçerlilik süresinin İçtüzük tarafından bir aya indirildiğinin kabul edilmesi gerekir. Öte yandan Anayasa'nın TBMM onayı için getirdiği üç aylık süre sınırı yürütme organına bir yetki vermediği, sadece kişilerin temel haklarının TBMM denetimi olmadan sınırlanmasına bir üst had belirlediği için Anayasa ile yürütmeye verilen bir yetkinin İçtüzük ile alınamayacağı da iddia edilemez. 6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber 30 gün içinde TBMM tarafından görüşülmeyen olağanüstü CBK'lerin kendiliğinden yürürlükten kalkması gerekecektir.

VI. AF KANUNLARI

Kişileri işledikleri suçlar nedeniyle aldıkları cezaları bağışlama yetkisi parlamentoların geleneksel yetkilerinden birisidir.⁶⁴⁰ Anayasamız da 87. maddesinde TBMM'nin yetkileri arasında af ilanına karar vermeyi saymıştır. Maddeye göre TBMM beşte üç oy çoğunluğu ile genel veya özel af ilanına karar verebilir. Genel af ve toplu özel afların siyasi bir tercih olmaları ve toplum için önemli sonuçlara sahip olmaları, yasama organları tarafından karara bağlanmalarını gerektirir.⁶⁴¹ Genel af yetkisi karşılaştırmalı hukukta da çoğunlukla yasama organlarına verilmiştir.⁶⁴² TBMM'nin, “sürekli hastalık, sakatlık ve kocama” sebepleriyle bağlı olan Cumhurbaşkanının aksine, bu kararı alırken takdir yetkisi, orman suçlarının affını yasaklayan Anayasa'nın 169. maddesi dışında, sınırsızdır.⁶⁴³ Parlamenteoya af çıkartma yetkisi veren 87. madde, mahkeme kararlarına

⁶⁴⁰ Gözler, İ, 2011, s. 881.

⁶⁴¹ Sözüer, A., “Türk Hukukunda Af, 4454 ve 4616 Sayılı Kanunlarda Öngörülen Şartla Salıverilme ve Ertelemeye İlişkin Hükümlerin Hukuksal Niteliği ile Bu Hükümlerin Anayasaya Uygunluğu Sorunu”, *Anayasa Yargısı*, 2001, 219–253 (ss. 236–237).

⁶⁴² Gözler, K., “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, 2001, 298–329 (s. 317).

⁶⁴³ Armağan, S., “Anayasa Hukuku Açısından Af Yetkisinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, 2001, 347–363 (s. 353); Sözüer, 2001, s. 226; Erikli, H. ve İ. Araç, “Anayasanın 87'nci Maddesine Göre Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranması Gereken Af Kanunları”, *Yasama Dergisi*, 2006, 25–45 (s. 30).

yasama organının müdahale etmesine imkân tanıyan bir istisna hükmüdür.⁶⁴⁴ Çalışmamız açısından; bu yetkinin kanun olarak mı yoksa karar olarak mı kullanılacağını, beşte üç nitelikli çoğunluk kuralını ve hangi işlemlerin af anlamına geleceğini tartışmamız gerekmektedir.

Hukukumuzda af, genel af ve özel af olmak üzere iki şekilde ortaya çıkabilir. Genel afa suçun tamamen unutulması, fiilin işlendiği andan itibaren bütün neticeleri ile birlikte ortadan kaldırılması söz konusudur. Özel af ise sadece bir suç için verilmiş olan cezanın tümüyle veya kısmen affedilmesidir.⁶⁴⁵

87. madde af yetkisinin kanun ya da parlamento kararı şeklinde kullanılması gerektiğine ilişkin açık düzenleme içermemektedir. Buna karşın kişilerin hakları açısından sonuç doğuran her işlem gibi, af yetkisinin de kanun şeklinde kullanılması gerektiği açıktır ve öğretilerde bu yetkinin kanun şeklinde kullanılacağına dair tereddüt bulunmamaktadır.

Anayasa değişikliğine ilişkin 3 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı kanunla af yetkisinin beşte üç çoğunlukla kullanılabilmesi kuralı getirilmiştir. Gözler, 2001 yılında yayınlanan bir çalışmada genel af yetkisinin, incelediği ülkeler arasında sadece İtalya ve Yunanistan'da nitelikli çoğunlukla kullanılabildiğini⁶⁴⁶ tespit etmiştir. Çalışmamız açısından af kanunlarını diğer kanunlardan ayıran nokta Anayasa'nın getirmiş olduğu bu nitelikli çoğunluk şartıdır. Hemen yukarıda belirttiğimiz gibi beşte üç çoğunluk şartına tabi olan af kanunları ceza hukukuna ilişkin olan kanunlardır. 4709 sayılı kanunun 28.

⁶⁴⁴ Erikli ve Araç, 2006, s. 28.

⁶⁴⁵ Keyman, S., *Türk Hukukunda Af (Genel Af - Özel Af)*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 199 (Ankara: Ankara Üniversitesi, 1965), s. 43.

⁶⁴⁶ Gözler, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi", 2001, s. 318.

maddesinin TBMM Genel Kurulundaki birinci tur görüşmelerinden anlaşılan beşte üç nitelikli çoğunluğun adi suçlara yönelik olarak çıkartılan af kanunlarının yarattığı rahatsızlık nedeniyle Anayasada öngörüldüğüdür. Madde üzerinde söz alan siyasi parti temsilcilerinin hepsi aşağı yukarı bu gerekçeye dayanmışlardır, af kararı için üye tamsayısının salt çoğunluğunun yeterli olması yönündeki bir önerge ise reddedilmiştir.⁶⁴⁷ Anayasa'nın 87. ve 104. maddelerinde düzenleme konusu yaptığı af yetkisi, ceza hukukuna ilişkindir; vergi veya disiplin hukuku alanındaki aflar bu düzenlemenin kapsamına girmemektedir. Disiplin cezaları, idari para cezaları veya vergi cezaları, ceza hukuku açısından ceza oluşturmamaktadır ve sadece idari yaptırımlardan ibarettirler.⁶⁴⁸ Bu nedenle Anayasa'nın 87. maddesindeki af yetkisinin kullanılmasını gerektirmezler. Hangi kanunların af kanunu olduğuna yönelik tartışma Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı döneminde ortaya çıkmıştır. Sezer hangi nitelikte olursa olsun verilmiş bir cezanın azaltılmasını veya ortadan kaldırılmasını af olarak kabul etmiştir.⁶⁴⁹ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in beşte üç çoğunluk aranması gerektiği gerekçesi ile geri gönderdiği 4754 sayılı kanun, 206 oyla aynen kabul edilmiştir.⁶⁵⁰

Ne 1982 Anayasası'nın ilk metni, ne de daha önceki Anayasalarımız af kanunları için nitelikli çoğunluk ön gördüğü, af kanunları da diğer kanunlarla aynı usulle kabul edildiği için böyle bir tartışma daha önce yaşanmamıştır. Anayasa'nın 87. maddesinde geçen “genel ve özel af” kelimeleri ceza hukukuna ait terimlerdir. “Genel ve özel af” kelimelerinin dar yorumlanmasını gerektiren diğer bir nokta ise, Anayasa'nın 96. maddesindeki genel karar nisabına bir istisna getiriyor olmasıdır.⁶⁵¹ Has, ise af çıkarma

⁶⁴⁷ TBMMTD, 27.9.2001, D.21, C.70, B.134, s.287.

⁶⁴⁸ Erikli ve Araç, 2006, s. 33.

⁶⁴⁹ Neziroğlu, 2008, s. 28.

⁶⁵⁰ TBMMTD, 21.05.2002, D.21, C.95, YY.4, B.102, s.52.

⁶⁵¹ Erikli ve Araç, 2006, s. 43.

yetkisinin de diğer kamu hukuku normları gibi özgürlükler lehine yorumlanacağını ve bu nedenle af çıkarma yetkisine getirilen sınırlamaların dar yorumlanması gerektiğini savunmaktadır.⁶⁵² Has, ayrıca bir kanun ile kanunların değiştirilmesi mümkünken idari yaptırımların affı için nitelikli çoğunluk aranmasının mümkün olmadığını savunmaktadır.⁶⁵³ Anayasa hukuku öğretisinde de parlamentoların veya devlet başkanlarının af yetkisi, adli cezalara ilişkindir. Anayasa Mahkemesine göre Anayasa'nın 87. maddesinde yer alan af kanunları ceza hukuku anlamındaki af kanunlarıdır.⁶⁵⁴

Kanımızca 87. madde de geçen “af” kelimesine idari yaptırımları ve hatta öğrenci aflarını kapsayacak derecede geniş bir anlam vermek mümkün değildir. Ceza hukukunun kapsamına girmeyen aflar bu nedenle 87. maddedeki beşte üç çoğunluk kuralının dışındadırlar; kanun şeklinde yapılırlar ve yasama yetkisinin genelliğine dayanmaktadırlar.⁶⁵⁵

İçtüzük, af kanunlarını 92. maddede düzenlemiştir. 10 Nisan 2003 tarihli ve 766 sayılı karar, 92. maddeye af kanunlarını düzenleyen yeni bir fıkra eklemiştir. 92. madde üç durumda beşte üç çoğunluğun aranacağını öngörmektedir: i) Kanunun afla ilgili maddelerinin oylanmasında, ii) afla ilgili maddeler üzerine verilen önergelerin kabulünde, iii) kanunun tümünün oylanmasında. Beşte üçlük çoğunluğun her bir

⁶⁵² Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 291.

⁶⁵³ Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, 2009, s. 292.

⁶⁵⁴ 2005/89 E., 2006/120 K., 22 Aralık 2006, RG: 22 Kasım 2007 / 26708. “Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen genel ve özel af kavramları ceza hukukuna özgü kavramlar olup, ceza hukuku alanı dışında kullanılmamaktadır. ... Ayrıca, Anayasa'da öngörülen nitelikli çoğunluk aranmasına ilişkin değişiklik, ceza hukuku anlamında çıkarılan af yasalarının toplum vicdanında meydana getirdiği ağır sarsıntılar nedeniyle yapılmıştır.

...
Bu nedenlerle Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenen genel ve özel af kavramlarının kapsamını maddi ceza hukuku ile sınırlı olarak anlaşılması gerekmektedir.”

⁶⁵⁵ Erikli ve Araç, 2006, s. 42.

önergenin kabulünde sağlanıp sağlanmadığını belirlemek için ise önergeler üzerindeki oylamalar açık oylama şeklinde yapılacaktır. Herhangi bir önerinin görüşülmesi sırasında da genel veya özel af ilanı sonucunu doğuracak bir önergenin oylanması durumunda, işaretle oylamanın ardından kabul çoğunluğunun tespit edilmesi için bir de açık oylama yapılacaktır.⁶⁵⁶ Anayasa değişikliğine ilişkin 3 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı kanun daha önce TBMM'nin af yetkisinin dışında kalan 14. madde kapsamına giren suçları da af yetkisi kapsamına alarak TBMM'nin bu yetkisini genişletirken, 766 sayılı karar ile, İktüzük değişikliğinin 5. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi, af kanunu çıkartılmasını büyük ölçüde güçleştirmiştir.

Af kanunları üzerindeki tartışmayı noktalamadan önce değerlendirmesi gereken bir konu da şartlı salıverme veya erteleme gibi kanunların bu kapsamda değerlendirilmesinin gerekip gerekmediğidir. Araç ve Erikli, parlamentonun kanunların sadece ismini değiştirip, af kanunu yerine şartlı salıverme kanunu şeklinde adlandırarak bu kanunları beşte üç çoğunluk şartından kaçırmaya çalıştığını savunmuşlardır.⁶⁵⁷ Yazarlara göre TBMM'nin mahkeme kararları üzerinde etki yapabileceği yegâne yol aftır ve şartlı salıverme veya erteleme kanunları da beşte üç çoğunluk kuralına tabi olmalıdır.⁶⁵⁸ Ceza hukukunda yer alan erteleme kurumunun af ile birçok benzerliği olmasına rağmen, erteleme, yargı organları tarafından önceden çıkarılmış bir kanuna göre karar verilen ve erteleme süresi içinde tekrar suç işlenmesi halinde ertelenen suçun kovuşturulmasının mümkün olduğu bir yöntemdir.⁶⁵⁹ Ertelemede kişinin cezanın

⁶⁵⁶ Neziroğlu, 2008, s. 21.

⁶⁵⁷ Erikli ve Araç, 2006, s. 42.

⁶⁵⁸ Erikli ve Araç, 2006, s. 44.

⁶⁵⁹ Sözüer, 2001, s. 227.

infazından kurtulabilmesi için belirli bir süreyi iyi halli geçirmiş olması gerekir.⁶⁶⁰ Türk hukukunda erteleme süresi sonunda ceza ortadan kalkar, ertelemenin Türk hukukuna özgü bu etkisi onu genel affa yaklaştırır.⁶⁶¹ Erdem, erteleme bir şartlı af olarak kullanılarak, af kanunlarının Anayasa'dan kaynaklanan konu sınırının aşılabileceğine işaret etmektedir.⁶⁶² Şartlı salıverme kurumunun da af kanunları ile karıştırılması muhtemeldir. Bununla beraber şartlı salıverme mahkûmların kanundan kaynaklanan bir hakkıyken, af bir hak değildir. Şartlı salıvermede mahkûmun cezasının bir kısmını iyi halle çekmiş olması gerekir ve şartlı salıverme süresinin sonunda suç veya ceza ortadan kalkmaz sadece hüküm infaz edilmiş sayılır.⁶⁶³ Kanımızca yasama organının bir işlemi ile yargı kararlarına müdahale olanağı veren bir kanun ile yargı organlarına yetki devreden kanun arasındaki fark sırf sonuçların benzerliği ile kapanamaz. Benzer şekilde; geniş toplumsal sonuçları olan toplu genel ve toplu özel af yetkisi ile, somut olayda kararın hâkim tarafından verildiği iki kurum kanımızca tamamen farklıdır.

Kişinin almış olduğu cezanın sonucu olarak belirli hakları kullanmaktan yasaklanması halinde mahkemeler bu yasaklanan hakların kullanımını yetkisini geri verebilirler. Yargı organı tarafından kullanılacak bu yetkinin de af olarak nitelenmemesi gerekir.⁶⁶⁴

⁶⁶⁰ Erdem, M.R., “Ceza Hukukunda Cezaların Ertelenmesine İlişkin Düzenlemelere Anayasal Bakış”, *Anayasa Yargısı*, 18 (2001), 17–39 (s. 17).

⁶⁶¹ Erdem, 2001, s. 35.

⁶⁶² Erdem, 2001, s. 38.

⁶⁶³ Sözüer, 2001, s. 231.

⁶⁶⁴ Sözüer, 2001, s. 233.

VII. ULUSLARARASI ANTLAŞMALARIN ONAYLANMASININ UYGUN BULUNMASI KANUNLARI

Uluslararası antlaşmaların yapılmasında yetkinin yürütmenin elinde olduğu ve hatta antlaşmaların akdedilmesinin bir “hükümet tasarrufu” olduğu bugün dahi kabul edilmektedir.⁶⁶⁵ Buna karşın parlamentolar 14. yüzyıldan itibaren⁶⁶⁶ dış politika alanına da müdahale etmeye başlamışlardır. Başlangıçta sadece toprak terkine has olan bu yetki, zamanla tüm antlaşmaların ülkede hüküm ve sonuç doğurabilmesi için parlamentolarca onaylanması şartına dönüşmüştür.⁶⁶⁷ Parlamentoların hukuki yollarla dış politika işlerine müdahalesi ilk kez Amerika Birleşik Devletleri’nde görülmüştür. ABD’de Kongre dış politika işlerine diğer yasama organlarından daha sıkı bir denetim uygulamaktadır.⁶⁶⁸ Uluslararası ilişkilerin gelişmesiyle yasama organının uluslararası antlaşmaların tamamını görmesi imkânsız ve bazı durumlarda ise gereksiz hale gelmiştir. Dünya savaşlarından sonra yasama organlarının bilgisi olmayan gizli antlaşmaları Anayasalar engellemiş ancak bunların yerini ticari, teknik ve ekonomik antlaşmalar almıştır. Başka bir ifadeyle iç hukukta olduğu gibi uluslararası ilişkilerde de yürütme organına düzenleme yetkisi verilmiştir.⁶⁶⁹

Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması TBMM’nin kanun şeklinde kullandığı yetkilerinden bir tanesidir. Hatta Türkiye Cumhuriyeti Anayasası onaylanması için parlamentonun uygun bulması gereken antlaşmalar yerine parlamentoya

⁶⁶⁵ Gözler, K., *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1. baskı, 2 c. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2011), ii, s. 643.

⁶⁶⁶ Soysal, M., *Dış Politika ve Parlamento*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 183–165 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1964), s. 20.

⁶⁶⁷ Soysal, 1964, s. 26.

⁶⁶⁸ Soysal, 1964, s. 127.

⁶⁶⁹ Soysal, 1964, s. 253.

sunulmasına gerek olmayanları sayarak karşılaştırmalı hukukta ayırksı bir örnek oluşturmaktadır.⁶⁷⁰ Anayasa milletlerarası antlaşmaları düzenlediği 90. maddesinde özel bir usul kuralı getirmemiş olduğuna göre, bu kanunlar hakkında genel hükümler uygulanacaktır.⁶⁷¹ İçtüzük ise sadece 142. madde ile, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarının kabulü için açık oylama yapılmasını zorunlu kılmakla yetinmiştir. Burada milletlerarası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunları ele almamızın sebebi Genel Kurula ulaşana kadar geçirdikleri sürecin farklı olmasıdır.⁶⁷²

Anayasada milletvekillerinin kanun teklif etme yetkisini sınırlayan bir hüküm olmadığı halde 244 sayılı kanun⁶⁷³ uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanunların ancak kanun tasarısı olarak Bakanlar Kurulunca Meclis Başkanlığına sunulabileceğini düzenlemektedir. Bu kural kanun tasarı ve tekliflerinin konu bakımından bir ayrıma tabi olmadıklarının istisnasını oluşturmaktadır.⁶⁷⁴

6771 sayılı kanun hem Bakanlar Kurulu'nu hem de kanun tasarısını hukuk düzenimizden çıkarttığı ve artık yürütme organının kanun önermesi sadece bütçe ve kesin hesap kanunları için mümkün olacağı için, 244 sayılı kanun fiilen uygulanamaz hale gelmiştir. Anayasa'nın 90. maddesinin bir kanunla onaylanmasının uygun bulunmasını

⁶⁷⁰ Gözler, ii, 2011, s. 654.

⁶⁷¹ 2001 yılında 713 sayılı karar ile 81. maddede değişiklik yapılarak uygun bulma kanunlarını sadece tümü üzerinde görüşme açılacağı maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağı ve önerge verilemeyeceği düzenlenmişti. Bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından; TBMM'nin antlaşmalara çekince koyma ve uygun bulma kanununun yürürlük tarihinin belirleme yetkilerini ancak görüşme açılarak kullanabileceği gerekçesi ile Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. E.2001/129 K. 2002/24., 3 Ocak 2002, RG: 18 Haziran 2002 / 24789.

⁶⁷² Taslak'ın 62. maddesinin ikinci fıkrası uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması kanunlarının Genel Kuruldaki görüşmelerinde değişiklik önergesi verilmesini yasaklamaktadır.

⁶⁷³ 31 Mayıs 1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Yasa.

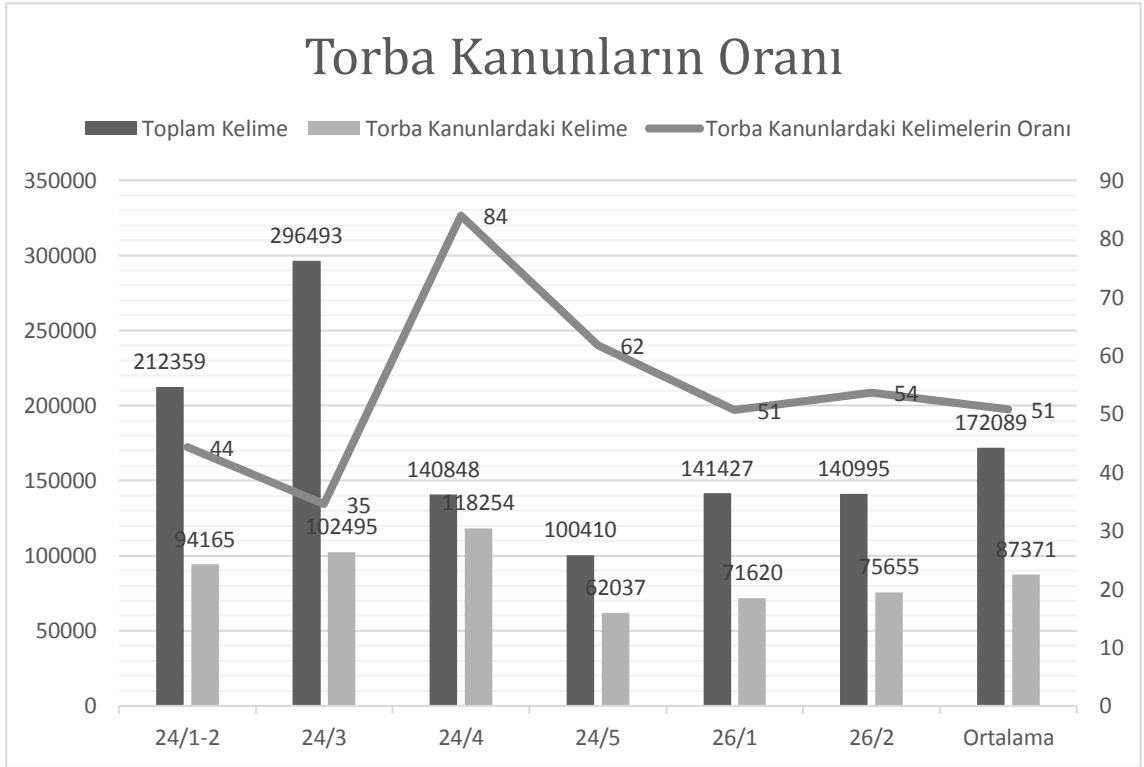
⁶⁷⁴ Bakırcı, 2000, s. 400.

aradığı antlaşmalar CBK'leri ile de onaylanamayacağı için kalan tek çare bu kanunların da teklif olarak sunulmasıdır. Uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunların herhangi bir milletvekilince teklif edilmesiyle yürütme organının belki de bilinçli olarak ertelediği uluslararası meselelerin TBMM gündemine gelmesine, kanun teklifinin reddedilmesi halinde ise bir yıllık görüşme yasağına takılmasına neden olacaktır. Öte yandan bu tür kanun teklifleri muhalefete yürütmenin dış politika tercihlerini denetlemek için etkin bir yöntem sağlayacaktır.

Kanımızca yürütmenin bu alanda kanun teklif etme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Ancak Anayasa tarafından verilmeyen bir yetkinin İktüzük ile Cumhurbaşkanına tanınması veya milletvekillerine konu sınırı olmaksızın tanınan yetkinin geri alınması mümkün olmadığı için tek çare yeni bir Anayasa değişikliğidir.

VIII. TORBA KANUNLAR

Çalışmamızda, bu son başlığa kadar hukukumuzda yer alan kanun yapma yöntemlerine değindik. Buraya kadar açtığımız tüm başlıklar hukukumuzda yer alan kurumları açıklamaktaydı. Torba kanun kavramı ise hukukumuzda yer almayan, TBMM’de son yıllarda sıkça tercih edilen⁶⁷⁵ ve artık neredeyse normal hale gelen⁶⁷⁶ bir uygulamaya verilen isimden ibarettir. Torba kanunların kullanım sıklığını belirlemek için 24. Dönem ve 26. Dönemin ilk iki yasama yılı üzerinde yaptığımız inceleme torba



Şekil 4 - Torba Kanunların Tüm Kanunlara Oranı (Kelime Sayısına Göre)

kanunların incelediğimiz yıllarda çıkan kanunların yarısına denk olduğunu

⁶⁷⁵ Torba kanunlar 22. Yasama Döneminden itibaren artmıştır. Yüksel, 2014, s. 56; Haspolat, E., “Yasamadan Yürütmeye İktidar Devri Olarak Torba Yasa(ma)”, *Alternatif Politika*, 8.2 (2016), 404-449 (s. 426).

⁶⁷⁶ Bakırcı, 2016, s. 22.

göstermektedir.⁶⁷⁷

Torba kanunlar için uygulanacak genel yasama yönteminden farklı bir yöntem öngörülmemiştir. Torba kanun bir yöntemi değil, kanunun içeriğini ifade eden bir kavramdır.⁶⁷⁸ Bu nedenle ne olduğunu tanımlamak için başvurabileceğimiz bir hukuk normu bulunmamaktadır. Öğretide torba kanun İba tarafından “*birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklik yapan kanunlar*” olarak tanımlanmıştır.⁶⁷⁹ Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere incelediğimiz torba kanunlardan bazıları sadece iki kanunda değişiklik içermekteyken, 6552 sayılı kanun 76 farklı kanunda değişiklik yapmaktadır.

Torba kanunların birden fazla konuyu düzenleyen içerikleri, kökü Roma’da olan ve kanunların tek bir konu veya birbiriyle sıkı ilişki içinde konuları düzenlemesi gerektiği ilkesine⁶⁸⁰ aykırıdır.⁶⁸¹ Torba kanunlar terimin yerliliğine rağmen sadece ülkemiz parlamentosunun kullandığı bir yöntem değildir. Özellikle İngiltere öncülüğünde İngiliz Devletler Topluluğu ülkeleri 19. Yüzyılın ortalarından itibaren torba kanunları ölü ve eskimiş mevzuatı ayıklamak için kullanmışlardır.⁶⁸² Amerika Birleşik Devletleri’nde ise federe devlet Anayasalarının büyük çoğunluğu her kanunun bir konuya özel olmasını

⁶⁷⁷ 25. Yasama dönemi 23 Haziran 2015 günü başlayıp, 45 gün içerisinde bakanlar kurulunun kurulamaması nedeniyle Anayasa’nın 116. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenmesine karar verildiğinden, 26 Ekim 2015 Pazartesi sona erdiği ve sadece 11 birleşim yapıldığı için incelemeye dahil edilmemiştir.

⁶⁷⁸ İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, 2011, s. 200.

⁶⁷⁹ İba “çeşitli kanunlarda” ibaresinin genellikle torba kanuna işaret ettiğini belirtmektedir. Biz “bazı kanunlar” ibaresini de eklemek gerektiğini düşünüyoruz. İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, 2011, s. 199.

⁶⁸⁰ Ergül, O., “Türkiye’de yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, *ÖDTÜ Atatürkçü Düşünce Topluluğu Düşün Dergisi*, s. 3 <<http://www.yasaizleme.org.tr/pdf/torba-kanunlar.pdf>> [erişim 23 Mayıs 2016].

⁶⁸¹ Uslu, yasamanın genelliği ve asliliği ilkelerinin bu tür kanunlara izin verdiğini ve hukukumuzda bu yöntemle kanun yapılmasını yasaklayan bir hükmün de bulunmadığını savunmaktadır. Uslu, F., *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Adalet, 2017), s. 190.

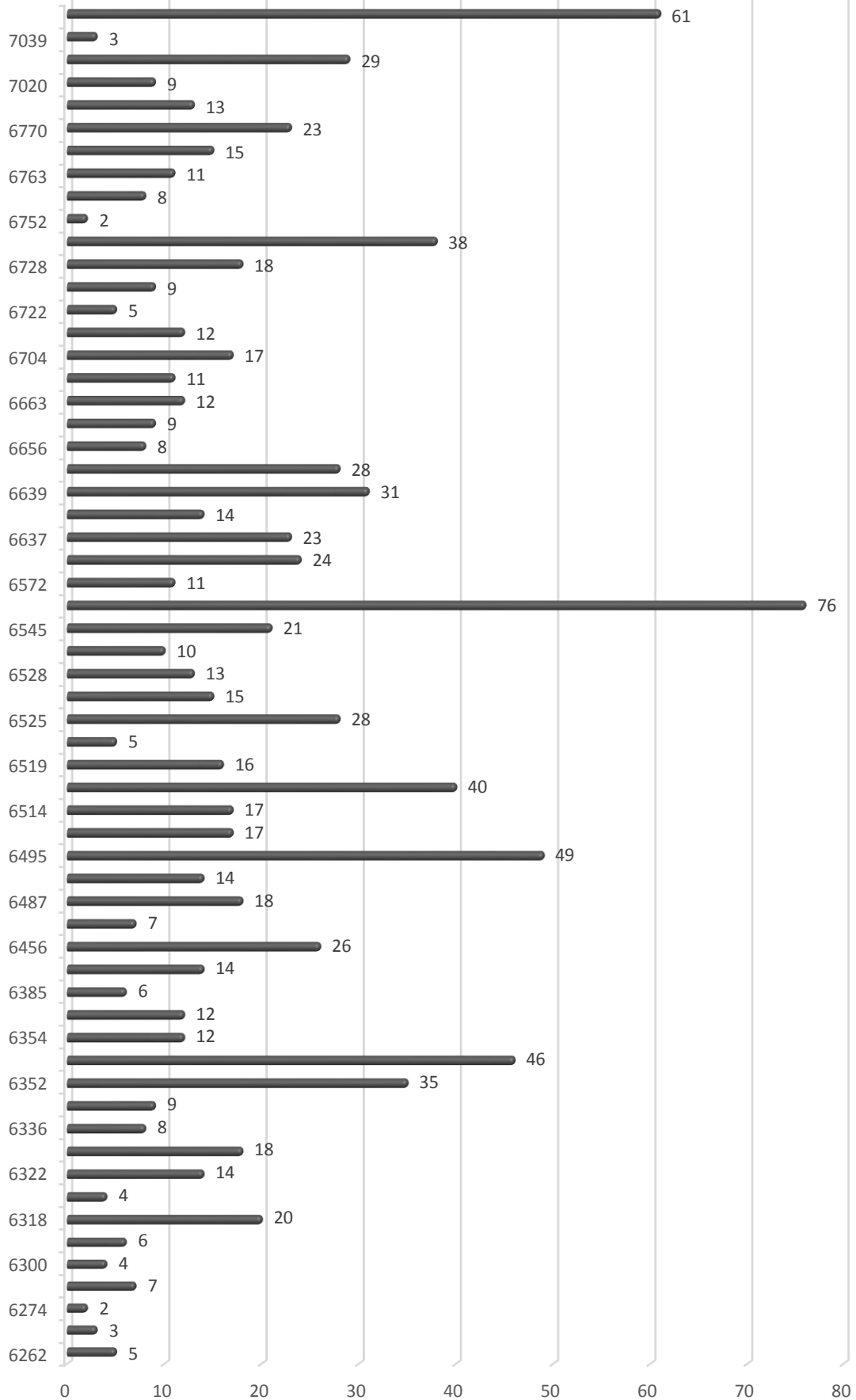
⁶⁸² Massicotte, L., “Omnibus bills in theory and practice”, *Canadian parliamentary review*, 36.1 (2013), 13–17 (s. 13). İrlanda 2008 yılında bir torba yasayla 3.225 kanunu yürürlükten kaldırmıştır.

gerektirmektedir.⁶⁸³ Buna karşın ABD kongresinde özellikle çeşitli devlet faaliyetlerine ödenek sağlanması amacıyla kullanılmakta ve torba kanunlarla Kongre, Başkan'ın veto yetkisini kullanmasını engellemeye çalışmaktadır.⁶⁸⁴

⁶⁸³ Massicotte, 2013, s. 15.

⁶⁸⁴ Janda, Berry, ve Goldman, 1992, s. 389.

BİR TORBA KANUNLA DEĞİŞTİRİLEN KANUN SAYISI



Şekil 5 - Bir Torba Kanunla Değiştirilen Kanun Sayısı

Torba kanun tanımındaki en önemli özellik, kanunun maddelerinin düzenlediği konuların birbiriyle ilgisiz olmalarıdır. Eğer kanun birden fazla kanunda değişiklik yapıyor ancak bu değişikliklerin hepsi aynı amaca ve konuya bağlı kalıyorsa bu kanunu torba kanun olarak nitelememek gerekir.⁶⁸⁵ Belirli bir amaca yönelik olarak birden fazla kanunda değişiklik yapılması halinde ortaya torba kanun değil bir çerçeve kanun çıkacaktır.⁶⁸⁶ Bakırcı, 2000’li yıllar öncesinde ve 2000’lerin başında belirli bir tema ve hedef etrafında, yasama sürecini hızlandırmak için değil belli bir alanı kapsamlı bir şekilde düzenlemek için birden fazla kanunda değişiklik getiren kanunların torba kanun olarak değil “paket kanun” olarak adlandırılması gerektiğini savunmaktadır.⁶⁸⁷ Diğer kanunların torba kanunlar tarafından değiştirilen hükümleri ilgili kanuna işlenirken, zaman zaman torba kanunlar tarafından yapılan değişikliklerin ilgili kanunlara işlenmesi mümkün olmamakta ve sonrasında torba kanunlarda değişiklik yapan torba kanunların doğmasına neden olmaktadır.⁶⁸⁸

Torba kanun uygulaması temel kanun yöntemi gibi yasama sürecini hızlandırmak için başvurulan bir yoldur.⁶⁸⁹ Bakırcı, torba kanunla birleştirilen her kanun başına dört saat zamandan tasarruf edildiğini belirtmiştir.⁶⁹⁰ Torba kanunlar sayesinde meclis çoğunluğunu elinde bulunduran iktidar çok sayıda kanunun konusunu oluşturması

⁶⁸⁵ Örneğin 25 Nisan 2013 tarih ve 6462 sayılı “Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çok sayıda kanunda yer alan özür, sakat ve çürük kelimelerini “engelli” kelimesi ile değiştirilmiştir. 4 maddelik bu kanunun 1. maddesi alt bentlere de sahip olan 95 fıkra olarak düzenlenmiştir.

⁶⁸⁶ Yüksel, 2014, s. 52.

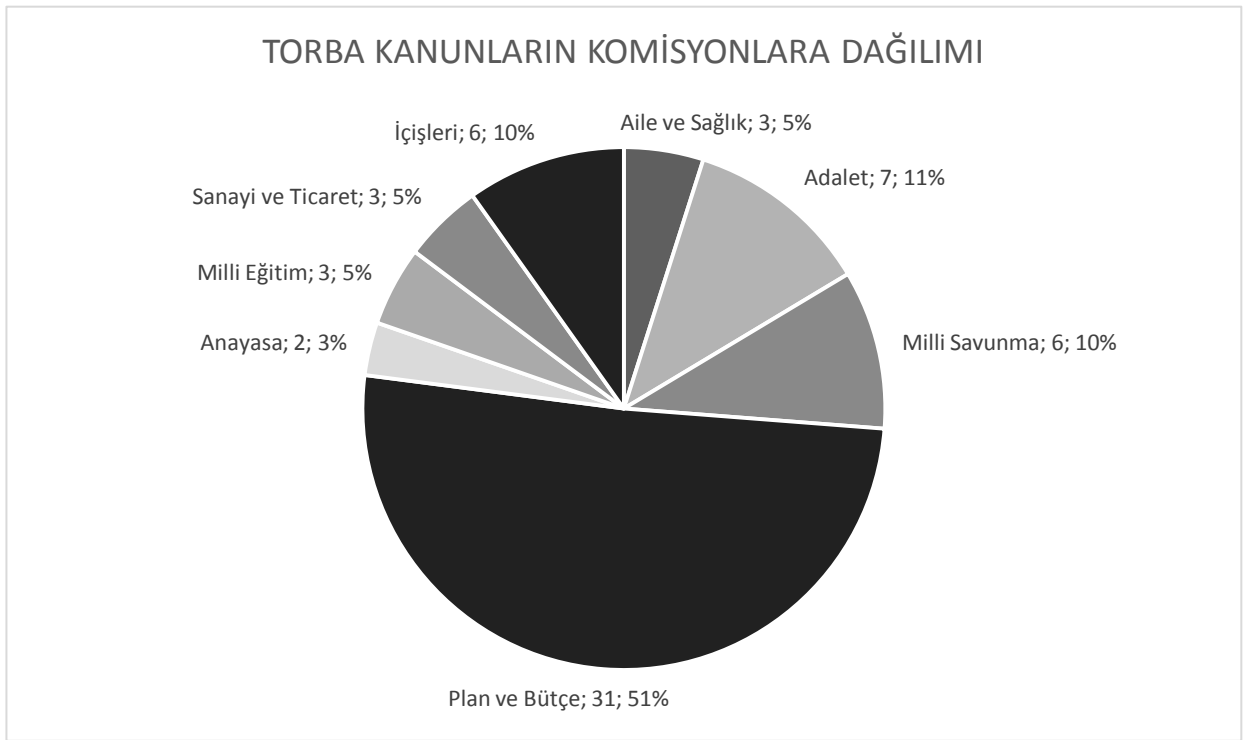
⁶⁸⁷ Bakırcı, 2016, s. 25.

⁶⁸⁸ Yüksel, 2014, s. 49. Örnek olarak 1 Şubat 2006 tarih ve 5453 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” verilebilir.

⁶⁸⁹ İba 2011’de yayınlanan makalesinde o güne kadar çıkarılan tüm torba kanunların İhtüzük madde 91 uyarınca yasalastığını belirtmiştir. İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, 2011, s. 197.

⁶⁹⁰ Ergül, 2013, s. 39.

gereken maddeleri birleştirerek hem komisyon hem de Genel Kurul aşamasında kanunun tümü üzerindeki görüşmeleri azaltmaktadır. Ülkemizde torba kanunlar tek parti iktidarı döneminde yoğunlaştığı için, parlamentoda pazarlık amacıyla karşılıklı ödün vermenin ve yasa önerisine destek sağlamanın bir amacı olarak kullanılabilirler aklı gelmemektedir.⁶⁹¹



Şekil 6 - Torba Kanunların Komisyonlara Dağılımları (Kanun Sayısına Göre)

Torba kanun uygulaması içtüzük hükümlerine aykırı davranışların bir orkestrası gibidir. Torba kanunlar komisyon sistemini alt üst edecek şekilde esas komisyon olarak

⁶⁹¹ ABD’de başkanın kısmi veto yetkisi olmadığından, Kongre başkanın veto etmeyeceği maddelerin yanına veto tehdidi altındaki düzenlemeleri yerleştirerek torba kanunları yürütmeye karşı silah olarak kullanmaktadır. Massicotte, 2013, s. 15.

bütçe komisyonuna havale edilirler.⁶⁹² Aşağıdaki grafiklerde görüldüğü üzere 24. Yasama Dönemini ve 26. Yasama Dönemini 31 Aralık 2017 tarihine kadar kapsayan incelememize göre torba kanunların yarısından fazlası Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir.

Tali komisyonların uygulamada rapor hazırlamaması⁶⁹³ da bu duruma eklenince uzman komisyon sistemi anlamsızlaşmaktadır.⁶⁹⁴ Anayasa'nın 162. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iktidar grubuna en azından sekizde beş sandalye sağlayacak şekilde kurulmuş olan bir komisyonun adeta genel görevli komisyon halini almasının Anayasaya

⁶⁹² Teziç, E., "Torba Kanun", içinde *Yasa Yapma Tekniği* (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2016), s. 336.

⁶⁹³ Deveci, H., "Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2015, 55–90 (s. 73,75).

⁶⁹⁴ İba, "Ülkemizde 'Torba Kanun' ve 'Temel Kanun' Uygulamaları", 2011, s. 199.

uygunluğu tartışmalıdır.⁶⁹⁵ Bununla beraber 6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinin



Şekil 7 - Torba Kanunların Komisyonlara Dağılımı (Kelime Sayısına Göre)

ardından Plan ve Bütçe Komisyonu diğer komisyonlarla aynı şekilde kurulacağından bu anayasal sorun ortadan kalkacaktır.

Hatırlanacağı üzere komisyonların kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır.⁶⁹⁶

⁶⁹⁵ Bakırcı, 2000, s. 313.

⁶⁹⁶ Anayasa mahkemesinin 27 Temmuz 2015 tarihli 29424 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2014/88 E., 2015/68K. sayılı ve 13 Temmuz 2015 tarihli kararına yazdıkları karşı oy gerekçesinde Serdar Özgüldür ve Serruh Kaleli komisyonların bu şekilde kanun teklifinde bulunmasının bir şekil bakımından değil, esas bakımından Anayasaya aykırılık oluşturacağını şu şekilde açıklamaktadır: “Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasının ihlali sonucu bir yasalaştırma söz konusuysa, bu konudaki ihlâl Anayasa'nın 148. maddesi anlamında bir "şekil sakatlığı"na değil, doğrudan 88. maddesine aykırı düşer ve yapılacak

Buna karşın torba kanunlara komisyon aşamasında madde eklenmesi olağan bir hal almıştır.⁶⁹⁷ Komisyonlar zaten birbiriyle ilgisiz kanunlarda değişiklik yapan metne başka kanunlarda değişiklik getiren maddelerin eklenmesinde sakınca olmayacağı kanısındadırlar ve çoğu zaman bu tavır Meclis Başkanlığı tarafından hoş görülmektedir.⁶⁹⁸ Bu uygulama açıkça içtüzük hükümlerini ihlal etmektedir.⁶⁹⁹ Deveci, komisyonların kanun önerisini görüşürken yeni maddeler eklemesinin Anayasa'nın 88. maddesine aykırılık gerekçesiyle "esas" denetimine tabi tutulabileceğini savunmaktadır.⁷⁰⁰ Genel Kurul görüşmeleri sırasında görüşülen kanuna iktidar grubu milletvekillerinin önerleriyle madde eklenmesi de olağan bir hal almıştır.⁷⁰¹ Meclis Başkanlığınca komisyon aşamasındaki ihlaller tespit edilse dahi komisyonun tavrını

Anayasal denetimin, "şekil bakımından" değil, "esas bakımından" söz konusu olması gerekir. 88. maddenin ikinci fıkrasındaki "Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir" hükmünün de bu açıklama çerçevesinde yorumlanması ve bu düzenlemenin aynı maddenin birinci fıkrasındaki Anayasal hüküm doğrultusunda anlaşılması ve hüküm ifade etmesi gerekir. Yani, birinci fıkraya aykırı bir durum söz konusu ise artık ortada doğrudan bir Anayasa ihlali söz konusu olacak ve Anayasa'nın bu hükmünün bir tekrarıdan ibaret olan TBMM İçtüzüğü'nün 35. maddesinin ihlali nedeniyle, Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen (ve son oylamaya ilişkin olmadığından kanunun iptalini gerektirmeyen) bir şekil sakatlığından ve şekil denetiminden değil; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlali sonucu esası ilgilendiren bir sakatlıktan ve esas denetimden söz edilebilecektir.

(...)

Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasının açık âmir hükmü karşısında, TBMM İçtüzüğü'nün 87'nci maddesi gerekçe gösterilerek, görüşülmekte olan bir tasarı veya teklifin konusu olmayan "başka" kanunlarda ek ve değişiklik getiren "yeni bir kanun teklifi mahiyetindeki" değişikliklerin "Genel Kurul" tarafından da yapılamayacağı açıktır.

Anayasa'nın 148. maddesindeki "Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı hususları ile sınırlıdır." hükmünün de bu belirlemeye etkisinin olamayacağı kuşkusuzdur. Gerçekten, 88'nci maddenin birinci fıkrasına açıkça aykırı bir yasama faaliyeti söz konusu olduğundan, Genel Kurulca öngörülen çoğunlukla yapılacak bir "son oylama"nın belirtilen Anayasa'ya aykırılığı düzeltereği kabul edilemez. Ancak 88 inci maddenin birinci fıkrasına uygun bir yasama faaliyeti içerisinde 148 inci maddedeki "şekil denetimi" kuralı işletilebilir. Davanın somutunda ise yukarıda açıklandığı üzere, aksi yönde bir yasama faaliyeti bulunduğu görüldüğünden; 148 inci maddenin bu davanın somutunda uygulama kabiliyeti bulunmamaktadır."

⁶⁹⁷ İba, "Ülkemizde 'Torba Kanun' ve 'Temel Kanun' Uygulamaları", 2011, s. 199.

⁶⁹⁸ Bakırcı, 2015, s. 270.

⁶⁹⁹ Deveci, 2015, s. 63.

⁷⁰⁰ Deveci, 2015, s. 86.

⁷⁰¹ İktidar grubundan gelen bu tür öneriler sıklıkla tartışma yaratmaktadır. Örnek olarak bkz.; TBMMTD, 12.06.2012, D.24, C.23, B.118, s.82-85. Genel Kurul aşamasında yeni maddeler eklenmesine en güzel örnek 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Komisyon raporunda 59 madde artı 3 geçici maddeden oluşan kanun Genel Kurulu 90 madde artı 3 geçici madde olarak terk etmiştir. İktidar ve muhalefetin uzlaşarak eklediği 23 madde üzerinde hiçbir tartışma yaşanmamıştır. TBMMTD, 03.07.2012, D.24, C.27, B.131, s.103 vd.

değiştirmedeği gözlenmiştir.⁷⁰²

“Bazı/Çeşitli kanunların...” ifadesiyle başlayan kanunların içerisinde ne olduğu bilinmemesine ek olarak, kimi zaman torba yasanın adı “Türk Ceza Kanunu ve...” gibi, bir alana yönelikmiş izlenimini uyandırmakta, ancak torba yasa çok farklı hükümler içerebilmektedir.⁷⁰³ Yukarıda aktardığımız üzere bir kanun önerisi görüşülürken başka kanunlarda değişiklik getiren yeni kanun teklifi niteliğindeki önergelerin işleme konulması İçtüzük’ün 87. maddesinin 3. fıkrasında yasaklanmıştır, ancak torba kanunlar çok sayıda ilgisiz kanunda değişiklik yaptığı için bu kural uygulanmamaktadır.⁷⁰⁴ Torba kanun “bazı” kanunlarda değişiklik yapıyor olsa da ele aldığı kanunlar dışında kalan önergeler işleme konulmamalıdır.⁷⁰⁵

Yasama sürecinin sonunda herkesi bağlayıcı bir kanun olarak ortaya çıkacak olan metnin açık ve şeffaf bir yöntemle kamuoyunun denetleyebileceği şekilde yapılması gerekirken⁷⁰⁶ torba kanunlar tam ters etkiye sahiptir. Şeffaflık o derece önemlidir ki, Teziç, kanun yapımının tüm aşamalarının şeffaf ve aleni olmasının, kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadıklarının göstergesi olduğunu⁷⁰⁷ savunmaktadır. Torba kanunların içerikleri ise o derece karmaşıktır ki, kamuoyu şöyle dursun, iktidar grubu üyesi milletvekilleri bile kanun içeriğine hâkim olamamaktadır.⁷⁰⁸ Hoş, torba kanun yönteminin anti-demokratik dönemlerde tercih edildiğini ve demokratik parlamentoların

⁷⁰² Deveci, 2015, s. 73.

⁷⁰³ Örnekler için bkz. Deveci, 2015, s. 62.

⁷⁰⁴ Bakırcı, 2016, s. 34.

⁷⁰⁵ Neziroğlu, 2008, s. 123.

⁷⁰⁶ Ergül, s. 2.

⁷⁰⁷ Teziç, E., “Usulün Saptırılması: ‘Torba Kanun’”, *Cumhuriyet Gazetesi* <http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/176145/Usulun_Saptirilmasi___Torba_Kanun_.html> [erişim 23 Mayıs 2016].

⁷⁰⁸ İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, 2011, s. 201.

bu uygulamadan kaçındığını aktarmıştır.⁷⁰⁹

İba, torba kanunların bir öz veya ruhtan yoksun, gerekçelerinin ise eksik ve karmaşık olduğunu belirtmektedir. Yazara göre bu durum kanunun yorumlanmasını da güçleştirmektedir.⁷¹⁰

Torba kanunların kimi maddeleri bir kanunun birden çok maddesinde değişiklik yapmaktadır. Oylamalar fıkralar için değil maddeler için açıldığından milletvekilleri bir maddenin yaptığı değişikliklere paket olarak evet veya hayır oyu kullanmak zorunda kalmaktadırlar. Bu sakıncayı gidermek için bu tür maddelerin zaman zaman bölünerek görüşülmesi yoluna gidilmektedir.⁷¹¹

Deveci, torba kanunların artması sonucunda kanun hükmünde kararnamelerin önemini yitirdiğini belirtmiştir.⁷¹² Kanımızca tam aksine torba kanunların varlığına neden olan Anayasa Mahkemesinin içtihatla KHK yolunu kapatması olmuştur.⁷¹³ Anayasal

⁷⁰⁹ Hoş, S., “Yok Kanun, Yap Kanun, Torba Kanun”, *Cumhuriyet Bilim ve Teknik Eki*, 2014 <<http://www.hukukibaykus.com/yazilarim/148-yok-kanun-yap-kanun-torba-kanun>> [erişim 23 Mayıs 2016].

⁷¹⁰ İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, 2011, s. 200.

⁷¹¹ Neziroğlu, 2008, s. 109.

⁷¹² Deveci, 2015, s. 63.

⁷¹³ Anayasa Mahkemesi, 2011 yılına kadar, 8 Ekim 1989 tarihli, 20306 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1989/4 E., 1989/23 K. sayılı ve 16 Mayıs 1989 tarihli kararıyla oluşturduğu [Gözler, 2000, s. 81.] içtihadına göre yetki kanunlarında zorunluluk, ivedilik ve önemli olma şartlarını aramaktaydı. 15 Aralık 2011 tarihli ve 28143 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2011/60 E., 2011/147 K. sayılı ve 27 Ekim 2011 tarihli kararıyla Anayasa Mahkemesi yetki kanunları konusundaki içtihadını şu şekilde değiştirmiştir: “Bir başka Anayasaya aykırılık iddiası ise, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK'ler çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun bulunmadığına ilişkindir. Dava konusu yetki yasasıyla çıkarılması için izin verilen KHK'ler olağan kanun hükmünde kararnamelerdir. Bu tür KHK'lerin çıkarılabilmesi için acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa'da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Bu itibarla, yetki kanunlarının ve KHK'lerin Anayasaya uygunluğunun incelenmesinde Anayasa'da öngörülme-yen yeni şartlar ihdas edilmesi mümkün olmadığı gibi, neyin 'önemli', 'ivedi' ve 'zorunlu' olduğuna Anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organının karar vermesi de bu organın işlevine uygun değildir. Ayrıca bu kavramların sübjektif nitelik taşıdığı ve göreceli olduğu da açıktır. Bu nedenle, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olup olmadığının incelenmesi, Anayasa'da öngörülen çerçevenin dışına taşacak ölçüde bir denetim yapılması anlamına gelebilecektir. Oysa yetki yasaları üzerindeki denetimin, Anayasa'da öngörülen çerçevenin sınırları içinde kalması gerekir. Bu nedenle, KHK çıkarılması için yetki verilen konunun acil, ivedi, önemli ve zorunlu olup olmadığının incelenmesine gerek görülmemiştir.” Anayasa

sınırlamalarına rağmen kanun hükmünde kararnameler iktidarların kanun yapma ihtiyacını azaltan araçlardır. Anayasa Mahkemesinin 90'lerden itibaren yetki kanunları için uyguladığı sıkı denetim sonucunda iktidarlar torba kanun yöntemini tercih etmiş ve 1982 Anayasası'nın sınırlandırmaları Anayasa Mahkemesinin bu gidişe müdahalesini önlemiştir.

Kanımızca torba kanunlar parlamentoların iktidar partisinin önerilerini onaylamaktan başka bir işe yaramayan bir kurum gibi görünmesine neden olmakta ve saygınlığını azaltmaktadır.⁷¹⁴ Torba kanun uygulamasından duyulan rahatsızlık Meclis Başkanlığınca dahi dile getirilmiştir.⁷¹⁵ Dahası çok sayıda madde içeren torba yasaların çoğu⁷¹⁶ temel kanun yöntemi ile görüşülmektedir. Bu kanunların tasarı görünümü tekliflerle⁷¹⁷ Meclis Başkanlığına ulaşması ise torba kanunların muhalefet tarafından denetlenmesini daha da zorlaştırmaktadır.

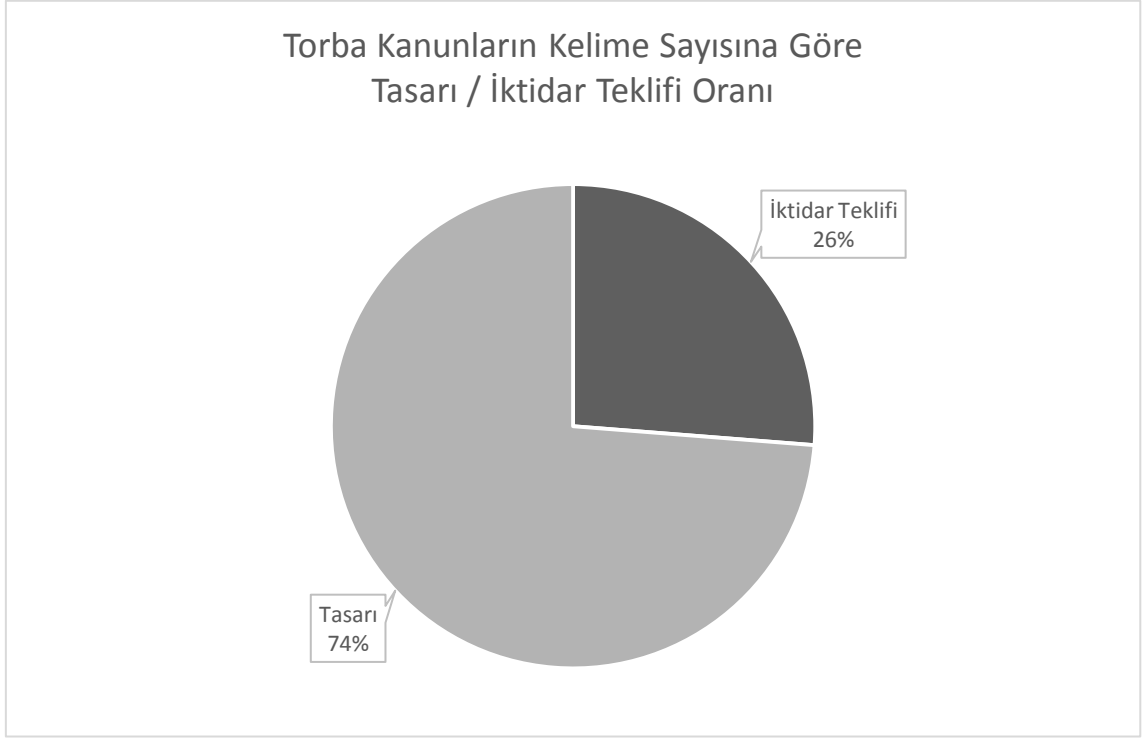
Mahkemesinin içtihadını bu yönde değiştirmesine Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT karşı oyları ile itiraz etmişlerdir. İptale konu yetki kanununun yürütme organına sınırları çizilmemiş yetkiler veren iki hükmü ise 7 oya karşı mahkeme başkanının da içinde bulunduğu 7 oy ile iptalden kurtulmuştur. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin gelecek dönemlerde “ivedilik, zorunluluk, önemlilik” şartlarını aramayacağı, karşı oy sahiplerinden Osman Alifeyyaz PAKSÜT dışındaki üçünün emekli olduğu da göz önüne alınınca rahatlıkla söylenebilir. Anayasa mahkemesinin içtihat değişikliğinin ayrıntılı değerlendirmesi için bkz: [Türk, 2013, ss. 122–127.]

⁷¹⁴ Massicotte, 2013, s. 17. Sav, torba yasaların yürütmenin güdümü altındaki yasamanın özensiz bir çalışma biçimi benimsemesi olduğunu savunmaktadır. Sav, A., “Yasa Yapma Sanatının Ölümü (Torba Yasalar)”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014, 597–606 (s. 599).

⁷¹⁵ Deveci, 2015, s. 56.

⁷¹⁶ 24. Yasama döneminde torba yasaların %86,27'si 91. madde yöntemi ile görüşülmüştür. Haspolat, 2016, s. 428. Torba yasaların sayısal bir analizi için. Haspolat, 2016, s. 433.

⁷¹⁷ Bakırcı, 2016, s. 43.



Şekil 8 - Torba Kanunların Kelime Sayısına Göre Tasarı / İktidar Teklifi Oranı

Torba kanunlar çoğunlukla komisyon aşamasında teklif ve tasarıların birleştirilmesi veya Genel Kurul görüşmeleri sırasında komisyon raporunda olmayan maddelerin eklenmesi sonucunda ortaya çıkmaktadırlar. Her iki aşamada da komisyonun basit çoğunlukla karar alabilmesi parlamento çoğunluğunun muhalefet ile uzlaşmaya ihtiyaç duymadan torba kanunlar yaratmasına olanak vermektedir. Bu nedenle komisyon aşamasında kanun önerilerinin birleştirilmesi ve Genel Kurul aşamasında yeni madde eklenmesi kararlarını komisyonun ancak nitelikli çoğunlukla alabilmesi torba kanunların olağan yasama yöntemine dönüşmesini engelleyecektir.

SONUÇ

Çalışmamıza başlarken hedefimiz TBMM'nin kanun yapma yetkisini kullandığı yöntemi incelemektir. Bu amaçla kanun yapımını düzenleyen hukuk kurallarını, ardından hem kurallara hem de uygulamaya ışık tutması için ilgili Anayasa Mahkemesi kararlarını inceledik. Son aşamada ise parlamentonun bu kuralları ne şekilde uyguladığını görmek için 24. ve 26. Yasama Dönemine ait Genel Kurul tutanaklarından faydalandık. Çalışmamız yasama yöntemini düzenleyen kuralların uygulamada zaman zaman ihlal edildiğini, yasama yöntemini düzenleyen normlarla uygulamanın farklı olduğunu gösterdi. Kanımızca yasama sürecinin tamamına yayılmış olan İçtüzük ihlalleri, yasama sürecini hızlandırma saikiyle gerçekleştirilmektedir.

TBMM uygulamasında İçtüzük'e aykırılıklar daha kanun önerme aşamasında başlamakta; Bakanlar Kurulu kanun tasarısı hazırlamak yerine, bakanlıklar tarafından olgunlaştırılmasına fırsat verilmemiş kanun tekliflerini milletvekilleri aracılığıyla Meclis Başkanlığına sunmaktadır. Genel yasama yöntemiyle kanunlaşan önerilerin yüzde otuzu bu yöntemle Meclis Başkanlığına sunulmaktadır.

Yeterli ve sağlıklı tartışmaya izin vermeyen, zaman zaman kifayet önergeleri ile kesilen komisyon görüşmeleri, Genel Kurulun iş yükünü azaltmaktansa, Genel Kurula taşınan tartışmalar doğurmaktadır. Genel Kurul, komisyon aşamasındaki aksaklıklar üzerine açılan, kimi zaman saatler süren usul tartışmalarına sahne olmaktadır. Bundan belki de daha önemlisi komisyon aşamasında yeterince olgunlaştırılmayan kanunlar üzerinde Genel Kurulda esaslı değişiklikler yapılmakta, komisyon görüşmeleri beklenen faydayı sağlayamamakta, kanunlar tamamen Genel Kurulda yazılmaktadır.

Yasama sürecini biraz olsun hızlandırmak, yüzlerce maddeden oluşan Medeni Kanun, Borçlar Kanunu gibi temel kanunların kabul edilebilir sürelerde, sistematikleri bozulmadan görüşülmesini sağlamak amacıyla 91. maddeyle getirilen temel kanun yönteminin kullanılması için gerekli nitelikli çoğunluğun kaldırılması, günümüzde bu özel yöntemin birkaç istisna hariç madde sayısı onun üzerindeki neredeyse tüm kanunlar için kullanılır hale gelmesine neden olmuştur. Anayasa Mahkemesinin kendi kaleme aldığı temel kanun tanımı, nitelikli çoğunluk şartının kaldırılmasına sessiz kalması sonucunda anlamsız hale gelmiştir.

2000'lerin başında ortaya çıkan, o günlerde Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlanmasını ve ekonomik reformların hızla kanunlaşmasını sağlayan torba kanunlar, yasama uygulamasındaki en büyük sorun haline gelmiştir. Yasama yöntemini hızlandırma amacıyla benimsenen torba kanun uygulaması ve temel kanun yöntemi birleşerek İktüzük'ün yasama sürecinde parlamentodaki azınlığa tanıdığı söz hakkını kısıtlamıştır.

En kısa zamanda yasama süreci muhalefetin söz hakkını garantiye alan, kamuoyunun kanunlar hakkında bilgilенmesine imkân veren ve makul bir sürede kanun yapılmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Kanımızca Genel Kurula ağırlık veren bir yasama yöntemiyle bu ihtiyaçları dengelemeye çalışmak hiçbirinin yeterince tatmin edilmemesine neden olur. Bu nedenle bizim önerimiz yasama sürecinin neredeyse tamamının komisyonlarda tamamlanması, Genel Kurulun ise komisyonlardan gelen kanun önerileri üzerinde sadece kabul veya ret iradesini belirtmesidir.

Bu amaçla öncelikle tüm komisyon görüşmelerinin milletvekillerine Genel Kurulun sunduğu kamuoyuna ulaşma imkanını vermesi sağlanmalıdır. Bunun için tüm

komisyon görüşmelerinin tam tutanaklarının tutulması ve görüşmelerin canlı olarak ülke çapında yayınlanması gereklidir. Komisyon toplantılarının kapalı yapılması halinde ise her yasama yılı başında hangi tutanakların açılacağına komisyon gizli oyla karar vermelidir.

Kanun tekliflerinin bir milletvekili tarafından dahi verilmesi mümkün olduğundan komisyonların bu teklifler arasında, kabul edilme şansı hiç olmayanları görüşmesiz olarak süzgeçten geçirmesini sağlamak için komisyon üye tamsayısının üçte biri tarafından desteklenmeyen öneriler komisyon gündemine girmeden reddedilmiş sayılmalıdır.

Yasama sürecinin, yasama çoğunluğunu elinde bulunduran parti veya partiler tarafından yönlendirilmesi doğaldır. Bununla beraber, gündemin sürekli değiştirilmesini engellemek, kamuoyunun yasama sürecini takip edebilmesi ve milletvekillerinin komisyon toplantılarına hazırlanabilmesi için komisyon başkanlığınca belirlenen aylık gündemin değiştirilmesi ancak nitelikli çoğunlukla mümkün olmalı ve komisyon görüşmeleri öncesindeki bekleme süresinin ise komisyonun oybirliği olmadan kaldırılamamalıdır.

Komisyon görüşmelerinde verilebilecek önerge sayısının ve konuşma sürelerinin İttüzük tarafından düzenlenmesi gerekmektedir. Kanımızca milletvekilleri önergelerini konuşma süresi yaratmak için kullandığından, önergeler üzerinde değil maddeler ve kanunun tümü üzerinde görüşme yapılması, önergelerin okunmadan sadece oylanması yeterli olacaktır. Tasarı veya tekliflerin ne kadar sürede komisyondan geçeceğinin tahmin edilebilmesini sağlamak üzere muhalefet grupları ve bağımsızlar arasında sandalye sayılarıyla oranlı kullanılmak üzere kanunun tümü ve maddeleri üzerinde belirli bir süre ayrılmalıdır. Bu durumda önergeler üzerinde görüşme yapılmayacağı için önergelerin

komisyon toplantısı başlamadan en az 24 saat önce verilmesi gerekir. Komisyonlarda dahi sınırsız sayıda önerge oylanamayacağından her madde üzerinde siyasi parti gruplarına ve bağımsızlara belirli sayıda önerge hakkı tanınmalıdır.

TBMM'nin iş yükünün kayda değer bir kısmını oluşturan ve doğası gereği yürütme organınca hazırlanan tasarıların onaylanmasından ibaret olan uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması kanunlarının maddeleri üzerinde komisyon aşamasında da görüşme açılmamalı, önerge verilmemeli sadece tümü üzerinde görüşme ve oylama yapılmalıdır.

Genel Kurul kısıtlı zamanını sadece komisyonlarda kabul edilip kendi gündemine giren kanun önerilerini onaylamaya ayırmalıdır. Sadece kanunun tümü üzerinde görüşme açılmalı ve oylama yapılmalıdır. Kanunun maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağı için Genel Kurul görüşmelerinde muhalefete ayrılacak süre için hem bir alt limit belirlenmeli hem de kanunun madde ve uygulamada olduğu üzere zaman zaman fıkra sayısına göre bu süre artmalıdır. Bu şekilde belirlenecek süre muhalefet grupları ve bağımsızlar arasında sandalye oranlarına göre kullanılmalıdır. Genel Kurul ile aynı siyasi parti oranlarına sahip komisyonun aldığı ret kararları Genel Kurulda tekrar görüşülmemelidir.

Anayasa değişikliği kanunu tekliflerinin görüşülmesinde ise hem Anayasa'nın getirdiği yöntem kuralları hem de tali kurucu iktidarı kullanma yetkisinin önemi nedeniyle Genel Kurul mevcut yetkilerini korumalıdır. Anayasa değişikliği tekliflerine ayrılması gereken zamanın diğer kanunlara oranla çok daha fazla olması Anayasa'nın sertliğinin de artmasını sağlayacaktır.

Bugün kötüye kullanılıyor olsa da yasama sürecini hızlandıracak bir yöntemin

İçtüzük'te yer alması gerekmektedir. Olağan yasama yöntemleriyle tutarlılığını koruması gereken yüzlerce maddelik kanunların yapılması mümkün değildir. Önemli olan bu özel yöntemin basit çoğunluklarla seçilememesidir. Bu nedenle temel kanun yöntemini kullanma kararına yeniden beşte üç çoğunluk şartı getirilmelidir. Kanımızca temel kanunlar için bölümler halinde görüşme yerine hem komisyon hem Genel Kurul aşamasında yukarıda önerdiğimiz konuşma sürelerinin yarıya indirilmesi ve önergelerin ancak beşte üç çoğunlukla kabul edilebilmesi, hızla ve tutarlılıkları bozulmadan yasalaşmalarını sağlayacaktır.

KHK'ler 6771 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle hukukumuzdan çıkarak yerini CBK'lere bırakacaktır. Yetki kanununa ihtiyaç duyulmadan çıkartılacak ve kanunla onaylanmayacak olan CBK'ler bu nedenle çalışmamızın kapsamı dışındadır. Bununla beraber önümüzdeki dönemde CBK'ler ve kanunlar arasındaki çatışmaların çözümünün birçok tartışma yaratması muhtemeldir. Kanımızca bu çatışmanın AYM tarafından çözülmesi yönünde açık bir hüküm Anayasaya eklenmeli, böylece yerel mahkemelerin veya Danıştay ile Yargıtay'ın CBK-Kanun çatışması üzerine farklı kararlar vermeleri engellenmelidir.

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunlar 244 sayılı kanun uyarınca günümüze kadar ancak kanun tasarısı olarak sunulabilmekteydi. 6771 sayılı anayasa değişikliği kanunun kanun tasarısını kaldırdığı için yürürlüğe girmesinin ardından uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunların da milletvekillerince teklif olarak sunulması gerekecektir. Kanımızca bütçe ve kesin hesap kanunlarıyla beraber yürütme organına uluslararası antlaşmaların uygun bulunmasına dair kanunları da teklif etme yetkisinin bir anayasa değişikliği ile tanınması

gerekmektedir.

Torba kanunların yasama uygulamasından tamamen silinmesi mümkün olmasa da komisyonların kanun önerilerini birleştirerek görüşmesi ve önerinin kapsamı dışında önerilerin işleme alınması zorlaştırılmalıdır. Kanun önerilerinin birleştirilmesi için komisyonda beşte üç çoğunluk aranması onlarca teklifin beraber görüşülmesini; komisyon gündemindeki önerinin kapsamı dışında olduğu üye tamsayısının üçte biri tarafından iddia edilen önerilerin kabulü için de aynı nitelikli çoğunluğun aranması ise kanun önerisinin önergelerle torba kanuna çevrilmesini büyük oranda engelleyecektir.

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla neredeyse bir buçuk asırdır uygulanmakta olan parlamenter sistemden vaz geçilip, bir dahaki genel seçimlerden itibaren başkanlık sisteminin uygulanacak olması ise İçtüzük'te kapsamlı bir değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Kanımızca bu değişiklik kapsamında sadece sert kuvvetler ayrılığının gerektirdiği uyarlamaların yapılması yerine yeni hükümet sistemiyle birlikte yeni bir yasama sürecinin tasarlanması gerekmektedir. 27 Temmuz 2017 tarihli 1160 sayılı karar beklenenin aksine, 6771 sayılı kanunun gerektirdiği İçtüzük düzenlemelerinden hiç birisini kapsamamaktadır.

Son olarak belirtmek isteriz ki; yasama organı kusursuz yöntem kurallarına sahip olsa dahi bu kurallara uyulmaması halinde hiçbir yaptırımla karşılaşmayacak parlamento çoğunluklarının kurallara riayet etmemesi mümkündür. İçtüzük'ün bu denli uzun ömürlü olup, 27 Temmuz 2017 tarihli ve 1160 sayılı karar dahil 1996'dan bu yana yasama yöntemini esaslı şekilde değiştiren bir değişiklik geçirmemesinin nedeni yöntem kurallarının ihlal edilmesinin Anayasa Mahkemesince denetlenecek içtüzük reformuna tercih edilmesidir. Bu sebeple Anayasa Mahkemesinin şekil denetimi yetkisinin geri

verilmesi zorunludur. İktidarlar doğal olarak aylar, belki de yıllarca üzerinde çalışılan bir kanunun basit şekil bozukluklarına dayanılarak iptal edilmesini istememektedir. Anayasa Mahkemesi de şekil denetimi yetkisine sahip olduğu dönemde esasa etkili olan ve olmayan şekil bozuklukları ayrımını yaratarak her şekil bozukluğunun iptal yaptırımına neden olmamasını sağlamıştır. Kanımızca Anayasa mahkemesinin şekil sakatlığı nedeniyle iptal kararlarını tıpkı siyasi parti kapatma davalarında olduğu gibi nitelikli bir çoğunluğa bağlamak bıçak sırtı kararları önleyerek bu yetkinin kabul görmesini sağlayabilir.

24. Dönem ve 26. Dönemin 1. ve 2. Yasama Yıllarında Genel Yasama Yöntemiyle Kabul Edilen Kanunlara ait İstatistikler

Burada yer alan veriler 24. Dönem ile 26. Dönemin ilk iki yasama yılında kabul edilen⁷¹⁸ kanunların incelenmesi sonucunda oluşturulmuştur. Kendilerine özgü yasama yöntemine sahip olan kanunlar bu incelemeye alınmamıştır. Zaman zaman kanunların sonuna eklenen liste ve cetveller kanunların kelime sayılarının hesaplanmasının dışında tutulmuştur. Ayrıca genel yasama yöntemiyle görüşmelerine rağmen Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunlar bu istatistiğe dahil edilmemiştir.

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılları⁷¹⁹

Kabul Edilen Kanun Sayısı:	46
Kanunlaşan Tasarılar:	32
Kanunlaşan İktidar Partisi Teklifleri:	14
Kanunlaşan Ortak Teklifler:	1
Torba Kanun Sayısı:	15
Kanunların İçerdiği Maddeler Toplamı:	1133
Kanunların İçerdiği Kelimeler Toplamı:	212359

⁷¹⁸ Bkz. Ek-2 Tablo.

⁷¹⁹ 24. Dönem 1. yasama yılında sadece bir adet kanun kabul edildiği için ikinci yasama yılının değerlendirmesine dahil edilmiştir. 26. Dönem'in 3. Yasama Yılı ise 31 Aralık 2017 tarihine kadar incelenmiştir.

Torba Kanunların Madde Sayıları İçindeki Payı:	%51
Torba Kanunların Kelime Sayıları İçindeki Payı:	%44
Temel Kanun Yöntemi Kullanılan Kanun Sayısı:	25
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanun Sayısı:	21
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanunların	
Ortalama Madde Sayısı:	8

24. Dönem 3. Yasama Yılı

Kabul Edilen Kanun Sayısı:	37
Kanunlaşan Tasarılar:	29
Kanunlaşan İktidar Partisi Teklifleri:	8
Kanunlaşan Ortak Teklifler:	0
Torba Kanun Sayısı:	10
Kanunların İçerdiği Maddeler Toplamı:	1313
Kanunların İçerdiği Kelimeler Toplamı:	296493
Torba Kanunların Madde Sayıları İçindeki Payı:	%45
Torba Kanunların Kelime Sayıları İçindeki Payı:	%34
Temel Kanun Yöntemi Kullanılan Kanun Sayısı:	25
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanun Sayısı:	12
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanunların	
Ortalama Madde Sayısı:	5

24. Dönem 4. Yasama Yılı

Kabul Edilen Kanun Sayısı:	21
Kanunlaşan Tasarılar:	13
Kanunlaşan İktidar Partisi Teklifleri:	8
Kanunlaşan Ortak Teklifler:	0
Torba Kanun Sayısı:	10
Kanunların İçerdiği Maddeler Toplamı:	781
Kanunların İçerdiği Kelimeler Toplamı:	140848
Torba Kanunların Madde Sayıları İçindeki Payı:	%86
Torba Kanunların Kelime Sayıları İçindeki Payı:	%84
Temel Kanun Yöntemi Kullanılan Kanun Sayısı:	15
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanun Sayısı:	6
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanunların	
Ortalama Madde Sayısı:	4,5

24. Dönem 5. Yasama Yılı

Kabul Edilen Kanun Sayısı:	20
Kanunlaşan Tasarılar:	11
Kanunlaşan İktidar Partisi Teklifleri:	9
Kanunlaşan Ortak Teklifler:	0
Torba Kanun Sayısı:	6
Kanunların İçerdiği Maddeler Toplamı:	598
Kanunların İçerdiği Kelimeler Toplamı:	100410
Torba Kanunların Madde Sayıları İçindeki Payı:	%66
Torba Kanunların Kelime Sayıları İçindeki Payı:	%62
Temel Kanun Yöntemi Kullanılan Kanun Sayısı:	12
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanun Sayısı:	8
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanunların	
Ortalama Madde Sayısı:	7

26. Dönem 1. Yasama Yılı

Kabul Edilen Kanun Sayısı:	22
Kanunlaşan Tasarılar:	17
Kanunlaşan İktidar Partisi Teklifleri:	5
Kanunlaşan Ortak Teklifler:	0
Torba Kanun Sayısı:	10
Kanunların İçerdiği Maddeler Toplamı:	583
Kanunların İçerdiği Kelimeler Toplamı:	141427
Torba Kanunların Madde Sayıları İçindeki Payı:	%64
Torba Kanunların Kelime Sayıları İçindeki Payı:	%51
Temel Kanun Yöntemi Kullanılan Kanun Sayısı:	18
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanun Sayısı:	4
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanunların	
Ortalama Madde Sayısı:	6

26. Dönem 2. Yasama Yılı

Kabul Edilen Kanun Sayısı:	14
Kanunlaşan Tasarılar:	10
Kanunlaşan İktidar Partisi Teklifleri:	4
Kanunlaşan Ortak Teklifler:	0
Torba Kanun Sayısı:	8
Kanunların İçerdiği Maddeler Toplamı:	626
Kanunların İçerdiği Kelimeler Toplamı:	140995
Torba Kanunların Madde Sayıları İçindeki Payı:	%51
Torba Kanunların Kelime Sayıları İçindeki Payı:	%54
Temel Kanun Yöntemi Kullanılan Kanun Sayısı:	12
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanun Sayısı:	2
Temel Kanun Yöntemi Kullanılmayan Kanunların	
Ortalama Madde Sayısı:	3,5

TABLO – 1 24. Dönem ve 26. Dönemin 1. ve 2. Yasama Yıllarında Genel Yasama Yöntemiyle Kabul Edilen Kanunlara Ait Tablo*

24. Dönem 1. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
6236	15.7.2011	TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV VE LOKAVT KANUNUNA BİR GEÇİCİ MADDE EKLENMESİ HAKKINDA KANUN	111	3		İktidar Teklifi			Aile ve Sağlık	
24. Dönem 2. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı? (TKY)	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı		
6250	24.11.2011	SPORDA ŞİDDET VE DÜZENSİZLİĞİN ÖNLENMESİNE DAİR KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	556	8		Ortak Teklif			Adalet	
6252	30.11.2011	ASKERLİK KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	998	6		Tasarı			Milli Savunma	

* Esas komisyon tarafından bir kanun tasarısı ile birleştirilerek görüşülen teklifler de tasarı olarak sınıflanmıştır. Birden fazla siyasi partinin milletvekilleri tarafından verilen teklifler eğer imzacılardan bir kısmı iktidar partisine mensup ise iktidar teklifi olarak sınıflanmıştır. Tüm partilerin milletvekillerinin imzaladığı teklifler ise ortak teklif kabul edilmiştir.

TABLO - 1'in devamı

6253	1.12.2011	TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI İDARI TEŞKİLATI KANUNU	14470	56		İktidar Teklifi	TKY		Plan ve Bütçe	
6262	23.12.2011	TÜRKİYE CUMHURİYETİ EMEKLİ SANDIĞI KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	4603	21	Torba Kanun	Tasarı	TKY	5	Plan ve Bütçe	
6266	12.1.2012	375 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	911	5	Torba Kanun	İktidar Teklifi		3	Plan ve Bütçe	
6271	19.1.2012	CUMHURBAŞKANI SEÇİMİ KANUNU	3095	24		Tasarı	TKY		Anayasa	
6273	31.1.2012	ÇEK KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1132	10		Tasarı			Adalet	
6274	7.2.2012	6111 SAYILI BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İLE SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU VE DİĞER BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN İLE 4749 SAYILI KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	425	4	Torba Kanun	İktidar Teklifi		2	Plan ve Bütçe	
6278	17.2.2012	DEVLET İSTİHBARAT HİZMETLERİ VE MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	205	4		İktidar Teklifi			Adalet	
6279	22.2.2012	ÇOĞALTILMIŞ FİKİR VE SANAT ESERLERİNİ DERLEME KANUNU	1801	15		Tasarı			Milli Eğitim	
6283	1.3.2012	SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1580	9		Tasarı			Plan ve Bütçe	
6284	8.3.2012	AİLENİN KORUNMASI VE KADINA KARŞI ŞİDDETİN ÖNLENMESİNE DAİR KANUN	4696	25		Tasarı	TKY		Adalet	

TABLO - 1'in devamı

6287	30.3.2012	İLKÖĞRETİM VE EĞİTİM KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2216	27	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	7	Milli Eğitim	
6288	31.3.2012	KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU İLE BAZI YATIRIM VE HİZMETLERİN YAP-İŞLET-DEVRET MODELİ ÇERÇEVESİNDE YAPTIRILMASI HAKKINDA KANUNDA VE KAMU İHALE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	943	8		İktidar Teklifi			Plan ve Bütçe	
6289	4.4.2012	KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5900	35		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6290	5.4.2012	ADLI SİCİL KANUNU İLE SPORDA ŞİDDET VE DÜZENSİZLİĞİN ÖNLENMESİNE DAİR KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	420	6		İktidar Teklifi			Adalet	
6291	5.4.2012	CEZA VE GÜVENLİK TEDBİRLERİNİN İNFAZI HAKKINDA KANUN İLE DENETİMLİ SERBESTLİK VE YARDIM MERKEZLERİ İLE KORUMA KURULLARI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2913	11		Tasarı			Adalet	
6292	19.4.2012	ORMAN KÖYLÜLERİNİN KALKINMALARININ DESTEKLENMESİ VE HAZİNE ADINA ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARILAN YERLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ İLE HAZİNEYE AİT TARIM ARAZİLERİNİN SATIŞI HAKKINDA KANUN	10444	16		Tasarı	TKY		Tarım ve Orman	
6296	19.4.2012	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	354	7		Tasarı			Milli Eğitim	
6300	26.4.2012	BAZI KANUNLAR İLE KAMU GÖZETİMİ, MUHASEBE VE DENETİM STANDARTLARI KURUMUNUN TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1292	12	Torba Kanun	İktidar Teklifi		4	Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6301	27.4.2012	CEZA VE GÜVENLİK TEDBİRLERİNİN İNFAZI HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	447	4		İktidar Teklifi			Adalet	
6302	3.5.2012	TAPU KANUNU VE KADASTRO KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN KANUN	1438	6		Tasarı			Adalet	
6303	3.5.2012	ESKİŞEHİR 2013 TÜRK DÜNYASI KÜLTÜR BAŞKENTİ HAKKINDA KANUN	1076	12		Tasarı			Milli Eğitim	
6304	9.5.2012	SEÇİMLERİN evet HÜKÜMLERİ VE SEÇMEN KÜTÜKLERİ HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	4748	27	Torba Kanun	Tasarı	TKY	6	Anayasa	
6305	9.5.2012	AFET SİGORTALARI KANUNU	3163	18		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6306	16.5.2012	AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARIN DÖNÜŞTÜRÜLMESİ HAKKINDA KANUN	9123	25		Tasarı	TKY		Bayındırlık	
6307	16.5.2012	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	526	6		Tasarı			Milli Eğitim	
6308	17.5.2012	ECZACILAR VE ECZANELER HAKKINDA KANUN İLE UYUŞTURUCU MADDELERİN MURAKABESİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1690	11		İktidar Teklifi			Aile ve Sağlık	
6318	22.5.2012	ASKERLİK KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	12675	81	Torba Kanun	Tasarı	TKY	20	Milli Savunma	
6321	31.5.2012	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	647	7	Torba Kanun	İktidar Teklifi		4	İçişleri	
6322	31.5.2012	AMME ALACAKLARININ TAHSİL USULÜ HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	8539	45	Torba Kanun	Tasarı	TKY	14	Plan ve Bütçe	
6324	5.6.2012	İZMİR EXPO ALANI HAKKINDA KANUN	485	5		Tasarı	TKY	13	Bayındırlık	

TABLO - 1'in devamı

6325	7.6.2012	HUKUK UYUŞMAZLIKLARINDA ARABULUCULUK KANUNU	4238	38		Tasarı	TKY		Adalet	AB
6326	7.6.2012	TURİST REHBERLİĞİ MESLEK KANUNU	7441	18		Tasarı			Bayındırlık	
6327	13.6.2012	BİREYSEL EMEKLİLİK TASARRUF VE YATIRIM SİSTEMİ KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	14714	73	Torba Kanun	Tasarı	TKY	18	Plan ve Bütçe	
6328	14.6.2012	KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU	5854	37		Tasarı	TKY		Anayasa	
6331	20.6.2012	İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU	11147	39		Tasarı	TKY		Aile ve Sağlık	AB
6332	21.6.2012	TÜRKİYE İNSAN HAKLARI KURUMU KANUNU	7021	25		Tasarı	TKY		İnsan Hakları	
6335	26.6.2012	TÜRK TİCARET KANUNU İLE TÜRK TİCARET KANUNUNUN YÜRÜRLÜĞÜ VE UYGULAMA ŞEKLİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	10047	50		Tasarı	TKY		Adalet	
6336	26.6.2012	HARP AKADEMİLERİ KANUNU VE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2670	25	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	8	Milli Savunma	
6337	29.6.2012	TÜRK AKREDİTASYON KURUMU KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	4801	17		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
6338	29.6.2012	BÜTÇE KANUNLARINDA YER ALAN BAZI HÜKÜMLERİN İLGİLİ KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERE EKLENMESİNE DAİR KANUN	3033	19	Torba Kanun	Tasarı	TKY	9	Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6352	2.7.2012	YARGI HİZMETLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ AMACIYLA BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI VE BASIN YAYIN YOLUYLA İŞLENEN SUÇLARA İLİŞKİN DAVA VE CEZALARIN ERTELENMESİ HAKKINDA KANUN	14935	110	Torba Kanun	Tasarı	TKY	35	Adalet	
6353	4.7.2012	BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	17473	93	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	46	Plan ve Bütçe	
6354	4.7.2012	SAĞLIK BAKANLIĞI VE BAĞLI KURULUŞLARININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5284	27	Torba Kanun	Tasarı	TKY	12	Aile ve Sağlık	
24. Dönem 3. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
6356	18.10.2012	SENDİKALAR VE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ KANUNU	17081	89		Tasarı	TKY		Aile ve Sağlık	AB
6358	31.10.2012	EXPO 2016 ANTALYA KANUNU	5895	23		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6359	1.11.2012	KAMU İHALE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	63	3		İktidar Teklifi			Bayındırlık	

TABLO - 1'in devamı

6360	12.11.2012	ON ÜÇ İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ ALTI İLÇE KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	11884	39	Torba Kanun	Tasarı	TKY	12	İçişleri	
6361	21.11.2012	FİNANSAL KİRALAMA, FAKTORİNG VE FİNANSMAN ŞİRKETLERİ KANUNU	9884	59		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6362	6.12.2012	SERMAYE PİYASASI KANUNU	44550	160		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6384	9.1.2013	AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİNE YAPILMIŞ BAZI BAŞVURULARIN TAZMİNAT ÖDENMEK SURETİYLE ÇÖZÜMÜNE DAİR KANUN	1068	11		Tasarı			Adalet	
6385	10.1.2013	SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2659	22	Torba Kanun	Tasarı	TKY	6	Plan ve Bütçe	
6408	22.1.2013	ELEKTRİK PİYASASI KANUNU İLE ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	409	6		İktidar Teklifi			Plan ve Bütçe	
6410	22.1.2013	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	715	9		Tasarı			Milli Eğitim	
6411	24.1.2013	CEZA MUHAKEMESİ KANUNU İLE CEZA VE GÜVENLİK TEDBİRLERİNİN İNFAZI HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1760	15		Tasarı	TKY		Adalet	İnsan Hakları

TABLO - 1'in devamı

6412	30.1.2013	ORMAN KÖYLÜLERİNİN KALKINMALARININ DESTEKLENMESİ VE HAZİNE ADINA ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARILAN YERLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ İLE HAZİNEYE AİT TARIM ARAZİLERİNİN SATIŞI HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	233	3		İktidar Teklifi			Tarım ve Orman	
6413	31.1.2013	TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ DİSİPLİN KANUNU	12659	56		Tasarı	TKY		Milli Eğitim	
6414	31.1.2013	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	175	3		Tasarı			Milli Eğitim	
6415	7.2.2013	TERÖRİZMİN FİNANSMANININ ÖNLENMESİ HAKKINDA KANUN	3248	22		Tasarı	TKY		Adalet	İçişleri
6427	14.2.2013	YERALTI SULARI HAKKINDA KANUN İLE KAMULAŞTIRMA KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	404	5		İktidar Teklifi			Tarım ve Orman	
6428	21.2.2013	SAĞLIK BAKANLIĞINCA KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ İLE TESİS YAPTIRILMASI, YENİLENMESİ VE HİZMET ALINMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	7657	28		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6443	27.2.2013	MERA KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	229	4		Tasarı			Tarım ve Orman	İçişleri
6444	6.3.2013	ORMAN KÖYLÜLERİNİN KALKINMALARININ DESTEKLENMESİ VE HAZİNE ADINA ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARILAN YERLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ İLE HAZİNEYE AİT TARIM ARAZİLERİNİN SATIŞI HAKKINDA KANUN İLE ORMAN KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	576	5		İktidar Teklifi			Tarım ve Orman	

TABLO - 1'in devamı

6446	14.3.2013	ELEKTRİK PİYASASI KANUNU	20822	49		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	AB
6447	14.3.2013	ON ÜÇ İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ ALTI İLÇE KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	355	3	Torba Kanun	İktidar Teklifi		torba kanunda değişiklik	İçişleri	
6455	28.3.2013	GÜMRÜK KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	18871	91	Torba Kanun	Tasarı	TKY	14	Plan ve Bütçe	Bayındırlık
6456	3.4.2013	KAMU FİNANSMANI VE BORÇ YÖNETİMİNİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	11521	61	Torba Kanun	Tasarı	TKY	26	Plan ve Bütçe	AB
6458	4.4.2013	YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU	22758	127		Tasarı	TKY		İçişleri	İnsan Hakları ve AB
6459	11.4.2013	İNSAN HAKLARI VE İFADE ÖZGÜRLÜĞÜ BAĞLAMINDA BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2125	27		Tasarı	TKY		Adalet	
6460	17.4.2013	HUKUK USULÜ MUHAHEMELERİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1223	15		Tasarı	TKY		Adalet	
6461	24.4.2013	TÜRKİYE DEMİRYOLU ULAŞTIRMASININ SERBESTLEŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN	3610	17		Tasarı	TKY		Bayındırlık	

TABLO - 1'in devamı

6462	25.4.2013	KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE YER ALAN ENGELLİ BİREYLERE YÖNELİK İBARELERİN DEĞİŞTİRİLMESİ AMACIYLA BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	6946	4		Tasarı			Aile ve Sağlık	İnsan hakları
6475	9.5.2013	POSTA HİZMETLERİ KANUNU	9953	43		Tasarı	TKY		Bayındırlık	
6486	21.5.2013	SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	3396	15	Torba Kanun	Tasarı	TKY	7	Plan ve Bütçe	Bayındırlık - Çevre - Kadın Erkek
6487	24.5.2013	BAZI KANUNLAR İLE 375 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	7168	35	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	18	Plan ve Bütçe	
6491	30.5.2013	TÜRK PETROL KANUNU	9885	33		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
6492	12.6.2013	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	627	4		Tasarı			Milli Eğitim	
6493	20.6.2013	ÖDEME VE MENKUL KIYMET MUTABAKAT SİSTEMLERİ, ÖDEME HİZMETLERİ VE ELEKTRONİK PARA KURULUŞLARI HAKKINDA KANUN	9443	45		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	
6494	27.6.2013	YARGI HİZMETLERİ İLE İLGİLİ OLARAK BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2726	33	Torba Kanun	Tasarı	TKY	14	Adalet	
6495	12.7.2013	BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	38651	107	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	49	Plan ve Bütçe	
6496	13.7.2013	SÖZLEŞMELİ ERBAŞ VE ER KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5264	42	Torba Kanun	Tasarı	TKY	17	Milli Savunma	

TABLO - 1'in devamı

24. Dönem 4. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
6498	8.10.2013	KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINI KORUMA KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	548	5		Tasarı			Milli Eğitim	
6501	30.10.2013	BİR ÜNİVERSİTE ADI İLE BİR İLÇE ADININ DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN	245	6		İktidar Teklifi			Milli Eğitim	
6502	7.11.2013	TÜKETİCİNİN KORUNMASI HAKKINDA KANUN							Sanayi Ticaret	
6504	19.11.2013	KAMU İHALE KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	168	3		İktidar Teklifi			Bayındırlık	
6514	2.1.2014	SAĞLIK BAKANLIĞI VE BAĞLI KURULUŞLARININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	8537	56	Torba Kanun	Tasarı	TKY	17	Aile ve Sağlık	
6516	15.1.2014	ESKİŞEHİR 2013 TÜRK DÜNYASI KÜLTÜR BAŞKENTİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	109	4		İktidar Teklifi			Milli Eğitim	
6518	6.2.2014	AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	21919	127	Torba Kanun	Tasarı	TKY	40	Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6519	11.2.2014	ASKERLİK KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	7427	64	Torba Kanun	Tasarı	TKY	16	Milli Savunma	
6524	15.2.2014	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5229	43	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	5	Adalet	
6525	20.2.2014	BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	8151	52	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	28	Plan ve Bütçe	Bayındırlık - İçişleri - Sağlık
6526	21.2.2014	TERÖRLE MÜCADELE KANUNU VE CEZA MUHAKEMESİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	3067	21		İktidar Teklifi	TKY		Adalet	
6527	26.2.2014	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	3592	27	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	15	Plan ve Bütçe	
6528	1.3.2014	MİLLÎ EĞİTİM evet KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	9014	29	Torba Kanun	Tasarı	TKY	13	Milli Eğitim	
6529	2.3.2014	TEMEL HAK VE HÜRRİYETLERİN GELİŞTİRİLMESİ AMACIYLA ÇEŞİTLİ KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2078	18	Torba Kanun	Tasarı	TKY	10	Anayasa	
6532	17.4.2014	DEVLET İSTİHBARAT HİZMETLERİ VE MİLLÎ İSTİHBARAT TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2861	15		İktidar Teklifi	TKY		İçişleri	
6537	30.4.2014	TOPRAK KORUMA VE ARAZİ KULLANIMI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	3372	12		Tasarı	TKY		Tarım ve Orman	Adalet
6544	3.6.2014	TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	346	3		Tasarı			Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6545	18.6.2014	TÜRK CEZA KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	15532	105	Torba Kanun	Tasarı	TKY	21	Adalet	Kadın Erkek
6546	19.6.2014	ÇANAKKALE SAVAŞLARI GELİBOLU TARİHİ ALAN BAŞKANLIĞI KURULMASI HAKKINDA KANUN	5713	15		Tasarı	TKY		Milli Eğitim	
6550	3.7.2014	ARAŞTIRMA ALTYAPILARININ DESTEKLENMESİNE DAİR KANUN	5779	21		Tasarı	TKY		Plan ve Bütçe	Sanayi Ticaret
6551	10.7.2014	TERÖRÜN SONA ERDİRİLMESİ VE TOPLUMSAL BÜTÜNLEŞMENİN GÜÇLENDİRİLMESİNE DAİR KANUN	386	6		Tasarı			İçişleri	
6552	10.9.2014	İŞ KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI İLE BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA DAİR KANUN	36775	149	Torba Kanun	Tasarı	TKY	76	Plan ve Bütçe	
24. Dönem5. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
6562	21.10.2014	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	539	8		İktidar Teklifi			Milli Eğitim	
6563	23.10.2014	ELEKTRONİK TİCARETİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN	2033	16		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	AB - Bayındırlık
6564	5.11.2014	YÜKSEKÖĞRETİM PERSONEL KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	763	5		Tasarı			Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6566	6.11.2014	ECZACILAR VE ECZANELER HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1168	7		İktidar Teklifi			Aile ve Sağlık	
6567	18.11.2014	ENGELLİLER HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	393	3		İktidar Teklifi			Bayındırlık	
6569	19.11.2014	TÜRKİYE SAĞLIK ENSTİTÜLERİ BAŞKANLIĞI KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	9468	48		Tasarı	TKY		Aile ve Sağlık	
6570	20.11.2014	İSTANBUL TAHKİM MERKEZİ KANUNU	2228	18		Tasarı	TKY		Adalet	Sanayi Ticaret
6572	2.12.2014	HÂKİMLER VE SAVCILAR KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5384	51	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	11	Adalet	
6582	10.12.2014	ASKERLİK KANUNU İLE SÖZLEŞMELİ ERBAŞ VE ER KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1005	6		İktidar Teklifi			Milli Savunma	
6585	14.1.2015	PERAKENDE TİCARETİN DÜZENLENMESİ HAKKINDA KANUN	5453	28		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
6586	22.1.2015	MİLLÎ MAYIN FAALİYET MERKEZİ KURULMASINA İLİŞKİN KANUN İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	13947	113	Torba Kanun	Tasarı	TKY	24	Milli Savunma	
6589	28.1.2015	VETERİNER HİZMETLERİ, BİTKİ SAĞLIĞI, GIDA VE YEM KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	3092	11		Tasarı	TKY		Tarım ve Orman	
6592	4.2.2015	MADEN KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	8668	30		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
6637	27.3.2015	BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5465	28	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	23	Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6638	27.3.2015	POLİS VAZİFE VE SALÂHİYET KANUNU, JANDARMA TEŞKİLAT, GÖREV VE YETKİLERİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	11200	68	Torba Kanun	Tasarı	TKY	14	İçişleri	AB
6639	27.3.2015	BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	8302	42	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	31	Plan ve Bütçe	
6640	31.3.2015	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1502	11		İktidar Teklifi			Milli Eğitim	
6641	1.4.2015	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TEŞKİLATI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1500	8		Tasarı			Milli Eğitim	
6644	1.4.2015	YARGITAY KANUNU İLE HUKUK MUHAKEMELERİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	561	6		İktidar Teklifi			Adalet	
6645	4.4.2015	İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	17739	91	Torba Kanun	Tasarı	TKY	28	Aile ve Sağlık	
26. Dönem 1. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
6655	25.12.2015	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	910	9		Tasarı			Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

6656	30.12.2015	YÜKSEKÖĞRETİM KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1388	12	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	8	Plan ve Bütçe	
6661	14.1.2016	ASKERLİK KANUNU VE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	3704	21	Torba Kanun	Tasarı	TKY	9	Plan ve Bütçe	
6663	29.1.2016	GELİR VERGİSİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5692	36	Torba Kanun	Tasarı	TKY	12	Plan ve Bütçe	
6676	16.2.2016	ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME FAALİYETLERİNİN DESTEKLENMESİ HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	6776	33	Torba Kanun	Tasarı	TKY	11	Sanayi Ticaret	
6698	24.3.2016	KİŞİSEL VERİLERİN KORUNMASI KANUNU	8078	33		Tasarı	TKY		Adalet	
6701	6.4.2016	TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU KANUNU	10006	30		Tasarı	TKY		İnsan Hakları	Kadın Erkek
6702	7.4.2016	ŞANLIURFA'YA İSTİKLAL MADALYASI VERİLMESİ HAKKINDA KANUN	54	3		İktidar Teklifi			İçişleri	
6704	14.4.2016	65 YAŞINI DOLDURMUŞ MUHTAÇ, GÜÇSÜZ VE KİMSESİZ TÜRK VATANDAŞLARINA AYLIK BAĞLANMASI HAKKINDA KANUN İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	6074	32	Torba Kanun	Tasarı	TKY	17	Plan ve Bütçe	
6706	23.4.2016	CEZAÎ KONULARDA ULUSLARARASI ADLÎ İŞ BİRLİĞİ KANUNU	7083	38		Tasarı	TKY		Adalet	
6713	3.5.2016	KOLLUK GÖZETİM KOMİSYONU KURULMASI HAKKINDA KANUN	3637	13		Tasarı	TKY		İçişleri	AB
6715	6.5.2016	İŞ KANUNU İLE TÜRKİYE İŞ KURUMU KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5849	12		Tasarı	TKY		Aile ve Sağlık	

TABLO - 1'in devamı

6719	4.6.2016	ELEKTRİK PİYASASI KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5634	29	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	12	Sanayi Ticaret	Bayındırlık
6721	17.6.2016	TÜRKİYE MAARİF VAKFI KANUNU	1995	8		Tasarı			Milli Eğitim	
6722	23.6.2016	TÜRK SİLÂHLİ KUVVETLERİ PERSONEL KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	3212	17	Torba Kanun	Tasarı	TKY	5	Milli Savunma	
6723	1.7.2016	DANIŞTAY KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5635	36	Torba Kanun	Tasarı	TKY	9	Adalet	
6728	15.7.2016	YATIRIM ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİ AMACIYLA BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	19955	78	Torba Kanun	Tasarı	TKY	18	Plan ve Bütçe	
6735	28.7.2016	ULUSLARARASI İŞGÜCÜ KANUNU	8771	30		Tasarı	TKY		Aile ve Sağlık	
6736	3.8.2016	BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASINA İLİŞKİN KANUN	19499	14		İktidar Teklifi	TKY		Plan ve Bütçe	
6740	10.8.2016	BİREYSEL EMEKLİLİK TASARRUF VE YATIRIM SİSTEMİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1321	4		Tasarı			Plan ve Bütçe	
6741	19.8.2016	TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİMİ ANONİM ŞİRKETİNİN KURULMASI İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2604	13		İktidar Teklifi	TKY		Plan ve Bütçe	
6745	20.8.2016	YATIRIMLARIN PROJE BAZINDA DESTEKLENMESİ İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	13550	82	Torba Kanun	Tasarı	TKY	38	Plan ve Bütçe	

TABLO - 1'in devamı

26. Dönem 2. Yasama Yılı			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
6750	20.10.2016	TİCARİ İŞLEMLERDE TAŞINIR REHNİ KANUNU	3451	21		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
6752	25.10.2016	ANKARA İLİ KAZAN İLÇESİNİN ADININ KAHRAMANKAZAN OLARAK DEĞİŞTİRİLMESİNE VE ULUSAL BAYRAM VE GENEL TATİLLER HAKKINDA KANUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	135	4	Torba Kanun	İktidar Teklifi		2	İçişleri	
6753	26.10.2016	GELİR VERGİSİ KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	214	3		İktidar Teklifi			Plan ve Bütçe	
6754	3.11.2016	BİLİRKİŞİLİK KANUNU	8733	57		Tasarı	TKY		Adalet	
6761	16.11.2016	KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN	1561	14	Torba Kanun	Tasarı	TKY	8	Plan ve Bütçe	
6763	24.11.2016	CEZA MUHAKEMESİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	5801	49	Torba Kanun	Tasarı	TKY	11	Adalet	
6764	2.12.2016	MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	15342	76	Torba Kanun	Tasarı	TKY	15	Milli Eğitim	
6769	22.12.2016	SINAI MÜLKİYET KANUNU	49722	199		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	

TABLO - 1'in devamı

6770	18.1.2017	TÜRKİYE CUMHURİYETİ EMEKLİ SANDIĞI KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	7220	40	Torba Kanun	Tasarı	TKY	23	Plan ve Bütçe	
6772	9.2.2017	SERBEST BÖLGELER KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1875	15		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
6824	23.2.2017	BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	10353	26	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	13	Plan ve Bütçe	
7020	18.5.2017	BAZI ALACAKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İLE BAZI KANUNLARDA VE BİR KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMEDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	15169	22	Torba Kanun	İktidar Teklifi	TKY	9	Plan ve Bütçe	
7033	18.6.2017	SANAYİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE ÜRETİMİN DESTEKLENMESİ AMACIYLA BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	20074	90	Torba Kanun	Tasarı	TKY	29	Sanayi Ticaret	Milli Eğitim
7034	18.6.2017	TÜRK-JAPON BİLİM VE TEKNOLOJİ ÜNİVERSİTESİNİN KURULUŞU HAKKINDA KANUN	1345	10		Tasarı	TKY		Milli Eğitim	
26. Dönem 3. Yasama Yılı (31 Aralık 2017 tarihine kadar)			Kelime Sayısı	Madde Sayısı	Torba Kanun mu?	Teklif/Tasarı	Temel Kanun Yöntemi Kullanılmış mı?	Torba Kanunla Değişiklik Yapılan Kanun Sayısı	Komisyon	Rapor Hazırlayan Tali Komisyon
7036	12.10.2017	İŞ MAHKEMELERİ KANUNU	2031	39		Tasarı	TKY		Adalet	

TABLO - 1'in devamı

7039	19.10.2017	NÜFUS HİZMETLERİ KANUNU İLE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	2092	48	Torba Kanun	Tasarı	TKY	3	İçişleri	
7060	1.11.2017	HELAL AKREDİTASYON KURUMU KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN	2052	16		Tasarı	TKY		Sanayi Ticaret	
7061	28.11.2017	BAZI VERGİ KANUNLARI İLE DİĞER BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	9420	126	Torba Kanun	Tasarı	TKY	61	Plan ve Bütçe	
7062	30.11.2017	YÜKSEK SEÇİM KURULUNUN TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN	3184	15		İktidar Teklifi	TKY		Anayasa	
7063	6.12.2017	BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN	1723	13		İktidar Teklifi	TKY	7	Milli Eğitim	

KAYNAKÇA

- Abdulahkimoğulları, E.**, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, *Yasama Dergisi*, 2007, 5–26
- Akdoğan, A.**, *Kamu Maliyesi*, 10. baskı (Ankara: Gazi Kitabevi, 2005)
- Algan, M.**, “İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 63 (2014), 687–735
- Aliefendioğlu, Y.**, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 21 (1988), 5–39
- Araslı, O.**, “1982 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına Göre ‘ Vekaleten Oy’ Kavramı ve Vekaleten Oy Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlarla İlgili Düşünceler”, içinde *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, 391, 2 c. (Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013), i, 37–53
- Arıkan, C.**, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi* (Ankara: Yetkin, 2011)
- Aristoteles**, *Politika*, çev. Murat Temelli (İstanbul: Ark Kitapları, 2013)
- Armağan, S.**, “Anayasa Hukuku Açısından Af Yetkisinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, 2001, 347–363
- , *Memleketimizde İçtüzükler*, İ.Ü.H.F Yayınları, 403 (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972)
- Arsel, İ.**, *Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları* (Ankara: Ders Notları, 1961)
- , *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, 2 c. (Ankara: Mars Matbaası, 1965), i
- Aslan, K.O.**, *Türk Parlamento Hukuku* (Ankara: Adalet, 2014)
- Atar, Y.**, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. baskı (Ankara: Seçkin, 2017)
- Aybay, R.**, “Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, içinde *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı 1876-1976* (Ankara: Ajans - Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, 1976), ss. 283–326
- Bahçeci, B.**, *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi* (Ankara: Yetkin, 2008)
- Bakırcı, F.**, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2014, 258–296

- , “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54 (2005), 223–240
- , “TBMM’nin Askeri Güç Kullanılması ve Kabulüne İlişkin Tezkereyi Görüşme Yöntemi Üzerine”, *Mülkiye Dergisi*, 29 (2005), 87–97
- , *TBMM’nin Çalışma Yöntemi* (Ankara: İmge, 2000)
- , *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar* (Ankara: TBMM Basımevi, 2015)
- , “Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları”, içinde *Kanun Yapma Tekniği* (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2016), ss. 21–61
- Baş, S.**, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları* (İstanbul: On İki Levha, 2016)
- Başgil, A.F.**, *Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri Mukayeseli Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri* (İstanbul: Baha Matbaası, 1957)
- Cem, E.**, *Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 371 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1974)
- Çağan, N.**, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, *Anayasa Yargısı*, 2 (1986), 199–224
- Çakın, A., Ö. Keskinsoy, İ. Neziroğlu, T. Kanunlar, ve K. Müdürlüğü**, “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, *Yasama Dergisi*, 2008
- Çekiç, O.**, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, *Yasama Dergisi*, 2009, 107–135
- Çeliker, E.**, “Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi”, *Yasama Dergisi*, 2006, 5–31
- Çoban, A.R.**, *Anayasayı Değiştirme Yetkisi, Sınırları ve Denetimi* (Ankara: Adalet, 2011)
- Dahl, R.**, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998)
- Dereli, E.**, *Siyasa Yapım Sürecindeki Etkinlikleri Yönünden Yasama Meclisleri* (İstanbul: Der Yayınları, 1996)
- Deveci, H.**, “Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2015, 55–90
- Doğan, D.Ç.**, “Ceza Hukukunda Af” (unpublished Yüksek Lisans, Ankara Üniversitesi, 2012)
- Doğanoğlu, A.E.**, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Toplantı ve Karar

Yeter Sayısı”, içinde *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, 391, 2 c. (Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013), ii, 1413–1473

Dönmez, G., *1982 Anayasası’nda Milletvekilliği Statüsünün Kazanılması ve Sona Ermesi* (Ankara: Adalet, 2016)

Duguít, L., *Kamu Hukuku Dersleri*, çev. Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları (Ankara: İstiklal Matbaacılık ve Gzetecilik Koll. Ort., 1954)

Duran, L., “Bunalım Kararnameleri”, *AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50 (1995), 141–158

Erdem, M.R., “Ceza Hukukunda Cezaların Ertelenmesine İlişkin Düzenlemelere Anayasal Bakış”, *Anayasa Yargısı*, 18 (2001), 17–39

Eren, F., *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, 16. baskı (Ankara: Yetkin, 2014)

Erginay, A., *Kamu Maliyesi*, 18. baskı (Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi, 2010)

Ergül, O., “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51 (2002), 99–130

———, *Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması Çalıştayı* (Ankara: Yorum Basın Yayın, 2013)

———, “Türkiye’de yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, *ÖDTÜ Atatürkçü Düşünce Topluluğu Düşün Dergisi* <<http://www.yasaizleme.org.tr/pdf/torba-kanunlar.pdf>> [erişim 23 Mayıs 2016]

Erikli, H., ve İ. Araç, “Anayasanın 87’nci Maddesine Göre Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranması Gereken Af Kanunları”, *Yasama Dergisi*, 2006, 25–45

Eroğul, C., “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM’ce Onaylanması Sorunu”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 54 (1999), 31–46

———, *Anayasası Değiştirme Sorunu*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 371 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1974)

Ervin, S.J., “Separation of Powers: Judicial Independence”, *Law and Contemporary Problems*, 1970, 108–127

Esen, S., *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi* (Ankara: Adalet, 2008)

Eşen, H., “Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı’nın Konumu Görevleri ve Yetkileri”, *Yasama Dergisi*, 2007, 5–28

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin, 2017)

- Feyzioğlu, T.**, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi (Yabancı Memleketlerde - Türiyede)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 19–1 (Ankara: Güney Matbaacılık, 1951)
- Geçmez, T.**, “Özel Yasama Yöntemi Olarak temel Kanun”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2013, 265–298
- “‘Gizli’ oy açık ‘ihlal’ mi?” <<http://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2017/01/10/ak-partiden-gizli-oy-savunmasi/>> [erişim 16 Şubat 2017]
- Gökçimen, S., ve V. Has**, “İçtüzüğün 87’nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri”, *Yasama Dergisi*, 2006, 45–73
- “Göstererek ‘gizli oy’ kullandılar”, *Milliyet Gazetesi* <<http://www.milliyet.com.tr/gostererek-gizli-oy-kullandilar/siyaset/detay/2247837/default.htm>> [erişim 27 Mayıs 2016]
- Gözler, K.**, “Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2001, 35–52
- , *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1. baskı, 2 c. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2011), i
- , *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 1. baskı, 2 c. (Bursa: Ekin Kitabevi, 2011), ii
- , “Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazetede Yayınlanması Sorunu”, *Yasama Dergisi*, 2007, 5–17
- , *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2000)
- , “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, 2001, 298–329
- , *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 21. baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, 2017)
- , *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, 2010)
- , “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, *Türkiye Günlüğü*, 1999, 36–44
- , “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: Isdar”, içinde *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara Üniversitesi Yayınları, 391, 2 c. (Ankara: Ankara Üniversitesi, 2013), ii, 897–951
- Gözler, K., ve G. Kaplan**, *İdare Hukuku Dersleri*, 13. baskı (Bursa: Ekin Kitabevi, 2013)
- Göztepe, E.**, “‘Cumhurbaşkanlığı’ Sistemine Geçiş ve Anayasa Değişikliği”, *Güncel Hukuk*, 2017

- Güneş, T.**, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, İ.Ü.H.F Yayınları, 137 (İstanbul: Nazir Akbasan Matbaası, 1957)
- , *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 191–173 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1965)
- Has, V.**, *Anayasa'yı Değiştirme Süreci*, 2. baskı (Ankara: Adalet, 2009)
- , *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni* (Ankara: Adalet, 2009)
- Haspolat, E.**, “Yasamadan Yürütmeye İktidar Devri Olarak Torba Yasa(ma)”, *Alternatif Politika*, 8 (2016), 404–449
- Hoş, S.**, “Yok Kanun, Yap Kanun, Torba Kanun”, *Cumhuriyet Bilim ve Teknik Eki*, 2014 <<http://www.hukukibaykus.com/yazilarim/148-yok-kanun-yap-kanun-torba-kanun>> [erişim 23 Mayıs 2016]
- İba, Ş.**, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2006)
- , *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler* (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010)
- , “TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu”, *Yasama Dergisi*, 2011, 35–50
- , “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış”, *Yasama Dergisi*, 2007, 69–91
- , “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2011, 197–202
- İba, Ş., ve R. Bozkurt**, *100 Soruda Türk Parlamento Hukuku* (Ankara: Nobel, 2006)
- Janda, K., J.M. Berry, ve J. Goldman**, *The Challenge of Democracy Government in America*, 3. baskı (Boston: Houghton Mifflin Company, 1992)
- Karamustafaoğlu, T.**, *Yasama Meclisinde Komisyonlar* (Ankara: Ankara Üniversitesi, 1965)
- Kelsen, H.**, *Saf Hukuk Kuramı*, çev. Ertuğrul Uzun (İstanbul: Nora Kitap, 2016)
- Keyman, S.**, *Türk Hukukunda Af (Genel Af - Özel Af)*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 199 (Ankara: Ankara Üniversitesi, 1965)
- Kılıç, M.**, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Akademik Perspektif*, 2017 <<http://akademikperspektif.com/2017/03/16/cumhurbaskanligi-kararnamesi/>> [erişim 10 Mayıs 2017]

- Kocaman, H., ve S. Gökçimen, ed.**, *Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Değişiklikler, Gerekçeler Tutanaklar*, 3 c. (Ankara: TBMM Basımevi, 2012), ii
- , **ed.**, *Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Değişiklikler, Gerekçeler Tutanaklar*, 3 c. (Ankara: TBMM Basımevi, 2012), iii
- Kontacı, A.E.**, “Parlamentar Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2017, 11–60
- Köker, L.**, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları”, *Ortak Söz* <<http://ortaksoz.com/2017/03/07/cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari-levent-koker-yazdi/>> [erişim 10 Mayıs 2017]
- Kumaş, R.**, *Parlamentonun Boyutları* (İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1985)
- Kuzu, B.**, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler* (İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985)
- Lijphart, A.**, *Patterns of Democracy Government forms and Performance in Thirty Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999)
- Locke, J.**, *Two Treatises of Governement, The Works of John Locke*, 10 c. (London: Thomas Tegg, 1823), v
- Massicotte, L.**, “Omnibus bills in theory and practice”, *Canadian parliamentary review*, 36 (2013), 13–17
- Miceli, V.**, *Modern Parlamentolar (Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden)*, çev. Atif Akgüç (Ankara: Ulus Basımevi, 1946)
- Montesquieu**, *Kanunların Ruhu Üzerine*, çev. Fehmi Baldaş (İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2012)
- Neziroğlu, İ.**, “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56 (2007), 165–178
- , *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları* (Ankara: Seçkin, 2008)
- , “Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma”, *Yasama Dergisi*, 2009, 66–106
- Onar, E.**, *1982 Anayasasında Anayasayı Değişirme Sorunu* (Ankara: Ankara Üniversitesi, 1993)
- , “1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler”, içinde *Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan*, 2 c. (Ankara: Yetkin, 2008), ii
- , “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Bugünkü Görünümü”,

içinde *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 77 (Ankara: TBMM Basımevi, 1995), ss. 43–57

———, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, içinde *Edoğan Teziç’e Armağan*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağanlar Serisi, 5, 1 c. (İstanbul: Beta, 2007), s. 1133

———, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (Ankara, 2003)

Onar, S.S., *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (İstanbul: Marifet Basımevi, 1952)

Özbudun, E., “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Anayasa Yargısı*, 2 (1985), 227–238

———, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 36 (1979), 3–26

———, *Türk Anayasa Hukuku*, 17. baskı (Ankara: Yetkin, 2017)

———, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. baskı (Ankara: Yetkin, 2012)

Öztürk, M.U., *1961 Kurucu Meclisi* (İstanbul: On İki Levha, 2016)

Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering*, 2. baskı (New York: New York University Press, 1997)

Sav, A., “Yasa Yapma Sanatının Ölümü (Torba Yasalar)”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014, 597–606

Soysal, M., *Dış Politika ve Parlamento*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 183–165 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1964)

Sözüer, A., “Türk Hukukunda Af, 4454 ve 4616 Sayılı Kanunlarda Öngörülen Şartla Salıverilme ve Ertelemeye İlişkin Hükümlerin Hukuksal Niteliği ile Bu Hükümlerin Anayasaya Uygunluğu Sorunu”, *Anayasa Yargısı*, 2001, 219–253

Tanör, B., ve **N. Yüzbaşıoğlu**, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 13. baskı (İstanbul: Beta, 2013)

Taşdöğen, S., “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65 (2016), 937–966

Teziç, E., *Anayasa Hukuku*, 21. baskı (İstanbul: Beta, 2017)

———, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan (2013), 366–372

———, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 52 (1987), 101–116

———, “Torba Kanun”, içinde *Yasa Yapma Tekniği* (Ankara: Türkiye Barolar Birliği,

2016)

———, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980)

———, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İ.Ü.H.F Yayınları, 348 (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1972)

———, “Usulün Saptırılması: ‘Torba Kanun’”, *Cumhuriyet Gazetesi* <http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/176145/Usulun_Saptirilmesi___Torb_a_Kanun_.html> [erişim 23 Mayıs 2016]

Topal, E., “Eylemli İktüzük Değişiklikleri”, *Yasama Dergisi*, 2010, 35–55

Tögel, A., *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Kanun kavramı* (Ankara: Adalet, 2016)

Tunaya, T.Z., *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. baskı (İstanbul: Sulhi Garan Matbaası, 1975)

Türk, E., *1982 Anayasası’na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi* (Ankara: Seçkin, 2013)

Ulusoy, A., “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?” <<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>> [erişim 11 Mayıs 2017]

Uluşahin, N., *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin, 1999)

Uslu, F., *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Adalet, 2017)

Yapıcı, H., “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar”, *Yasama Dergisi*, 2007, 57–81

Yılmaz, E., *Hukuk Sözlüğü*, 5. baskı (Ankara: Yetkin, 1996)

Yücekök, A.N., *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 533 (Ankara: A.Ü. S.B.F. ve Basın - Yayın Yüksek Okulu Basımevi, 1983)

Yüksel, N., “Türk Parlamento Hukukunda ‘Çerçeve’ Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları”, *Yasama Dergisi*, 2014, 31–63

Yüzbaşıoğlu, N., *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi* (İstanbul: Beta, 1996)

———, *Anayasa Hukukuna Giriş* (İstanbul: Beta, 2017)