

ÖZEL YASAMA YÖNTEMİ OLARAK TEMEL KANUN

BASIC LAW AS A SPECIAL LEGISLATION METHOD

Taner GEÇMEZ*

Özet: Parlamentoların daha hızlı ve etkin çalışabilmesi için parlamentoların çalışma usul ve esaslarına dair genel yöntemlerden farklı yöntemler belirlenebilmektedir. Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında izlenen genel görüşme ve oylama yöntemlerinden farklı özel görüşme ve oylama yöntemleri ülkemizde de benimsenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin daha hızlı ve etkin çalışabilmesi amacıyla parlamento hukukumuzda kazandırılan özel yasama yöntemlerinden birisi temel kanun uygulamasıdır.

Temel kanun uygulamasının daha iyi anlaşılabilmesi için sırasıyla temel kanunun; kavramsal çerçevesinden, 424 sayılı Karar ile başlayıp 884 sayılı Karara kadar geçirdiği safahattan, kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşme usul ve esaslarından, temel kanunlar ile diğer kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşme usul ve esasları arasındaki farklılıklarından bahsetmeyi ve akabinde de yasama dönemlerine göre uygulanma sıklığına dair istatistiksel bilgiler vermeye çalışacağız.

Anahtar kelimeler: TBMM, İçtüzük, Genel Kurul, kanun, temel kanun

Abstract: In order for parliaments to work rapidly and effectively methods that are different from the general parliamentary operating rules and procedures may be determined. In Turkey, such special methods have been adopted for debating and voting on bills in the Plenary. To this end, one of the methods espoused for the speedy and effective operation of TGNA is “temel kanun-basic law.”

In this study for the goal of understanding the practice of basic law method, I will first touch on theoretical framework, the process spanning Law No. 424 and Law No. 884, methods and procedures for debating bills at the Plenary, the methodological and procedural differences in considering “basic law” and others bills at the Plenary. Then, I will provide some statistics to show how often this special method is applied.

Keywords: TGNA, Rules of Procedure, Plenary, law, basic law.

* TBMM Yasama Uzmanı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Adalet Komisyonu.

1. Temel Kanun Uygulamasının Kavramsal Çerçevesi

Toplumsal ihtiyaçların hızla artması ve değişmesi, yasama faaliyetlerinin daha hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesi gerekliliğini beraberinde getirmektedir. Yasama faaliyetlerinin daha hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesi gerekliliği muhtelif nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Bunun başlıca nedenlerini BEYME;

- Vatandaşların beklentilerinin ve buna bağlı olarak da parlamenterlerin sorumluluklarının artması,
- Kanun yapılması yönündeki taleplerin/gerekliliğin azalmasına rağmen Devletin faaliyet gösterdiği alanların artması,
- Politik konuların hukukileşmesine bağlı olarak parlamenter üzerinde bu konuların karşılanmasına yönelik baskı oluşması,
- Kısa süre yürürlükte kalan kanunların varlığı,
- Küreselleşen ve Avrupalılaşılan normlar, şeklinde sıralamaktadır¹.

Yasama faaliyetlerin daha hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesi, ülkemiz açısından da bir zarurettir. Bu ihtiyacın son yıllarda özellikle Avrupa Birliği üyeliği sürecinde hâlihazırda gerçekleştirilen ve halen gerçekleştirilmesi gereken yapısal dönüşümlerden kaynaklandığını söyleyebiliriz. Birçok tasarı ve teklifin gerekçesinde, yapılan düzenlemelerin veya değişikliklerin amacının iç hukukumuzun Avrupa Birliği müktesebatına uyumlu hale getirilmesi olduğu bunun göstergesidir. Bu bağlamda söz konusu yapısal dönüşümlerin daha hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla özel yasama yöntemi olarak temel kanun uygulaması parlamento hukukumuza kazandırılmıştır. Aradan geçen on beş yıllık zaman diliminde işlerlik kazandırabilmesi amacıyla hayli değişiklik yapılmıştır.

Temel kanun hakkındaki açıklamalarımıza geçmeden önce kavram karmaşasına neden olan bazı hususların izahı konunun açıklığa kavuşturulması açısından faydalı olacaktır. Bunlardan biri temel kanun ile kod kanun kavramları arasında ortaya çıkan kavram kargaşasıdır.

¹ Klaus von BEYME, Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999), Macmillan Press Ltd., Londra, 2000, s.95.

Kod kanun, başlı başına bir alanı düzenleyen ve mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmayan kanunlardır². Kod kanunlarda değişiklik veya ek düzenlemeler öngören kanunlar ise çerçeve kanun olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda İçtüzüğü'nün 91. maddesinde belirtilen nitelikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin temel kanun olarak nitelendirildiği göz önünde bulundurulduğunda temel kanun kavramının kod kanun kavramından daha geniş kapsamlı olduğunu söyleyebiliriz³.

Uygulamadan kaynaklanan bir diğer sorun ise torba kanun olarak nitelendirilen kanunlarda ortaya çıkmaktadır. Yasama faaliyetleri açısından zaman tasarrufu sağlanması amacıyla aralarında herhangi bir bağ olmaksızın birden fazla kanunda değişiklik öngören kanunlar, uygulamada torba kanun olarak adlandırılmaktadır⁴. Torba kanunla-

² İbrahim ARAÇ- Şeref İBA, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama Ve Norm Koyma Tekniği Ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", AÜSBFD, C. 58, S. 3, s. 44

³ BAKIRCI, bütün temel kanunların aynı zamanda kod kanun olduğunu kabul etmektedir. Bkz. Fahri BAKIRCI, "Kod Yasa-Çerçeve Yasa Üzerine", AÜSBFD, C. 54, S.3, s. 233-234. Ancak bütün temel kanunların aynı zamanda kod kanun olduğu görüşünü kabul edilebilir görmemekteyiz. Şöyle ki temel kanunlar, mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmaksızın başlı başına yalnızca başka bir alanı düzenleyen kanunlar değildir. Aksine başka kanunlarda değişiklik yapabilmeleri nedeniyle kod kanunlardan daha geniş kapsamlıdır. Örneğin, Yargıtay Kanunu hem bir kod kanun hem de bir temel kanundur. Ancak Yargıtay'ın daire ve üye sayısı ile daireler ve kurullar arasındaki iş bölümüne dair kurullarda değişiklik yapan bir kanun (örneğin 6110 sayılı Kanun) kanaatimizce bir temel kanun olmasına rağmen bir kod kanun değildir. Zira bu yönde düzenlemeler getiren bir kanun, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun da başka bir adli yargı merciine bırakmadığı kararlara karşı son inceleme merciin görev ve yetkileri ve bu yetkilerin nasıl kullanılacağı yönünde düzenleme yapmak suretiyle İçtüzüğü'nün temel kanun için aradığı tüm ölçütleri sağlamaktadır. Ancak Yargıtay Kanununun bazı maddeleri değiştirilmek suretiyle bu düzenlemeler yapıldığı durumda bu kanun, temel kanun olmasına rağmen kod kanun niteliği taşımamaktadır.

⁴ Torba kanun uygulaması yasama tekniği açısından ciddi sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Şöyle ki: Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde, konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller saklı kalmak üzere bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamayacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla istisnai durumlar saklı kalmak üzere bir tasarı ve teklif ile birden fazla kanunda değişiklik yapılmaması gerekir. Ayrıca görüşülmekte olan tasarı ve teklife konu kanunun komisyon metninde bulunmayan ancak tasarı ve teklifle çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler saklı kalmak üzere görüşülmekte olan tasarı ve teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergelerinin işleme

rın amacı yasama tasarrufu olmasına rağmen⁵ temel kanunların aksine torba kanunlarda, bir hukuk alanında bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermeye, kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirme veya düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması gibi bir durum söz konusu değildir. Torba kanunlarda aralarında bağlantı bulunmayan çok sayıda kanunda değişiklik yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, torba kanun ile temel kanunun birbirleriyle bağdaşır bir yanı bulunmamaktadır⁶.

Temel kanunla ilgili doktrinde bazı tanımlamaların yapıldığını da görmekle birlikte aradan geçen bunca zamana ve İçtüzüğün 91. maddesinde yapılan birçok değişikliğe rağmen temel kanun kavramının ne anlama geldiği tam olarak ortaya konulamamıştır⁷. İBA, Genel Kurulda görüşülmesi sırasında özel görüşme ve oylama yöntemleri

konulmayacağına dair düzenleme de bizi aynı sonuca götürmektedir. (İçtüzük m. 87/3,4) Dolayısıyla aralarında zorunlu bağlantı olmadıkça farklı kanunlarda değişiklik yapan düzenlemelerin aynı tasarı veya teklifte yer almaması gerekmektedir. Her iki düzenleme parlamento hukukumuzda girmiş olan torba kanun uygulamasının yine parlamento hukukunun temel değerleri ile tamamen çeliştiğini göstermektedir.

5 Yasama tasarrufu sağlama amacıyla parlamento hukukumuzda girmiş olan torba kanun uygulaması, yasal düzenlemelerin öngörülebilirliğini, ulaşılabilirliğini, etkililiğini ve hukuki güvenirliğini tehdit etmektedir. Bkz. Nihal Yancı ÖZALP, "Türkiye'de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?", AÜSBFD, Y. 2006, C. 61, S. 1, s. 272

6 Torba kanun uygulaması ile kanun yapım tekniğine ve mevzuata tamamen aykırı bir şekilde kanun yapıldığının en tipik örneği olarak 13.2.2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu gösterebiliriz. Anılan Kanun 216 maddeden müteşekkil olup muhtevasında Kabahatler Kanunundan Avukatlık Kanununa, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunundan Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununa kadar aralarında bağlantılı olmayan birçok kanunda değişiklik yapılmıştır. Bu bağlamda aralarında bağlantı olmayan çok sayıda kanunda yapılması öngörülen değişikliğin kanun yapım tekniğine dair tüm ilkeler ve mevzuattaki düzenlemeler görmezden gelinerek aynı tasarıda birleştirilmesi ve bir de bu tasarının sadece uzun, kapsamlı ve çok sayıda maddeden oluşması nedeniyle temel kanun olarak görüşülmesi ilginç bir parlamento uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır.

7 Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan KUZU da temel kanun kavramının tanımlanmasının zorluğuna dikkat çekmiş ve her kanun için belirleme yetkisinin Genel Kurula ait olması gerektiği belirtmiştir. Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla: 116, s. 6. (Sırasıyla TBMMTD, T. 10.4.2002, D. 22, YY. 1, C. 2, B. 65' in sonuna eklidir.)

uygulanan kanunların temel kanun olarak nitelendirilmesi gerektiğini ancak böyle bir nitelemenin de esasen yapay olarak türetilen bir kavram olması nedeniyle yürürlükteki kanunlarda ek ve değişiklikler yapmaksızın yeni bir alanı kendi başına düzenleyen kod kanunlarla karışıklığa neden olduğunu belirtmektedir⁸. BAKIRCI, öncelikle İktüzüğün 91. maddesinde temel kanun kavramının tanımlanmamasını bunun yerine sadece temel kanun olduğuna karar verilen tasarı veya tekliflerin özel görüşme yöntemiyle görüşülmesine olanak tanınmasını eleştirmektedir. Ancak Türk Ceza Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu gibi toplumsal, siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olan kanunların temel kanun niteliğini taşıdığını ileri sürmektedir. Akabinde de böyle bir uygulamanın parlamento hukukumuzda olması gerekiyorsa, bu uygulamanın ve buna bağlı özel görüşme yönteminin anayasa gibi bir üst hukuk normunda belirlenmesi gerektiğini ileri sürmektedir⁹. Bizim de katıldığımız görüşe göre, temel kanun kavramına dair bir tanım yapılması hem yasama yetkisinin genelliği ilkesi nedeniyle çok güçtür hem de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde gelecekte oluşabilecek uzlaşmaların önünün kesilmesi sonucunu doğurabilecek niteliktedir. Dolayısıyla hangi konularla ilgili tasarı ve tekliflerin temel kanun olduğunun belirlenmesinden ziyade hangi tasarı ve tekliflerin özel yasama yöntemleri çerçevesinde görüşülemeyeceğinin sayma yoluyla belirtilmesi/tüketilmesi daha yerinde bir seçenektir¹⁰.

⁸ Şeref İBA, Parlamento Hukuku, Türkiye İş Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s. 57

⁹ BAKIRCI, s. 231 vd. Ancak temel kanun kavramının tanımına içtüzükte yer verilmemesi ve böyle bir uygulamanın anayasa gibi bir üst hukuk normunda belirlenmemesi her ne kadar BAKIRCI tarafından eleştirilse de temel kanun kavramına kendisinin de bir tanım yapmadığını bunun yerine temel kanun denildiğinde bir çırpıda akla gelebilen Türk Ceza Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve benzerlerini örnek kabilinden göstermekle yetindiğini görmekteyiz. Temel kanun kavramına sınırları belli bir tanım yapılması ve bunun özellikle de Anayasada düzenlenmesi gerektiği düşüncesine katılmak mümkün görünmemektedir. Zira temel kanun kavramına sınırları belli bir tanım yapılması, toplumsal, siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olan kanunların neler olabileceğinin de günümüzde hızla değişebilecek türden kavramlar olması karşısında yasama yetkisinin genelliğine aykırı sonuçlar doğurabilecektir. Anayasada tanımlamaya ve özel görüşme ve oylama yöntemlerinin belirlenmesine yönelik hükümler konulması yoluna gidilmesi ise Anayasanın değiştirilebilmesi için aranan nitelikli çoğunluk ve diğer ayrık süreç ile temel kanun uygulamasının yöneldiği amaç bir arada değerlendirildiğinde kabul edilebilir değildir. Anayasanın 88 ve 95. maddelerindeki hükümler de bizi bu sonuca götürmektedir.

¹⁰ Ozan ERGÜL, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İktüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", AÜHF, Y.2002, C. 51, S. 4, s. 126

Temel kanun kavramına dair sınırlayıcı bir tanımlama yapmanın gerek zorluğu gerekse de sakıncaları da göz önünde bulundurulduğunda İçtüzüğün 91. maddesindeki “*önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulma*” ölçütünün tanımlamada yer almaması gerektiğini özellikle belirtmek istiyoruz. Zira maddede tahdidi bir tanım yapılmadığı/yapılamadığı göz önünde bulundurulduğunda değiştirilecek olan önceki kanunun özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutularak kanunlaşması durumunda önceki kanunda değişiklik öngören her tasarı ve teklifin temel kanun kapsamında değerlendirmesi gibi bir sonuç doğacaktır ki, bu sonucun temel kanun uygulamasının amacıyla bağdaşır bir yanı olmadığı aşikârdır. Dolayısıyla değiştirilmesi öngörülen önceki kanunun özel görüşme ve oylama usulüne bağlı olup olmadığına bakılmaksızın, her tasarı ve teklifin temel kanun niteliği taşıyıp taşımadığı önceki kanundan bağımsız olarak tasarı ve teklifin öngördüğü düzenlemeler göz önünde bulundurularak ayrıca değerlendirilmelidir.

İçtüzük teklifleri açısından *bütünüyle* veya *kapsamlı* olarak değiştirilme ölçütü getirilmiş olsa da İçtüzük teklifleri temel kanun kapsamında değerlendirilmemelidir. Zira İçtüzüğün; Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin iç işleyişine ilişkin düzenlemeler getirmesi ve kanun tasarısına konu olmaması, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin yürütme organı başta olmak üzere diğer devlet organlarına karşı bağımsızlığının temel göstergesidir (Parlamentoların yöntemsel bağımsızlığı)¹¹. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yürütme organı başta olmak üzere diğer devlet organlarına karşı bağımsızlığının temel göstergesi olan İçtüzükte değişiklik öngören tekliflerin özel görüşme ve oylama yöntemine tabi tutulması, içtüzükleri parlamento aritmetiğine dayalı olarak iktidar partisinin veya çoğunluğun iradesine bırakmak anlamına gelecektir. Böyle bir sonuç ise kuvvetler ayrılığı prensibi ve parlamenter sistemin temel değerleriyle bağdaşmamaktadır¹².

¹¹ Ergun ÖZBUDUN, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, AÜHFD, Y. 1979, C. 36, S. 1-4. s. 16.

¹² Özellikle Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması hâlinde siyasi parti gruplarının önerisi ve Genel Kurulun kararı üzerine temel kanun uygulamasına başvurulabileceğine dair düzenleme (TBMM İçtüzüğü m. 91/b), Meclisin bağımsızlığının temel göstergesi olan İçtüzük üzerinde görüşme ve oylama yöntemi itibarıyla parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran parti veya partilere -bir diğer ifade ile iktidar partisine- tasarrufta bulunma imkânı verecektir. Uygulamada özellikle iktidar partisinin grup önerileri ile muhalefet partileri grup önerilerinin kabul edilme oranı kıyaslandığında bu durum daha net bir şekilde görülebilmektedir.

2. Temel Kanun Hakkındaki Parlamento Kararları

a. 16.5.1996 Tarihli ve 424 Sayılı Karar¹³

Türkiye Büyük Millet Meclisinin daha hızlı ve etkin bir şekilde yasama faaliyetlerini yürütebilmesi amacıyla 16.5.1996 tarihli ve 424 sayılı Kararla İçtüzükte bir dizi değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerle neticesinde parlamento hukukumuzda kazandırılan müesseselerden biri de İçtüzüğün 91. Maddesinde düzenlenen temel kanundur.

Bu düzenlemeyle, kanun yapma sürecinin yavaş işlediğine konusunda parlamento hukukumuzda yöneltilen eleştiriler bir nebze olsun karşılanmaya çalışılmıştır. 91. maddenin gerekçesinde de bu hususa vurgu yapıldığını görmekteyiz¹⁴. Ancak gerekçede belirtildiği üzere demokratik usul ve kurallar içinde bir yöntem tespiti amacıyla uygulanacak özel görüşme ve oylama usulünün Danışma Kurulunun *oybirliğiyle* önermesi koşuluna bağlanması, temel kanun uygulamasının uygulanabilirliğini ortadan kaldırmıştır¹⁵.

b. 7.2.2001 Tarihli ve 713 Sayılı Karar¹⁶

İçtüzüğün 91. maddesi, Meclisin daha hızlı, verimli, etkin ve sağlıklı çalışabilmesi ve ihtiyaç duyulan kanunların mümkün olan en

¹³ “Madde 91- Temel Kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği önerisi üzerine Genel Kurulda karar verilebilir.”

¹⁴ “91 inci madde olarak eklenen bu hükümle; Medenî Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi temel kanunları veya İçtüzüğü bütünüyle değiştiren kanun tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda özel bir görüşme usulüyle ele alınabilmesi imkânı sağlanmış ve bu tür tasarıların kısa bir sürede sonuçlandırılabilmesi amaçlanmıştır. Ancak, bu imkânı sağlarken İçtüzüğün diğer hükümleri ile çelişki doğurmaya- cık şekilde, demokratik usul ve kurallar içinde bir yöntem tespiti için Danışma Kurulu devreye sokulmuş ve bu tespit yapılırken de oybirliği şartı konmuştur.” Bkz. Anayasa Komisyonu Raporu, Sayısı. 13, s. 4-5. (Sırasıyla TBMMTD, T. 8.5.1996, D. 20, YY. 1, C. 5, B. 49’ un sonuna eklidir.)

¹⁵ Temel kanun uygulamasının ilk örneği olması hasebiyle ve konuya ışık tutması bağlamında özel görüşme ve oylama yöntemi hakkında alınan karar için bkz. TBMMTD, T. 20.10.1999, D. 21, YY. 2, C. 14, B. 9, s. 174 vd.

¹⁶ “Madde 91- Temel kanunları, içtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir.”

kısa sürede çıkarılması gerektiği gerekçesiyle¹⁷ 7.2.2001 tarihli ve 713 sayılı Kararla değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklik doğrultusunda özel görüşme ve oylama usulü tespit edilebilecek işler kapsamına ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili olan yeniden yapılanma konularıyla ilgili tasarı ve teklifler de dâhil edilerek temel kanun uygulamasının kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca 424 sayılı Kararda yer alan “...*Danışma Kurulunun oybirliği önerisi üzerine Genel Kurulda karar verilebilir.*” hükmü “...*Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir.*” şeklinde değiştirilmiştir. Böylece bir tasarı veya teklifin temel kanun olarak görüşülmesine karar verilebilmesi, Danışma Kurulunun oybirliği koşulundan çıkarılarak geniş bir uygulama alanı sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak 713 sayılı Kararla değiştirilen 91. maddenin Anayasa’ya aykırılığından bahisle açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi; bahse konu tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usul ve esaslarının sınırlarının belirlenmemesi suretiyle tasarı ve tekliflerin tümü veya maddeleri hakkında görüşme yapıp yapılmayacağı, soru ve cevap işlemine olanak sağlanıp sağlanmayacağı, ne kadar süre ile konuşma yapılacağı, önerge verilip verilmeyeceği, tasarı ve tekliflerin tümünün oylanmasından önce maddelerinin oylanıp oylanmayacağı gibi hususların Genel Kurul tarafından karara bağlanmasının genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmaması nedeniyle hukuki güvenlik ilkesini ihlâl ettiği ve *temel kanun ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları kavramının* muğlak olması nedeniyle pek çok kanunun bu kapsam içinde düşünülebileceği ve maddede öngörülen her tasarı ve teklife özgü biçimde uygulanacak görüşme ve oylama usulünün önceden bilinmesinin mümkün olmaması nedeniyle objektiflik sağlamadığı, dolayısıyla da belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri taşınamasının yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı ve hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmadığı gerekçeleriyle iptaline karar vermiştir¹⁸.

¹⁷ Gerekçe için bkz. **Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 586, s. 1.** (Sırasıyla TBMMTD, T. 26.1.2001, D. 21, YY. 3, C. 53, B. 50’ nin sonuna eklidir.)

¹⁸ Anayasa Mahkemesi, T. 31.1.2002, 2001/129 E, 2002/24 K. İptal edilen kuralların

c. 10.4.2003 Tarihli ve 766 Sayılı Karar¹⁹

713 sayılı Kararla yeniden düzenlenen 91. madde, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden 10.4.2003 tarihli ve 766 sayılı Kararla yeniden düzenlenmiştir.

Teklifin gerekçesinde temel kanunlar ile İttüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin hepsi için geçerli olacak özel bir görüşme ve oylama yönteminin tespit edildiği ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağı, bölümlerin maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşüleceği ve oylanacağı, bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü hâlinde o bölümün kabul edilen önergeler ile birlikte oylanacağı, bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümlerin uygulanacağı ve bu suretle Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinin karşılanmaya çalışıldığı belirtilmektedir²⁰.

Ancak düzenlemenin metnine bakıldığında yine temel kanun kavramının kapsamının nelerden ibaret olduğu yönünde bir tanımlamaya gidilmediği ve dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinin karşılanmadığı görülmektedir²¹.

doğuracağı hukuksal boşluk, kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden iptal hükmünün, kararın Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.

¹⁹ “Madde 91. - Temel kanunları ve içtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşülür ve oylanır. Bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde o bölüm kabul edilen önergeler ile birlikte oylanır. Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır.”

²⁰ Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasayısı. 116, s.3

²¹ Komisyon görüşmelerinde temel kanunların belirlenmesi ve böylece kavramın açıklığa kavuşturulması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak Komisyon Başkanı temel kanun kavramının tanımlanmasının zorluğuna dikkat çekmiş ve her kanun için belirleme yetkisinin Genel Kurula ait olması gerektiğini belirtmiştir. Bununla birlikte temel kanunun genel özellikleri aşağıdaki şekilde belirtilmiş ve bu suretle kavrama açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Bkz. Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasayısı. 116, s.6

“1. Kişisel ve toplumsal hayatın büyük ve geniş bir alanını düzenleyen ve kapsayan kuralları bir araya getirir.

2. Kuralların bir kısmı, Ceza Kanununda olduğu gibi, çıkarılmış veya çıkarılacak

Anayasaya aykırılık iddiasıyla açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi; temel kanunlara ilişkin tasarı ve tekliflerin görüşülmesinde ve oylanmasında özel bir yöntem benimsenmesinin, bu kapsamdaki tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesinin ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağı hususunun Genel Kurulun kararına bağlı tutulmasının temel kanun kapsamındaki tasarı ve tekliflerin nitelik ve nicelik bakımından geniş kapsamlı olduğunu gösterdiğine, bu şekildeki kapsamlı düzenlemelere ilişkin tasarı ve tekliflerin madde sayılarının fazlalığı nedeniyle Genel Kurul çalışmalarını aksatmaması amacıyla özel görüşme ve oylama usullerine bağlanabileceğine ancak bu durumlar dışında özel görüşme ve oylama usulünün yaygınlaştırılmasına neden olabilecek düzenlemelerden kaçınılması gerektiğine işaret etmiştir. Zira bu şekildeki düzenlemelerin milletvekillerinin yasama etkinliklerine gereği gibi katılmalarını engelleyeceğine, demokratik hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmayacağına ve Anayasanın 87. maddesi yönünden de sakıncalar doğuracağına, bu tür anayasal sorunlara neden olunmaması için özel görüşme ve oylama usullerine ilişkin esasların açıkça belirlenmesi gerektiğine, tasarı ve tekliflerin bölümler hâlinde oylanması durumunda maddelerin ayrı oylanması engellendiğinden milletvekillerinin bir bölüm içindeki bazı maddeler hakkında farklı oy kullanabilme imkânlarının ellerin-

diğer özel kanunların yöneten temel ilkelerini oluşturur.

3. Bir sosyal veya siyasi hukuk düzenini oluşturur ve bunu dayandır.
4. Ülkenin hukuk düzeninde, kendi alanında mevzuatın yönelmesi gereken esasları gösterir.
5. Yürürlüğünden önce uygulanan özel kanunları bazen zımnen ortadan kaldırır veya onları tamamlayıcı bir işlevi yerine getirir.
6. Kendi alanındaki diğer kanunlar arasında ve özellikle bunlarında uygulamalarında bir ahenk sağlama işlevini yerine getirir.
7. Belirli hukuk kurallarının bir araya getirilmesinden ibaret bir toplama kanun olmadığından, içerdiği kuralları sistematik ve belirli bir düzen içerisinde ortaya koyar.
8. Değişik devletlerin meydana getirdikleri temel kanunlar arasında ceza kanunları, uyguladıkları suç siyasetine göre kendilerine özgü nitelik taşırlar. Ancak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin yürürlüğe girmesinden sonra özellikle ceza ve usul kanunları itibarıyla bu özellikler birleşme yoluna girmiştir.
9. Temel kanunları meydana getirildikten sonra, değişen sosyal şartlara göre yapılacak değişiklik ve ilaveler tamamlayıcı işlev taşıyan temel kanunun sistemini bozmak riskini de ortaya çıkarır.
10. Bir suç ve ceza teorisini tatbiki şeklinde meydana getirilir. Nitekim Medeni Kanunda aynı nitelikte bir özellik arz etmektedir.”

den alındığına ve böylece oy kullanma yetkisinin demokratik olmayan yöntemlerle sınırlandırıldığına hükmetmiş ve bu gerekçelerle maddeyi yine iptal etmiştir²².

d. 30.6.2005 Tarihli ve 855 Sayılı Karar²³

766 sayılı Kararla yeniden düzenlenen 91. madde, Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden 30.6.2005 tarihli ve 855 sayılı Kararla yeniden düzenlenmiştir.

Teklifin gerekçesinde; diğer ülke parlamentolarında da bu yönde özel yasama yöntemlerinin olduğu vurgulanarak kanunlarda ve İktisat ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun tasarı ve tekliflerin daha kısa sürede sonuçlandırılması ve Genel Kurulun uzun süre bu tasarı ve tekliflerle meşgul edilmemesi amacıyla özel bir görüşme yönteminin gerekliliğine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Ayrıca “temel kanun kavramı” yerine “kapsamlı kanunlar” kavramına yer verildiği ve “kapsamlı” kavramından anlaşılması gerekenin kanunların veya İktisat ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun tasarı ve teklifler olduğu, belirlenen özel görüşme ve oylama usulü ile ilgili olarak objektif bir çerçeve çizildiği, özel görüşme ve oylama usulünün belirlen-

²² Anayasa Mahkemesi, T. 29.4.2003 2003/30 E, 2003/38 K.

²³ “Temel kanunlar

Madde 91. — a) 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 sağlama-sı, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İktisat ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.

Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dâhil her madde için iki önerge verilebilir. Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi, on beş dakika ile sınırlıdır. 81 inci maddenin diğer hükümleri saklıdır.

b) Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebilir.”

mesinde Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması durumunda karar yetersayısı için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun aranması usulünden Anayasanın 96. maddesindeki karar yeter sayısına ilişkin düzenlemeye aykırılık teşkil edeceği gerekçesiyle vazgeçildiği belirtilmiştir²⁴.

Anayasaya aykırılık iddiasıyla açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi; ikinci fıkranın ikinci cümlesini, Anayasanın 68. maddesindeki siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğuna ve Anayasanın 95. maddesindeki İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceğine dair hükümler gözetilmeksizin düzenlendiği gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulmuş ve cümlelerin iptaline karar vermiştir²⁵.

e. 31.1.2007 Tarihli ve 884 Sayılı Karar²⁶

855 sayılı Kararla yeniden düzenlenen 91. maddenin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden, iptale konu cümle ile maddenin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi 31.1.2007 tarihli ve 884 sayılı Kararla yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca maddeye üçüncü fıkra eklenmiş ve maddenin dördüncü fıkrası da değiştirilmiştir.

Söz konusu değişiklikle Anayasa Mahkemesinin iptal kararı da göz önünde bulundurularak İçtüzüğün 91. maddesi kapsamındaki ta-

²⁴ Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 161, s.2-3. TBMMTD, T. 30.6.2005, D. 22, YY. 3, C. 90, B. 122.

²⁵ Anayasa Mahkemesi, T. 26.10.2005, 2005/74 E, 2005/73 K. Ayrıca iptal edilen kurallar, doğuracağı hukuksal boşluk kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden iptal hükmünün, kararın Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine de karar verilmiştir.

²⁶ "MADDE 1- 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 91 inci maddesinin (a) bendinin ikinci paragrafının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiş, aynı bende aşağıdaki üçüncü paragraf eklenmiş ve bendin dördüncü paragrafı aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır."

"Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir."

"Diğer hükümler saklıdır."

sarı ve tekliflerin Genel Kuruldaki görüşmeleri sırasında, milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önermeleri dâhil her madde için iki önerge verilebilmesini ve siyasi parti gruplarına mensup milletvekillerinin birer önerge verme haklarının da saklı tutulmasını teminen yeni bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca 91. madde kapsamında görüşülen tasarı ve tekliflerde metne ek veya yeni madde ihdasına ilişkin önergelerle madde veya maddelerin yeniden görüşülmesine karar verildiği takdirde ilgili bölümün görüşmesi yapılmaksızın ilgili madde veya maddeler üzerinde görüşme yapılacağı konusuna ve verilecek önerge sayısına açıklık getirilmiştir²⁷.

3. Tasarı ve Tekliflerin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Görüşülme Usul ve Esasları

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevlerinden biri kanun koymak, değiştirmek veya kaldırmaktır (Anayasa m.87). Tasarı ve tekliflerinin görüşülme usul ve esasları Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ile düzenlenir (Anayasa m.88)

Tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülme usul ve esasları İçtüzüğün 81. maddesi başta olmak üzere muhtelif maddelerinde düzenlenmektedir. Çalışmamızın amacı her ne kadar özel yasama yöntemi olarak temel kanun olsa da öncelikle tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülme usul ve esaslarına ilişkin genel hükümlerden bahsetmek konunun daha iyi anlaşılabilmesi ve farklılığın ortaya konulabilmesi açısından isabetli olacaktır.

Genel Kurulda komisyonlar ancak başkan, başkanvekili veya o konu için seçilmiş özel sözcü/sözcüler tarafından temsil olunabilir (İçtüzük m.45) . Hükümet ise görüşmelerin başından sonuna kadar olmak kaydıyla ancak Başbakan, ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi tarafından temsil olunabilir. Hükümeti temsile yetkili birinin görüşmenin başında hazır bulunmadığı durumlarda görüşme bir defaya mahsus olmak üzere gelecek birleşime bırakılır. (İçtüzük m.62) Hükümet temsilcisi bulunmadığında görüşmenin akibetinin ne olacağına dair İçtüzükte açık hüküm bulunmasına rağmen komisyon temsilcisi

²⁷ Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 1321, s.2. TBMMTD, T. 30.1.2007, D. 22, YY. 5, C. 145, B. 56.

bulunmadığında görüşmenin akıbetinin ne olacağı hakkında İçtüzükte hüküm bulunmamaktadır. Ancak İçtüzüğün 87. maddesinin dördüncü fıkrası ve 45. maddesinin ikinci fıkrası değişiklik önergeleriyle ilgili olarak tesis edilecek işlem konusunda komisyon temsilcisi ve komisyonun belli sayıdaki üyesinin varlığını aradığına göre komisyon temsilcisi olmaksızın görüşmelerin başlamasına veya devam etmesine olanak bulunmamaktadır²⁸.

Komisyonun ve Hükümetin Genel Kurulda yerini alması ile görüşmelere başlanır.

Öncelikle tasarı ve teklifin tümü hakkında görüşme açılır. Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurul tarafından kararlaştırılmadığı takdirde tasarı ve tekliflerin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmaların süresi yirmi dakika ve iki üyenin kendi adlarına yaptıkları konuşmaların süresi on dakikadır²⁹.

Tasarı ve teklifin tümünün görüşülmesi tamamlandıktan sonra tüm üzerinde soru ve cevap işlemi yapılır. Tasarı ve teklifin tümü üzerindeki soru ve cevap süresi yirmi dakikadır³⁰.

²⁸ BAKIRCI, komisyonun Genel Kurulda görüşmelerde hazır bulunması gerektiğini komisyonlara sorulacak soruları (İçtüzük m.60/6) cevaplayabilmesi gerekçesine dayandırmaktadır. Bkz. Fahri BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, imge Kitabevi, Ankara, 2000, s.411. Ancak komisyonların sorulan soruları cevaplandırabilmesi amacıyla Genel Kurulda bulunması gerektiği görüşünün isabetli olmadığı kanaatindeyiz. Zira İçtüzükte gerek komisyona gerekse Hükümete soru sorulabileceği düzenlenmiştir. Hükümet temsilcisinin bulunmadığı durumlarda bir defaya mahsus erteleme mümkündür ve ikinci toplantıda Hükümet temsilcisinin olup olmadığına bakılmaksızın görüşmelere başlanacaktır. Dolayısıyla İçtüzük Koyucunun komisyona sorulacak sorular ile Hükümete sorulacak sorular arasında niteliksel bir ayrıma dayalı olarak Hükümet temsilcisinin olmadığı durumlarda bir defaya mahsus gelecek birleşime bırakılacağına dair hüküm ihdas ettiğini düşünmek mümkün görünmemektedir. Genel Kurulda komisyonun muhakkak temsil edilmesinin amacı, kanaatimizce komisyonun Genel Kurul görüşmelerine esas olacak raporu tanzim etmesi dolayısıyla da kendi uhdesinde olan bir metin üzerinde yapılabilecek muhtemel değişiklikler üzerinde görüşlerinin muhakkak alınması zorunluluğudur.

²⁹ Anayasa Mahkemesi kanun tasarı ve teklifinin tümü üzerinde görüşme açılmadan veya maddelere geçilmesi hususunda karar alınmadan doğrudan maddelere geçilmesini ve bu suretle görüşmelerin yapılmasını iptal nedeni saymaktadır. Bkz. Anayasa Mahkemesi, 14.3.1974 T, 1973/33 E, 1974/9 K.

³⁰ Her ne kadar gerek tasarı ve teklifin tümü gerekse maddeleri üzerinde yapılan soru ve cevap işlemi, milletvekillerinin ve bu suretle de kamuoyunun görüşülen konu ile ilgili bilgi edinmesi amacına hizmet etse de uygulamada görüşülen ko-

Tasarı ve teklifin tümü üzerinde yapılan soru ve cevap işleminin sonra maddelerine geçilmesi oylanır. Maddelerine geçilmesi kabul edilmeyen tasarı ve teklifler reddedilmiş sayılır ve ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe aynı yasama dönemi içinde tekrar verilemez.

Maddelerine geçilmesi kabul edilen tasarı ve teklifin her maddesi üzerinde ayrı görüşme açılır ve her madde üzerinde soru ve cevap işlemi yapılır. Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurul tarafından aksi kararlaştırılmadığı takdirde tasarı ve tekliflerinin maddeleri hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmaların süresi on dakika ve iki üyenin kendi adlarına yaptıkları konuşmaların süresi beş dakikadır. Tasarı ve teklifin maddeleri üzerinde soru ve cevap süresi on dakikadır.

Kanunlarda veya İktüzükte aksine bir hüküm bulunmaması kaydıyla kanun tasarısı veya teklifinin bir maddesinin reddi, değiştirilmesi, tümünün veya bir maddesinin komisyona iadesi, tasarı ve teklife ek veya geçici madde eklenmesi amacıyla milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet tarafından değişiklik önergeleri verilebilmektedir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için yedi önerge verilebilir. Her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak bu hakkın ilgili siyasi parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması durumunda diğer siyasi parti grubuna mensup milletvekilleri ile bağımsız sayılan milletvekilleri tarafından bu hak kullanılabilir (İktüzük m. 87)³¹.

nudan ziyade güncel veya tartışmalı konulara ilişkin sorular sorulmasına rağmen kürsüdeki üyenin sözünün Başkan tarafından konudan ayrılmamaya davet etmek için kesilebileceğine dair hükmün (İktüzük m.66/1) pek işletildiğine şahit olunamamaktadır. Bu bağlamda soru ve cevap işleminden beklenen sonucun gerçekleştiğini pek söyleyemeyiz.

³¹ YAPICI, her siyasi parti grubunun önerge verme hakkı saklı olsa da yediden fazla siyasi parti grubunun bulunması durumunda yediden fazla önerge verilemeyeceğine dair kural gereğince diğer grupların önerge verme hakkının kalmayacağını ve bu durumda da önergelerin verildiği anın esas alınacağını belirtmektedir. Bkz. Havvana YAPICI, Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2005, s. 158. Ancak siyasi parti grubu sayısının yediden fazla olması durumunda her madde için ancak yedi önerge verilebileceğine dair kural çerçevesinde önergelerin geliş sırasına göre yediden sonraki önergelerin işleme alınıp alınmayacağı sorusunun cevaplandırılması için gerek Anayasanın gerekse İktüzüğün dayandığı sisteminin tespiti önem arz etmektedir. Şöyle ki: Kanun tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İktüzükle düzenlenmektedir (Anayasa m.88/2).

Tasarı ve teklifin tümünün oylanmasından önce belli bir maddenin yeniden görüşülmesini, gerekçeli bir önergeyle esas komisyon veya Hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurul tarafından görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır (İçtüzük m. 89).

Tasarı ve teklifin maddeleri üzerindeki görüşmeler ve varsa belli bir maddesi ile ilgili olarak yeniden görüşme tamamlandıktan sonra tasarı ve teklifin tümünün oylaması yapılır. Ancak tasarı ve teklifin tümünün kesin olarak oylanmasından önce milletvekilleri, ne yönde oy kullanacaklarını kürsüden belirtmek istedikleri takdirde Başkan lehte ve aleyhte birer kişiye söz verir (İçtüzük m. 86). Talep neticesinde bu konuşmalar da yapıldıktan sonra tasarı ve teklifin tümünün oylaması yapılır ve kabul edildiği anda tasarı ve teklif kanunlaşmış olur. Tümünün oylamasında kabul edilmemiş olan tasarı ve teklifler ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı yasama dönemi içinde verilemez (İçtüzük m. 76).

4. Temel Kanun Kapsamında Yer Alan Tasarı ve Tekliflerin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Görüşülme Usul ve Esasları

a. Genel Olarak

İçtüzüğün 91. maddesinde hüküm bulunmayan hâllerde tasarı ve tekliflerin görüşülme usul ve esaslarına dair genel hükümler uygulama-

Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği ve İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceği de hükme bağlanmıştır (Anayasa m.95/1,2). Siyasi parti gruplarının üye sayıları oranında temsili esasına dayalı muhtelif hükümler Anayasal hükmün yansması olarak İçtüzükte de bulunmamaktadır (İçtüzük m.11, m.21). Dolayısıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarında siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenmesi gerektiğine dair Anayasal hüküm, her madde için ancak yedi önerge verilebileceği yönündeki hükümden hareketle yediden fazla siyasi parti grubunun olduğu durumlarda da görmezden gelinemeyecektir. Ayrıca İçtüzüğün 87. maddesinde de milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri de dâhil olmak üzere her madde için yedi önerge verilebileceği hükme bağlandıktan sonra siyasi parti gruplarına mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkını saklı tutmak suretiyle yedi önerge verilebilme kuralına istisna getirmiştir. Yukarıda izah ettiğimiz gerekçeler çerçevesinde yediden fazla siyasi parti grubu olduğu durumlarda da her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkının olduğu kanaatindeyiz.

nır. Bu bağlamda 91. maddede belirtilen, otuzar maddeden fazla olmamak kaydıyla bölümler hâlinde görüşme, soru ve cevap süresinin on beş dakika ile sınırlı olması, maddelerin okunmaması, her madde üzerinde iki önerge verilebilmesi ve bölümlerin ayrı ayrı oylanması hususları dışında kalan hususlarda genel hükümler uygulanır.

b. Bölümlerin En Fazla Otuz Maddeden Oluşması

Tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda temel kanun olarak bölümler hâlinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına karar verilebilir.

Otuz maddelik bölümler hâlinde görüşmenin yasama faaliyetlerine demokratik katılımı ve meclis iradesinin sağlıklı biçimde yansımaları engelleyeceği ileri sürülmüştür. Ancak görüşmelerin madde temelinde yapılması ve maddeler üzerinde milletvekilleri tarafından (her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkının saklı kalması kaydıyla) Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde üzerinde iki önerge verilebilmesi, ileri sürülen düşüncelerin pratikte hayat bulmadığını göstermektedir. Zira milletvekillerinin bölüm içindeki maddelere ilişkin ayrı ayrı oy kullanabilmeleri, demokratik yöntemle yasama faaliyetlerine katılımlarını sağlamaktadır³².

Temel kanun uygulamasının kapsamlı tasarısı ve tekliflerin daha hızlı ve etkin bir şekilde kanunlaştırılması amacıyla kabul edilmesi nedeniyle, özel yasama yönteminin salt Genel Kurul aşamasını kapsamaması gerektiği ve bu nedenle konuşma süresi ve önerge sayısı

³² Nitekim otuz maddelik bölümler için maddelerin görüşülmesindeki yöntem uygulanacak olsa da bu yöntemin uygulanması hâlinde kısıtlı süre nedeniyle görüşmelere demokratik katılımın engelleneceğinden ve meclis iradesinin sağlıklı biçimde yansımayaacağından bahisle iptal davası açılmış ve Anayasa Mahkemesi verdiği kararda, davaya konu düzenlemelerde bölümler hâlinde oylama yerine maddeleri esas alan bir usulün benimsenerek milletvekillerinin bölüm içindeki maddelere ilişkin ayrı ayrı oy kullanmalarının sağlanması suretiyle demokratik yöntemle yasama faaliyetlerine katılımların gerçekleştirildiğine ve maddelerin ayrı ayrı oylanmasına karşın okunmamasında demokratik ilkelerle çelişir bir yön bulunmadığına hükmetmiştir. Ayrıca bölümler üzerindeki görüşmeler sırasında milletvekillerinin maddeler üzerinde görüşlerini açıklamalarına bir engel bulunmadığı gerekçesiyle otuz maddelik bölümler hâlinde görüşme yapılmasının Anayasaya aykırılık teşkil etmediğine hükmetmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, T. 26.10.2005, 2005/74 E, 2005/73 K.

bakımından herhangi bir sınırlamanın söz konusu olmadığı komisyon aşamasında da özel yasama yöntemlerinin uygulanması gerektiğini ileri sürenler bulunmaktadır³³. Ancak İçtüzükte komisyon görüşmeleri sırasında konuşma süresi ve önerge sayısı açısından herhangi bir sınırlama olmamasının İçtüzük Koyucunun komisyon görüşmelerine attığı önemin özel bir göstergesi olduğu kanaatindeyiz. Milletvekillerinin ve Bakanlar Kurulu üyelerinin komisyonlarda söz alabileceğine, her milletvekilinin üyesi olmadığı bir komisyonun belgelerini görüp okuyabileceğine dair hüküm (İçtüzük m. 31/2) ve komisyonların fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırabileceğine dair hüküm (İçtüzük m. 30/2), komisyon görüşmeleri sırasında tüm görüşlerin ileri sürülebilmesi suretiyle demokratik katılımın sağlanması ve meclis iradesinin sağlıklı biçimde oluşturulabilmesi amacına hizmet etmektedir³⁴.

c. Bölümler Üzerinde Soru Cevap Süresinin On Beş Dakika Olması

Temel kanunların bölümleri üzerindeki soru ve cevap süresi on beş dakikadır. Bölümler üzerindeki soru ve cevap süresinin on

³³ Volkan HAS, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 209, s. 278.

³⁴ İYİMAYA, yasama faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve inşası görevinin komisyon aşamasına aktarılması gerekliliğini "Hukuk, komisyonda; siyaset genel kurulda, yapılır" paradigması ile izah etmektedir. Dolayısıyla söz konusu paradigma komisyon görüşmelerinde özel yasama yönteminin uygulanmasına imkân vermemektedir. Bkz. Ahmet İYİMAYA, "Siyaset Kurumunun Ortak Günahı: Yasama Reformu", TBBD, 2011, Y. 23, S.93, s. 317. ARSEL' de komisyonların kuruluş amacını, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kalabalık bir heyet olması nedeniyle hem çalışmalarını etkinleştirebilmek hem de ihtisas bakımından çeşitli işleri hakkıyla başarabilmek olarak belirtmektedir. Bkz. İlhan ARSEL, Türk Anayasasının Umumi Esasları K I S I M : I Büyük Millet Meclisinin Kuruluş ve Vazifeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1955, C. 12, S. 1, s. 55) Komisyon Raporunda da bu durum aşağıdaki şekilde izah edilmektedir. Bkz. Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 161, s.2

"İçtüzüğün 91 inci maddesi ile ilgili olarak dikkat edilmesi gereken bir husus, özel yasama yönteminin hiçbir şekilde komisyon aşamasını kapsamamasıdır. Kanunların detaylı olarak tartışıldığı ve incelendiği, verilen değişiklik önergelerinin değerlendirildiği ve tasarı ve teklif üzerinde tam tasarruf yetkisinin kullanıldığı komisyon aşamasında herhangi bir sınırlama olmaması, zarar göreceği düşünülen demokratik ilkeler açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır."

Ayrıca komisyonların yasama sürecindeki rolleri hakkında geniş bilgi için bkz. Havvana YAPICI, "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar", Yasama Dergisi, 2007, S. 5, s. 57-81.

beş dakikayla sınırlı olması, yasama işlevinin yerine getirilmesini engellediği ve demokratik hukuk devletine uygun düşmediğinden bahisle iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi bu davada, İçtüzüğün 91. maddesinin amacının temel kanun kapsamında yer alan tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinin hızlandırılması olduğuna ve bu nedenle düzenlemenin makul ölçüleri aşmadığına hükmetmiştir³⁵. Bölümlerin görüşülmesi ile ilgili *“Bölümlerin görüşülmesinde ve önerge sayısı ile işlemlerinde, madde hakkındaki hükümler uygulanır.”* teklif metnindeki hüküm, Genel Kurulda verilen önerge ile bölümler üzerindeki soru ve cevap süresinin on beş dakika olarak uygulanacağı şeklinde değiştirilmiştir. Soru ve cevap süresi açısından 81. maddedeki soru ve cevap süresinden ayrıksı bir süre öngörülmesinin doğru olmadığı kanaatindeyiz. Zira temel kanun uygulamasının amacı yasama faaliyetlerinin hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirilmesidir. Uygulamada soru ve cevap işleminin görüşülen konudan ziyade güncel veya tartışmalı konular üzerinde yapıldığı gerçeği de göz önünde bulundurulduğunda bölümler üzerindeki soru ve cevap süresinin on dakikayla sınırlanması makul sınırları aşmayacaktır.

d. Maddelerin Okunmaması

Tasarı veya teklifler temel kanun olarak görüşülürken Genel Kurulda maddeler okunmamaktadır. Temel kanun uygulamasının yöneldiği amaç göz önünde bulundurulduğunda maddelerin okunması, ilgili tasarı ve teklifin çok sayıda veya çok kapsamlı maddelerden oluştuğu durumlarda ciddi zaman kayıplarına neden olmaktadır. Anayasa Mahkemesi, maddelerin ayrı ayrı oylanmasına rağmen okunmamasının zamanın ekonomik kullanımı açısından, bilgiye önceden ulaşım olanağı bulunan durumlarda yinelemelerden kaçınılması gerekçesiyle demokratik ilkelerle çelişmediğine hükmetmiştir³⁶. Yasama faaliyetlerinin hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi, temel ilke olduğuna göre bu ilkenin sadece temel kanun kapsamında değerlendirilen tasarı ve tekliflerle sınırlı olmaması gerekir. Bu nedenle bilgiye önceden ulaşma olanağı bulunan durumlarda yineleme-

³⁵ Anayasa Mahkemesi, T. 26.10.2005, 2005/74 E, 2005/73 K

³⁶ Anayasa Mahkemesi, T. 26.10.2005, 2005/74 E, 2005/73 K

lerden kaçınılması, zamanın ekonomik kullanımına hizmet ettiğinden temel kanun niteliğinde olmayan diğer tasarı ve teklifler görüşülürken de maddelerin okunması uygulanmasından vaz geçilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira komisyon raporlarının önceden milletvekillerine dağıtılması ve İçtüzüğü'nün 52. maddesi uyarınca -ikinci fıkrası saklı kalmak kaydıyla- Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metnin dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülememesi kuralı, gerek komisyon raporunu gerekse kabul edilen metni incelemeleri açısından milletvekillerine yeterli zamanı vermektedir³⁷.

e. Her Madde Üzerinde İki Önerge Verilebilmesi

766 sayılı Kararla yapılan değişiklikte bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümlerin uygulanacağı düzenlenmişti. Bu bağlamda 855 sayılı Kararla yapılan değişikliğe kadar temel kanun olarak görüşülen tasarı ve tekliflerin maddeleri üzerinde her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı kalmak kaydıyla milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için yedi önerge verilebilmekteydi.

855 sayılı Kararla yapılan değişiklikte milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için iki önerge verilebileceği düzenlenmiş ve siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı tutulmamıştı. Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeyi Anayasanın 68. maddesindeki siyasi partilerin

³⁷ 713 sayılı Kararla İçtüzüğü'nün 79. Maddesi, komisyon raporunun okunup okunmaması konusunun ayrıca Genel Kurulun onayına sunulması ve bu nedenle de bu oylamalarla Genel Kurulun meşgul edilerek çalışma süresinin uzamasına ve görüşülmekte olan konunun daha geç sonuçlandırılmasına neden olduğu gerekçesiyle değiştirilmiş ve komisyon raporlarının okunması yerine yalnızca bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıklarının Başkanca ifade edileceği şeklinde düzenlenmişti. Gerekçe için bkz. **Anayasa Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı. 586**, s. 2.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde maddelerin her birinin okunması suretiyle Genel Kurulun meşgul edilerek çalışma süresinin uzamasının ve görüşülmekte olan konunun daha geç sonuçlandırılmasının engellenmesi amacıyla maddelerin okunması usulünden vazgeçilmesi yerinde olacaktır. Maddelerin okunması konusunda temel kanun niteliğindeki tasarı ve tekliflerle diğer tasarı ve teklifleri arasında bir ayırımı gidilmesini doğru bulmuyoruz.

demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğuna ve 95. maddesindeki İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceğine ilişkin kurala aykırı olduğundan bahisle iptal etmiştir³⁸.

884 sayılı Kararla yapılan değişiklik doğrultusunda her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı kalmak kaydıyla milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için iki önerge verilebileceği kuralı getirilmiştir. Bu bağlamda yukarıda izah ettiğimiz gerekçeler³⁹ çerçevesinde ikiden fazla siyasi parti grubu olduğu durumlarda da her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı olduğundan bu durumda ikiden fazla önerge verilebilmesi mümkündür.

f. Bölümler Hâlinde Oylama

766 sayılı Kararla yapılan değişiklik doğrultusunda temel kanunların bölümler hâlinde ve maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşüleceği ve oylanacağı ve bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü hâlinde de ilgili bölümün kabul edilen önergeler ile birlikte olanacağı düzenlenmişti. Madde üzerinde görüşme ve oylama yapılmaması ve sadece bölümler üzerinde görüşme ve oylama yönteminin benimsenmesi; milletvekillerinin yasama sürecine katılma ve bir bölümde yer alan maddeler hakkında farklı oy kullanma imkânını ortadan kaldırdığı, milletvekillerini bir bölümün bütününe kabul veya ret seçenekleri arasında sıkıştırdığı ve iradelerini aslına uygun biçimde oylarına yansıtma imkânını engellediği gerekçeleriyle iptal davasına konu edilmiştir. Anayasa Mahkemesi davaya konu düzenlemeyi, milletvekillerinin bir bölüm içinde yer alan kimi maddeler için ret veya kabul yönünde oy kullanmaları imkânını ortadan kaldırdığı ve oy kullanma yetkisini demokratik olmayan yöntemlerle sınırlandırdığı gerekçesiyle iptal etmiştir⁴⁰.

³⁸ Anayasa Mahkemesi, T. 26.10.2005, 2005/74 E, 2005/73 K.

³⁹ Bkz. dipnot 31.

⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, T. 29.4.2003 2003/30 E, 2003/38 K.

Maddelerin okunmamasının ve üzerinde ayrı ayrı görüşme açılmamasının, demokratik katılımı ve meclis iradesinin sağlıklı biçimde oluşmasını engelleyeceğine dair iptal davasında ileri sürülen görüşlere katılmıyoruz. Zira maddelerin her birinin okunması, Genel Kurulun meşgul edilerek çalışma süresinin uzamasına ve görüşülmekte olan konunun geç sonuçlandırılmasına neden olmaktadır. Ayrıca her madde üzerinde ayrı ayrı görüşme açılması, temel kanun uygulamasından beklenen yasama faaliyetlerinin hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacının gerçekleştirilmesi bir yana temel kanun olarak görüşülen tasarı ve tekliflerin, neredeyse temel kanun olmayan tasarı ve tekliflerin görüşülme süresiyle hemen hemen aynı zamanın harcanmasına neden olacaktır. Zira her madde üzerinde ayrı ayrı görüşme açılması ve her birinin okunması durumunda İktüzüğün 81. maddesinde belirtilen usullerin uygulanması suretiyle temel kanun kapsamında yer almayan tasarı ve tekliflerinin görüşme zamanına ek olarak ayrıca bölümler üzerinde de görüşme açılması suretiyle bu kapsamda yer almayan tasarı ve tekliflere harcanan zamanla neredeyse aynı zaman harcanmış olacaktır. Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesinin ret kararını yerinde görmekteyiz.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri dikkate alınarak İktüzüğün 91. maddesinde 855 sayılı Kararla değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle bölümlerin maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşüleceği ve bölümdeki maddelerin ayrı ayrı oylanacağı düzenlenmiştir. Bu düzenleme hâlihazırda mevcudiyetini devam ettirmektedir⁴¹.

⁴¹ Bölümlerdeki maddelerle ilgili görüşme yapılmaması yönteminin Anayasaya aykırı olduğundan bahisle açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi, maddeler üzerinde görüşme açılmaksızın sadece ayrı ayrı oya sunulmasında aşağıdaki gerekçelerle ret kararı vermiştir. (Bkz. Anayasa Mahkemesi, T. 26.10.2005, 2005/74 E, 2005/73 K)

"Dava konusu düzenlemede de anılan kararın gereğinin yerine getirilmesi amaçlanmış ve bölümler halinde oylama yerine maddeleri esas alan bir usul benimsenmiştir. Böylece, yasama organı üyelerinin bölüm içindeki maddelere ilişkin ayrı ayrı oy kullanmaları sağlanmış, demokratik bir yöntemle yasama görevine katılım gerçekleştirilmiştir.

Maddelerin ayrı ayrı oylanmasına karşın okunmamasında ise, demokratik ilkelerle çelişir bir yön yoktur. Çünkü özel görüşme yönteminde, zamanın ekonomik kullanımı için, bilgiye önceden ulaşım olanağı bulunan durumlarda yinelemelerden kaçınılması, başvurulabilecek çözümlerdendir."

5. Temel Kanun Uygulamasına İlişkin Yasama Dönemleri İtibariyle İstatistiksel Veriler

a. 20. Yasama Dönemi

424 sayılı Kararla kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulünün tespitine Genel Kurul tarafından karar verilebilmesinin Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi ve *Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi* koşuluna bağlanması, Türkiye pratiğinde genellikle Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması nedeniyle, tasarı ve tekliflerin temel kanun olarak görüşülmesini engellemiştir.

b. 21. Yasama Dönemi

Kanun No	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
4458	Gümrük Kanunu	27.10.1999	254(248+6)
4630	Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun	21.2.2001	41
4667	Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	2.5.2001	101(98+3)
4721	Türk Medeni Kanunu	22.11.2001	1030
4722	Türk Medeni Kanunun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun	3.12.2001	25
4734	Kamu İhale Kanunu	4.1.2002	75(70+5)
4735	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	4.1.2002	41

c. 22. Yasama Dönemi

Kanun No	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
4848	Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	16.4.2003	46(40+6)
5387	Bankacılık Kanunu	2.7.2005	194(171+23)
5393	Belediye Kanunu	3.7.2005	92(87+5)
5394	Türkiye İstatistik Kanunu	3.7.2005	70(60+10)
5395	Çocuk Koruma Kanunu	3.7.2005	50
5487	Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu	13.4.2006	51(45+6)
5488	Tarım Kanunu	18.4.2006	28(26+2)

Kanun No	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
5489	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	19.4.2006	122(109+13)
5490	Nüfus Hizmetleri Kanunu	25.4.2006	80(75+5)
5491	Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26.4.2006	32(26+6)
5510	Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	31.5.2006	122(109+13)
5520	Kurumlar Vergisi Kanunu	13.6.2006	39(38+1)
5521	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	16.6.2006	43(40+3)
5523	Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun	21.6.2006	16
5531	Orman Mühendisliği, Orman Endüstri Mühendisliği Ve Ağaç İşleri Endüstri Mühendisliği Hakkında Kanun	29.6.2006	17(16+1)
5543	İskân Kanunu	19.9.2006	53(50+3)
5544	Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu	21.9.2006	35(33+2)
5545	Özel Öğretim Kurumları Kanunu	26.9.2006	20(16+4)
5548	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	28.9.2006	45(41+4)
5549	Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun	11.10.2006	32(30+2)
5553	Tohumculuk Kanunu	31.10.2006	46(43+3)
5555	Vakıflar Kanunu	9.11.2006	91(82+9)
5560	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	6.12.2006	48(47+1)
5574	Türk Petrol Kanunu	17.1.2007	44(39+5)
5582	Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	21.2.2007	37
5584	Enerji Verimliliği Kanunu	22.2.2007	27(20+7)
5603	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	15.3.2007	23(22+1)
5607	Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu	21.3.2007	31(27+4)
5684	Sigortacılık Kanunu	3.6.2007	56(47+9)

d. 23. Yasama Dönemi

Kanun No	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
5517	Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukukî Yön Ve Kapsamına Dair Kanun	22.11.2007	31
5718	Milletlerarası Özel Hukuk Ve Usul Hukuku Hakkında Kanun	27.11.2007	66
5726	Tanık Koruma Kanunu	27.12.2007	28(27+1)
5728	Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	23.01.2008	583(580+3)
5754	Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	17.4.2008	94
5763	İş Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	15.5.2008	39
5766	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	4.6.2008	33(28+5)
5812	Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	20.11.2008	36
5837	Askerlik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5.2.2009	38
5838	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	18.2.2009	40(36+4)
5902	Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun	29.5.2009	33(28+5)
5904	Gelir Vergisi Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	16.6.2009	43(41+2)
5911	Gümrük Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	18.6.2009	74(73+1)
5916	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun	24.6.2009	23(20+3)
5917	Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklmesi İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	25.6.2009	51(49+2)
5947	Üniversite Ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	21.1.2010	21
5951	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	28.1.2010	17(15+2)

Kanun No	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
5957	Sebze Ve Meyveler İle Yeterli Arz Ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	11.3.2010	21(20+1)
5977	Biyogüvenlik Kanunu	18.3.2010	18
5980	Seçimlerin Temel Hükümleri Ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun İle Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	8.4.2010	35(34+1)
5983	Kooperatifler Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3.6.2010	11
5995	Maden Kanununda Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	10.6.2010	23
5996	Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda Ve Yem Kanunu	11.6.2010	51(50+1)
5997	Bazı Kanunlarda Ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	16.6.2010	20
6000	Askeri Mahkemeler Kuruluşı Ve Yargılama Usulü Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	19.6.2010	47
6001	Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun	25.6.2010	50(49+1)
6002	Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluşı Ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	1.7.2010	23
6004	Dışişleri Bakanlığının Kuruluşı Ve Görevleri Hakkında Kanun	7.7.2010	33(27+6)
6005	Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	14.7.2010	8
6008	Terörle Mücadele Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	22.7.2010	14(12+2)
6009	Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	23.7.2010	72(63+9)
6083	Tapu Ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun	25.11.2010	14(12+2)
6085	Sayıştay Kanunu	3.12.2010	89(84+5)
6087	Hâkimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu	11.12.2010	51(48+3)
6093	Türkiye Yazma Eserler Başkanlığı Kuruluşı Ve Görevleri Hakkında Kanun	28.12.2010	17(16+1)
6098	Türk Borçlar Kanunu	11.1.2011	649
6100	Hukuk Muhakemeleri Kanunu	12.1.2011	454(452+2)

Kanun No	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
6101	Türk Borçlar Kanunun Yürürlüğü Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun	12.1.2011	14(12+2)
6102	Türk Ticaret Kanunu	13.1.2011	1541(1535+6)
6103	Türk Ticaret Kanununun Yürürlüğü Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun	14.1.2011	44
6107	İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun	26.1.2011	21(16+5)
6111	Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	13.2.2011	234(216+18)
6112	Radyo Ve Televizyonların Kuruluş Ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun	15.2.2011	58(50+8)
6114	Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun	17.2.2011	21
6172	Sulama Birlikleri Kanunu	8.3.2011	24(23+1)
6191	Sözleşmeli Erbaş Ve Er Kanunu	10.3.2011	12
6215	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.3.2011	34(31+3)
6216	Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun	30.3.2011	78(77+1)
6217	Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	31.3.2011	37(33+4)
6222	Sporda Şiddet Ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun	31.3.2011	27
6225	Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	6.4.2011	23(22+1)

e. 24. Yasama Dönemi

Kanun No.	Kanun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
6253	Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu	1.12.2011	56 (44+12)
6262	Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	23.12.2011	21
6271	Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu	19.1.2012	24
6279	Çoğaltılmış Fikir Ve Sanat Eserlerini Derleme Kanunu	22.2.2012	15
6284	Ailenin Korunması Ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun	8.3.2012	25

Kanun No.	Kanun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
6287	İlköğretim Ve Eğitim Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	30.3.2012	27
6289	Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	4.4.2012	35
6292	Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun	19.4.2012	16
6304	Seçimlerin Temel Hükümleri Ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	9.5.2012	27
6305	Afet Sigortaları Kanunu	9.5.2012	18
6306	Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	16.5.2012	25
6318	Askerlik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	22.5.2012	81
6322	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	31.05.2012	44(43+1)
6327	Bireysel Emeklilik Tasarruf Ve Yatırım Sistemi Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.06.2012	71
6328	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	15.6.2012	37
6331	İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanunu	20.6.2012	39
6332	Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu	21.6.2012	24
6335	Türk Ticaret Kanunu İle Türk Ticaret Kanununun Yürürlüğü Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26.6.2012	50
6336	Harp Akademileri Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26.6.2012	25
6337	Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.6.2012	17
6338	Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun	29.6.2012	19
6352	Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertenilmesi Hakkında Kanun	02.07.2012	107
6353	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	04.07.2012	90

Kanun No.	Kanun Adı	Kabul Tarihi	Madde Sayısı
6354	Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	04.07.2012	27
6356	Sendikalar Ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu	18.10.2012	89 (83+6)
6358	Expo 2016 Antalya Kanunu	31.10.2012	24 (23+1)
6360	On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	12.11.2012	39 (37+2)
6361	Finansal Kiralama, Faktoring Ve Finansman Şirketleri Kanunu	21.11.2012	59 (54+5)
6362	Sermaye Piyasası Kanunu	6.12.2012	160 (151+9)

f. Değerlendirme

20. yasama döneminde hiçbir tasarı ve teklif temel kanun olarak görüşülmemiştir. 21. yasama döneminde kanunlaşan toplam 386 tasarı ve tekliften 7' si, 22. yasama döneminde kanunlaşan toplam 914 tasarı ve tekliften 29' u, 23. yasama döneminde kanunlaşan toplam 537 tasarı ve tekliften 51' i ve 24. yasama döneminde hâlihazırda kanunlaşan toplam 125 tasarı ve tekliften 29' u temel kanun olarak görüşülmüştür.

Dikkat çeken noktalardan biri dönemler itibarıyla temel kanun uygulamasına başvurulma sıklığında meydana gelen oransal artışlardır. Ancak temel kanun uygulamasına başvurulma sıklığı tespit edilirken dönemler itibarıyla kanunlaşan tasarı ve teklif sayısının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu bağlamda 21. yasama döneminde temel kanun olarak görüşülen kanun sayısının toplam kanun sayısına oranı takriben % 1,82, 22. yasama döneminde bu oran takriben % 3,18, 23. yasama döneminde bu oran takriben % 9,5 ve 24. yasama döneminde bu oran takriben % 23,2' civarındadır⁴². Dönemler itibarıyla bakıldığında gerek temel kanun sayısı gerekse temel kanun olarak görüşülenlerin toplam kanun sayısına oranı, her geçen dönem bu sıklığın arttığını göstermektedir. Bunun başlıca nedeninin ülkemizde son yıllarda meydana gelen toplumsal, ticaret, ekonomi, hukuk ve diğer alanlardaki yapısal dönüşümlerdir.

⁴² Dönemler itibarıyla temel kanunlar uygulaması neticesinde kanunlaşan tasarı ve tekliflerin, aynı dönemde kanunlaşan toplam tasarı ve tekliflerin sayısına oranı gösterir grafik

Temel kanun olarak Genel Kurulda görüşülen tasarı ve tekliflerin büyük bir çoğunluğunun ilgili alanı ya ilk defa düzenleyen ya da ciddi yapısal dönüşümlerin tezahürü olarak mevcut kanunları yürürlükten kaldıran ve yenilerini ikame eden kanunlar olduğu gözlemlenmektedir. Bu bağlamda temel kanun uygulamasının yasama faaliyetlerinin daha hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesine ciddi bir katkı sağladığı yadsınamaz⁴³.

Dikkat çeken bir diğer nokta ise sekiz⁴⁴, on bir⁴⁵, on dört⁴⁶ ve benzer sayıdaki maddelerden oluşan çerçeve kanunların dahi temel kanun olarak görüşülmüş olmasıdır. İçtüzüğün 91. maddesinde belirtilen *“bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeler 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 zorunluluğunu bulundurması, önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulma ölçütlerini taşıması ve ayrıca temel kanunlarla değiştirilmesi amaçlanan kanunlar arasında herhangi bir bağ bulunması”* kriterleri taşımayan tasarı ve tekliflerin temel kanun

⁴³ Bunun en somut örnekleri olarak Türk Borçlar Kanununu, Türk Ticaret Kanununu ve Hukuk Muhakemeleri Kanununu gösterebiliriz. Her üç kanun gerek madde sayısı itibarıyla gerekse düzenlendikleri hukuk alanı itibarıyla kapsamlı kanunlar olmalarına rağmen temel kanun uygulamasının sağladığı zaman tasarrufu neticesinde birer günde kanunlaşmışlardır. Ancak her üç kanunun da bu kadar kısa sürede kanunlaşmalarında siyasi partiler arasındaki uzlaşmanın etkileri de görmezden gelinemeyecek kadar büyüktür.

⁴⁴ 14.7.2010 tarihli ve 6005 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile çeşitli illerde üniversiteler kurulmaktadır. Ancak kanaatimizce üniversite kurulmasına dair kanunlar İçtüzüğün 91. maddesinde temel kanunlar için aranan koşulları taşımamaktadır. Bir de madde sayısındaki azlık göz önünde bulundurulduğunda bu kadar kapsamı dar kanunlar için temel kanun uygulamasına gidilmesini doğru bulmamaktayız.

⁴⁵ 3.6.2010 tarihli ve 5983 sayılı Kooperatifler Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

⁴⁶ 22.7.2010 tarihli ve 6008 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun toplam on dört maddeden müteşkil olup, bu on dört maddede Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, İnfaz Hâkimliği Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin infazı Hakkında Kanunda değişiklik yapılmakta ve birkaç madde haricinde maddeler arasında bağlantı da bulunmamaktadır. Ayrıca bahse konu kanun, içtüzüğün temel kanunlar için aradığı şartları da taşımadığını düşünmekteyiz.

olarak görüşülmesi, milletvekillerinin yasama sürecine yapacakları katkıyı sınırlandırmaktadır. İBA' da bu konuda temel kanun uygulamasına ancak İçtüzükte belirlenen sıkı şartlara bağlı kalınmak üzere ancak istisnai hâllerde ve mümkünse uzlaşmanın varlığı hâlinde başvurulması gerektiğini, aksi takdirde bu şartları taşımayan veya otuz maddeyi geçen her tasarı ve teklifin temel kanun olarak görüşülmesinin demokrasi açığı anlamına gelebileceğini vurgulamaktadır⁴⁷.

SONUÇ

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama faaliyetlerini daha hızlı ve etkin bir biçimde yürütebilmesi amacıyla parlamento hukukuna kazandırılan temel kanun müessesesinin son zamanlardaki uygulanma sıklığı da göz önünde bulundurulduğunda ciddi bir zaman tasarrufu sağladığı aşikârdır.

Ancak hem yasama faaliyetlerinin yürütülmesinde zaman tasarrufu hem de çıkarılan kanunların niteliksel sorunları bünyesinde barındırmaması büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla tasarı ve teklifler görüşülürken, bu iki husus arasındaki dengenin iyi kurulması gerekir.

Bu bağlamda çalışmamız neticesinde vardığımız tespitlerimiz birkaç noktada toplanmaktadır.

Yasama yetkisinin genelliği ilkesi dolayısıyla temel kanun kavramına ilişkin sınırlayıcı bir tanım yapmanın zorluğu aşikârdır. Diğer taraftan bu kavramı sınırları belirli bir tanıma kavuşturma çabaları, Türkiye Büyük Millet Meclisinde gelecekte oluşabilecek uzlaşmaların önünü kesebilir. Dolayısıyla hangi konularla ilgili tasarı ve tekliflerin temel kanun olarak görüşülemeyeceğinin sayma/tüketme yöntemiyle belirtilmesi yerinde olacaktır.

Her tasarı ve teklifin öngördüğü düzenlemenin niteliği önceki kanundan bağımsız olarak tespit edilmelidir. Bu bağlamda değiştirilmesi öngörülen kanunun daha önce özel görüşme ve oylama usulüne bağlı olarak görüşülüp görüşülmediği, tasarı ve teklifin temel kanun olarak görüşülüp görüşülemeyeceği noktasında belirleyici bir kriter

⁴⁷ Şeref İBA, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", Yasama Dergisi, 2007, S.6, s. 87.

olmamalıdır. Dolayısıyla İçtüzüğü'nün 91. maddesinde tasarı ve teklifin temel kanun olup olmadığının tespitine gözetilecek kriterlerden biri olan *"önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması"* kriterinin maddeden çıkartılması gerekir.

Komisyon görüşmeleri sırasında tüm görüşlerin en geniş şekilde ileri sürülebilmesi, demokratik katılımın sağlanmasına ve meclis iradesinin sağlıklı bir biçimde oluşmasına hizmet ettiğinden ve komisyonlar ihtisas temeline dayalı olarak çalıştığından, komisyon görüşmelerinde temel kanun uygulamasına başvurulmasına imkân bulunmamaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yürütme organına karşı yöntemsel (usulî) bağımsızlığının temel göstergesi olan İçtüzük tekliflerinin görüşülmesi hiçbir şekilde özel görüşme ve oylama yöntemine tabi tutulmamalıdır. Aksine uygulama, İçtüzüğü parlamento aritmetiğine dayalı olarak iktidar partisinin veya çoğunluğun iradesine bırakmak anlamına gelecektir. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ve parlamenter sistemin temel ilkeleri zedelenmiş olacaktır.

İçtüzüğü'nün 81. maddesinde her madde üzerinde soru ve cevap için on dakikalık bir süre öngörülmüş olmasına rağmen bölümler üzerindeki soru ve cevap için on beş dakikalık bir süre öngörülmesi gerek milletvekillerinin gerekse kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlama amacına hizmet edecek derecede esaslı bir farklılık oluşturmamaktadır. Uygulamada soru ve cevap işleminin görüşülen konudan ziyade güncel veya tartışmalı konular üzerinde yapıldığı gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, bölümler üzerindeki soru ve cevap süresinin de on dakika olarak öngörülmesi uygun olacaktır. Kaldı ki bölümler üzerindeki soru ve cevap işlemi süresinin on dakika olarak öngörülmesi makul sınırları da aşmayacaktır.

Otuz maddeyi geçen neredeyse her tasarı ve teklifin temel kanun olarak görüşülmesi, milletvekillerinin yasama faaliyetlerine yeterli seviyede katılabilmelerini engellemektedir. Son zamanlarda az sayıda maddeden müteşekkil tasarı ve tekliflerin (sekiz, on bir, on dört vb.) temel kanun olarak görüşüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, otuz maddeden daha az madde ihtiva eden tasarı ve tekliflerin temel kanun olarak görüşülemeyeceğine dair bir değişiklik isabetli olacaktır.

Temel kanun uygulamasına başvurulup başvurulamayacağı hususunun tespitinde madde sayısının çokluğu veya azlığı tek başına yeterli bir ölçüt olmamasına rağmen temel kanunlar için aranan koşulları taşımayan ve ayrıca çok az sayıda madde ihtiva eden tasarı ve tekliflerin temel kanun olarak görüşülmesi, milletvekillerinin yasama sürecine yapacakları katkıyı şüphesiz sınırlandırmaktadır. Bu bağlamda yasama çalışmalarında iktidar-muhalefet uzlaşmasına dayalı, muhalefetin çalışma olanaklarını güvence altına alan, milletvekillerinin iradelerini özgür biçimde oluşturmalarıyla işlerlik kazanan çağdaş, katılımcı ve çoğulcu demokrasi anlayışı, yasama faaliyetlerinin daha hızlı ve daha etkin bir biçimde yürütülebilmesi amacıyla feda edilmemelidir.

Ayrıca bilgiye önceden ulaşım olanağı bulunan durumlarda yinelemelerden kaçınılması amacıyla İçtüzüğün 81. maddesi kapsamında görüşülen tasarı ve tekliflerin maddelerinin okunması uygulamasından temel kanunlarda olduğu gibi vazgeçilmelidir. Bu uygulama yasama faaliyetlerinin daha hızlı ve etkin bir biçimde yürütülmesine hizmet edecektir. Komisyon raporlarının önceden milletvekillerine dağıtılması ve Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metnin dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülememesi, milletvekillerinin gerek komisyon raporu gerekse kabul edilen metni incelemeleri açısından yeterli zamanı sağlamaktadır.

KAYNAKLAR

- ARAÇ İbrahim-İBA Şeref: “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama Ve Norm Koyma Tekniği Ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, AÜSBFD, C. 58, S. 3, s. 35-59.
- ARSEL İlhan: “Türk Anayasasının Umumi Esasları K I S I M: I Büyük Millet Meclisinin Kuruluş ve Vazifeleri, AÜHFD”, Y. 1955, C. 12, S. 1, s. 20-96.
- BAKIRCI Fahri: “Kod Yasa-Çerçeve Yasa Üzerine”, AÜSBFD, C. 54, S. 3, s. 223-240.
- BAKIRCI Fahri: TBMM’nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000
- BEYME Klaus von: Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999), Macmillan Press Ltd., Londra, 2000.
- ERGÜL Ozan: “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış”, AÜHFD, Y.2002, C. 51, S. 4, s. 99-130.
- HAS Volkan: Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

- İBA Şeref: Parlamento Hukuku, Türkiye İş Kültür Yayınları, İstanbul, 2010
- İBA Şeref: "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", Yasama Dergisi, 2007, S.6, s. 69-90.
- İYİMAYA Ahmet: "Siyaset Kurumunun Ortak Günahı: Yasama Reformu", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2011, Y. 23, S. 93, s. 283-339.
- ÖZALP, Nihal Yancı: "Türkiye'de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?", AÜSBFD, Y. 2006, C. 61, S. 1, s. 268-295.
- ÖZBUDUN Ergun: "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", AÜHFD, Y. 1979, C. 36, S. 1-4. s. 3-26.
- YAPICI Havvana: "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar", Yasama Dergisi, 2007, S. 5, s. 57-81.
- YAPICI Havvana: Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2005.

Komisyon Raporları:

- Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 13.
- Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 116.
- Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 161
- Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 586
- Anayasa Komisyonu Raporu, Sırasıyla. 1321.

Tutanak Dergileri:

- TBMMTD, T. 10.4.2002, D. 22, YY. 1, C. 2, B. 65.
- TBMMTD, T. 8.5.1996, D. 20, YY. 1, C.5, B. 49.
- TBMMTD, T. 20.10.1999, D. 21, YY. 2, C.14, B. 9.
- TBMMTD, T. 26.1.2001, D. 21, YY.3, C.53, B. 50.
- TBMMTD, T. 30.6.2005, D.22, YY. 3, C. 90, B. 122.
- TBMMTD, T. 30.1.2007, D. 22, YY. 5, C. 145, B. 56.