

**TC
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

Fazlı PEHLİVAN

**KANUN YAPIM SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLERİN VE
HÜKÜMETİN ETKİNLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN**

Kırıkkale-2010

**TC
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

Fazlı PEHLİVAN

**KANUN YAPIM SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLERİN VE
HÜKÜMETİN ETKİNLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN**

Kırıkkale-2010

T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Fazlı PEHLİVAN tarafından hazırlanan “Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin ve Hükümetin Etkinliği” adlı tez çalışması, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Başkan
Yrd. Doç. Dr. Yasin POYRAZ

Üye

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN
(Danışman)

Üye

Yrd. Doç. Dr. Adnan KÜÇÜK

KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırladığım “Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin ve Hükümetin Etkinliği” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

10.03.2010

FAZLI PEHLİVAN

ÖNSÖZ

Parlamente sistemlerde iktidar partisi veya partilerinin kanun yapım sürecinde etkinliğinin çok fazla; muhalefet partisinin veya partilerinin etkinliğinin zayıf olduğu ifade edilmektedir. Parlamente sistemin gelişimi incelendiğinde, genelde yürütme organının giderek güçlendiği ve sistem içinde belirleyici hale geldiği görülmektedir. Zira günümüzde pek çok ülkede gelişmiş bir siyasi partiler sisteminin bulunması, yürütme ve yasama organlarının karşılıklı konumları konusundaki yaklaşımların değişmesi, ekonomik ve toplumsal olayların giderek karmaşıklaşması, ekonomik ve siyasi istikrarın korunması gereği gibi nedenler, işbirliğinin ötesinde kanun yapım sürecine fiilen yürütme organının hâkim olması sonucunu doğurmuştur. Bu açıdan hukuki anlamda kanun yine yasama organının bir işlemi olmakla birlikte, kanunun içeriği konusunda hükümetler daha çok söz sahibi olmaktadır.

Hükümet sistemi ne olursa olsun parlamentoların en ilkel yetkileri arasında kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme vardır. Çalışmanın konusu da parlamentonun dinamikleri olan siyasi partilerin ve hükümetin parlamentonun en klasik yetkilerinden biri olan kanun yapım sürecindeki işlevidir. Ancak, kanun yapımı her ne kadar parlamentonun en ilkel yetkisi olsa bile parlamente sistemlerde özellikle ülkemizde neredeyse hükümetin kontrolü altına girmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada kanun yapım sürecinde hükümetin ve siyasi partilerin etkinliği bu kapsamda inceleme konusu yapılmıştır.

Siyasi ve demokratik kültürümüz açısından son derece önem arz eden bir konuda çalışma yapmak için beni yönlendiren ve çalışmanın her aşamasında destek ve katkıları ile ufku açan, tez danışmanım değerli hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza Çoban'a; yüksek lisans öğrenimim sürecinde çok büyük anlayış, destek ve katkıları bulunan Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü öğretim üyeleri ile görüş ve eleştirileriyle çalışmanın olgunlaştırılmasına katkıda bulunan değerli çalışma arkadaşlarıma içtenlikle teşekkür ederim. Çalışma süresince bana verdiği destek ve gösterdiği anlayış için de sevgili eşime minnettarım.

ÖZET

Bu çalışmada; demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak belirtilen ve demokratik rejimin işleyişi bakımından büyük önem taşıyan siyasi partilerin ve hükümetin kanun yapım sürecindeki etkinliği incelemeye çalışılmıştır. Bu çerçevede öncelikle siyasi parti kavramı ve siyasi partiler hukukuna değinilerek kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usulünün düzenlendiği TBMM İçtüzüğü ile siyasi partilerin parlamento yapılanmaları üzerinde durularak 23. yasama dönemi siyasi partileri kısaca incelenmiştir.

Daha sonra, kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanması ile tasarı ve tekliflerin TBMM'si komisyonlarında ve Genel Kurulu'nda görüşülme süreci ele alınmıştır. Kanun tasarı ve tekliflerinin parlamentoda görüşülmesi sürecinde başlıca üç aktör rol oynamaktadır: Hükümet, siyasi partiler ve parlamento üyeleri. Bu bakımdan TBMM'de kanun yapım süreci üzerinde durulurken, bu üç aktörün bu sürece olan katkı ve etkileri irdelenmiştir. Ayrıca bu kapsamda, TBMM İçtüzük teklif taslağının konumuz açısından getirdiği yenilik ve değişiklikler de incelenmiştir.

Son olarak hükümetin, siyasi parti ve gruplarının, milletvekillerinin, parlamento komisyonlarının ve Genel Kurulu'nun kanun yapım sürecindeki fonksiyonlarının, rollerinin ve bu sürece olan etkilerinin daha iyi görülmesi, incelenebilmesi ile birlikte konuyu somutlaştırmak ve örneklemek maksadıyla toplumun bütün kesimlerini ilgilendiren üç adet kanun önerisi incelenmiştir. Bu bağlamda 4.6.2008 tarihli ve 5766 sayılı Kanun, 17.4.2008 tarihli ve 5754 sayılı Kanun ile 2.7.2008 tarihli ve 5779 sayılı Kanun'ların kanun yapım süreci inceleme konusu yapılmıştır. Ayrıca, kanun yapım sürecinde Cumhurbaşkanının kanunu tamamen veya kısmen geri gönderme yetkisi üzerinde durularak geri gönderme durumunda takip edilecek usule açıklık getirilmiştir.

Demokrasinin kitleleşmesi ve siyasi partilerin siyasi yaşamın en etkili unsurları olmasına rağmen özellikle parlamenter rejimlerde güçlü hükümet karşısında siyasi partilerin kanun yapım süreci faaliyetlerini yerine getirme yetilerinin zaafa uğradığı, bu çalışmanın genel sonucu olarak görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Siyasi partiler, hükümet, parlamento üyeleri, kanun tasarısı, kanun teklifi, içtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), TBMM komisyonları, TBMM Genel Kurulu, 5766 sayılı Kanun görüşmeleri, 5754 sayılı Kanun görüşmeleri, 5779 sayılı Kanun görüşmeleri, Cumhurbaşkanı.

ABSTRACT

In this study; the affectiveness of government and politic parties which are described as the most important parts of democratic political systems and indispensable elements of democratic politic life in the law making process is tried to be reviewed. In this context, 23th legislative period has been shortly analysed according to the concept of political parties and referring to political parties law system, GNAT's (Grand National Assembly of Turkey) internal regulations and structure of political parties in the parliaments.

Subsequently; preparation of law drafts and proposals and their discussion periods in the comissions and Plenary of GNAT has been discussed. Mainly three important actors play considerable role in these discussion periods: cabinet, political parties, members of the parliament. In this respect in the process of law making period these three actors role has been examined. The innovations and changes brought by GNAT's internal regulations has also been analyzed in this context.

Eventually; three different law proposals has been examined to see and to objectify the roles, functions and influences of cabinet, political parties and their groups, comissions and Plenary in the law making period. In this respect following laws; 5766 / 4.6.2008, 5754 / 17.4.2008, 5779 / 2.7.2008 law making process has been subjected to the study. President of the Republic roles in the process, his rejection authority and the procedure that will be followed in such condition has been clarified.

In spite of socialization of the democracy and political parties effective status in the society, political parties' stuation in law making process, especially against the strong cabinets in parliamentary regimes is seen as the overall results of the study.

Keywords: Political parties, parliamentarian, draft bill and proposal, parliament, parliamentary committee, constitution, Turkish Grand National Assembly (TGNA), Plenary of GNAT, 5766, 5754 and 5779 law negotiating procedures, President of Republic.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖNSÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT	IV
İÇİNDEKİLER	V
TABLolar LİSTESİ.....	X
KISALTMALAR CETVELİ	XII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİ KAVRAMI VE SİYASİ PARTİLER HUKUKU	5
1.1. SİYASİ PARTİ KAVRAMI.....	5
1.1.1. Kavram Olarak	5
1.1.2. Siyasi Partinin Hukuksal Niteliği.....	8
1.2. SİYASİ PARTİLERE İLİŞKİN HUKUKSAL DÜZENLEMELER.....	9
1.2.1. Anayasal Düzenlemeler	9
1.2.1.1. 1961 Anayasası Öncesi	10
1.2.1.2. 1961 Anayasası	12
1.2.1.3. 1982 Anayasası	13
1.2.2. Kanuni Düzenlemeler	16
1.2.2.1. 13 Temmuz 1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu.....	16
1.2.2.2. 22 Nisan 1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu	17

1.3. İÇTÜZÜK	18
1.3.1. Genel Olarak Parlamento İçtüzükleri.....	19
1.3.2. TBMM İçtüzüğü	24
1.3.3. TBMM İçtüzüğünde Siyasi Partiler	27
1.4. TBMM’DE SİYASİ PARTİ GRUP YAPILANMALARI	29
1.4.1. Genel Olarak TBMM’de Siyasi Partiler	29
1.4.2. Siyasi Partilerin Meclis Grupları.....	30
1.4.2.1. Düzenleme Sorunu	32
1.4.2.2. Grup Kurma Hakkı.....	33
1.4.2.3. Grup Organları	37
1.5. 23. YASAMA DÖNEMİ SİYASİ PARTİLERİ	38
1.5.1. Adalet ve Kalkınma Partisi	39
1.5.2. Cumhuriyet Halk Partisi.....	40
1.5.3. Milliyetçi Hareket Partisi	41
1.5.4. Demokratik Toplum Partisi.....	42
1.5.5. TBMM’de Temsil Edilen Diğer Siyasi Partiler	43

İKİNCİ BÖLÜM

KANUN ÖNERİLERİNİN KANUNLAŞMASI SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET	44
2.1. KANUN TALEBİNİN KAYNAKLARI	44
2.1.1. Hükümet.....	45
2.1.2. Siyasi Partiler	47
2.1.3. Parlamento Üyeleri	49
2.1.4. Kanun Talebinin Kaynakları Yönünden Parti ve Hükümet Programları... 51	
2.2. KANUN ÖNERME YETKİSİ	53

2.3. KANUN TASARILARININ HAZIRLANMASI.....	54
2.3.1. Kanun Tasarısı, Kanun Teklifi ve Kanun Taslağı Kavramları	54
2.3.2. Kanun Taslaklarının Hazırlanması	57
2.3.2.1. Taslakların Bakanlıklarca Hazırlanması	58
2.3.2.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi	60
2.4. KANUN TEKLİFLERİNİN HAZIRLANMASI.....	61
2.5. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARDA GÖRÜŞÜLMESİ	67
2.5.1. Komisyonlar ve TBMM Komisyonları	67
2.5.2. Tasarı ve Tekliflerin Komisyonlara Havalesi	71
2.5.3. Komisyonların İşleyişi	72
2.5.4. Komisyon Çalışmalarında Hükümet	77
2.5.5. Komisyon Çalışmalarında Siyasi Partiler	79
2.6 TASARI VE TEKLİFLERİN GENEL KURULDA GÖRÜŞÜLMESİ	83
2.6.1. Genel Kurul Gündemi	83
2.6.2. Siyasi Parti Gruplarının ve Milletvekillerinin Gündem Hakkında Bilgilendirilmesi.....	86
2.6.3. Genel Kurul Görüşmeleri.....	87
2.6.3.1. Genel Kurulda Görüşme Yöntemi	88
2.6.3.1.1. Tasarı veya Tekliflerin Tümü Üzerinde Görüşmeler	88
2.6.3.1.2. Tasarı veya Teklifin Maddelerine Geçilmesi	92
2.6.3.1.3. Söz Talebi ve Konuşma.....	93
2.6.3.1.4. Son Konuşmalar	98
2.6.3.1.5. Teşekkür Konuşması	99
2.6.3.2. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı.....	99
2.6.3.3. Genel Kurulda Değişiklik Önergeleri	103
2.6.3.4. Tasarı ve Tekliflerin Kanunlaşması	112

2.6.4. Hükümetin İçtüzükten Kaynaklanan Yetkileri ve Danışma Kurulunun İşlevi.....	113
2.6.5. Siyasi Parti Gruplarının İşlevi	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KANUN YAPIM SÜRECİNDE KANUN TASARISI VE TEKLİFLERİNİN SPESİFİK İNCELEMELERİ VE KANUNLARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMELERİ.....	120
---	------------

3.1. AMME ALACAKLARININ TAHSİL USULÜ HAKKINDA KANUNDA VE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN TASARISI	120
--	------------

3.1.1. Meclis Başkanlığına Sunulması ve Komisyonlara Havalesi.....	121
--	-----

3.1.2. Esas Komisyon Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	122
--	-----

3.1.3. Genel Kurul Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	130
--	-----

3.1.3.1. Tasarının Geneli Üzerinde Yapılan Görüşmeler.....	130
--	-----

3.1.3.2. Tasarı Görüşmeleri Sırasında Açılan Usul Hakkında Görüşmeler .	131
---	-----

3.1.3.3. Tasarının Maddeleri Üzerinde Yapılan Görüşmeler	138
--	-----

3.2. SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI.....	146
--	------------

3.2.1. Meclis Başkanlığına Sunulması ve Komisyonlara Havalesi.....	147
--	-----

3.2.2. Tali Komisyon Çalışmasında Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	148
--	-----

3.2.3. Esas Komisyon Görüşmelerinde Hükümet ve Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	151
---	-----

3.2.4. Genel Kurul Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	160
--	-----

3.2.4.1. Tasarının Geneli Üzerinde Yapılan Görüşmeler.....	160
--	-----

3.2.4.2. Tasarının Maddeleri Üzerinde Yapılan Görüşmeler	161
--	-----

3.2.4.3. Tasarı Üzerine Verilen Danışma Kurulu Önerisi ve Tekriri Müzakere Önergesi	216
3.3. İL ÖZEL İDARELERİNE VE BELEDİYELERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ HAKKINDA KANUN TEKLİFİ	225
3.3.1. Meclis Başkanlığına Sunulması ve Komisyonlara Havalesi.....	226
3.3.2. Esas Komisyon Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	226
3.3.3. Genel Kurul Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği.....	232
3.3.3.1. Teklifin Geneli Üzerinde Yapılan Görüşmeler	232
3.3.3.2. Teklifin Maddeleri Üzerinde Yapılan Görüşmeler	233
3.4. SİYASİ PARTİLERİN KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN GÖRÜŞÜLMESİNDE HÜKÜMETİN VE SİYASİ PARTİLERİN ETKİLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	242
3.5. KANUNLARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ.....	248
3.5.1. Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Yetkisi ve Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderilen Kanunlar Üzerinde Kısmen Görüşme.....	248
3.5.2. Kanunların Yayımlanması ve Yürürlüğe Girmesi	251
SONUÇ	253
KAYNAKÇA	263

TABLULAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 2.1. 23. Yasama Dönemi Tasarı ve Teklif Kökenli Kanunların Dağılımı.....	112
Tablo 3.1. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarı üzerine komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	125
Tablo 3.2. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarısının geneli ve maddeleri üzerine komisyon çalışmalarında milletvekilleri tarafından yapılan konuşma süreleri.....	126
Tablo 3.3. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarısının, Hükümetin Meclis Başkanlığına Sunmuş Olduğu Metin ile Değişiklik Önergeleri Sonucu Komisyonun Kabul Etmiş Olduğu Metin Arasında Meydana Gelen Değişiklikler	134
Tablo 3.4. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarı üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	145
Tablo 3.5. 1/465 esas numaralı Kanun Tasarı üzerine komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	154
Tablo 3.6. 1/465 esas numaralı Kanun Tasarısının geneli ve maddeleri üzerine komisyon çalışmalarında milletvekilleri tarafından yapılan konuşma süreleri.....	156
Tablo 3.7. 1/465 esas numaralı Kanun Tasarısı üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	221
Tablo 3.8. 2/241 esas numaralı Kanun Teklifi üzerine Komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	227
Tablo 3.9. 2/241 esas numaralı Kanun Teklifinin geneli ve maddeleri üzerine komisyon çalışmalarında milletvekilleri tarafından yapılan konuşma süreleri.....	229
Tablo 3.10. 2/241 esas numaralı Kanun Teklifi üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	241

Tablo 3.11. İnceleme konusu Tasarı ve Teklifler üzerine esas komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen toplam değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	243
Tablo 3.12. İnceleme konusu Tasarı ve Teklifler üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen toplam değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları	245

KISALTMALAR CETVELİ

Ak Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
A. Ü.	: Ankara Üniversitesi
AYM Kr	: Anayasa Mahkemesi Kararı
AY.	: Anayasa
B.	: Baskı/basım
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Co. Ltd.	: Company Limited
D.	: Dergisi
DEP	: Demokrasi Partisi
DEHAP	: Demokratik Halk Partisi
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTP	: Demokratik Toplum Partisi
E.	: Esas
Ed.	: Editör
HADEP	: Halkın Demokrasi Partisi
HEP	: Halkın Emek Partisi
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
K.T.	: Karar Tarihi
m.	: Madde

MHAD	: Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MM	: Millet Meclisi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
ÖDP	: Özgürlükçü ve Dayanışma Partisi
R.G.	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
SS.	: Sıra Sayısı
SDP	: Sosyalist Demokrasi Partisi
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TGNA	: Turkish Grand National Assembly
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: Ve benzeri
vd	: ve devamı
y.	: Yayınları

GİRİŞ

Bir program çerçevesinde siyasi kararları etkilemek ve bu amaçla siyasi iktidarı ele geçirmek üzere örgütlenmiş olan siyasi partiler ister iktidarda, ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmiştir. Demokrasinin sağlıklı ve istikrarlı işleyebilmesi için varlığı yadsınamayacak derecede önem arz eden siyasi partiler, farklı düşüncelerin siyasi temsilcileri niteliğindedir. Yaygın ve basit tanımı ile “*halkın yönetimi*” demek olan demokraside siyasi iktidarın halk iktidarına dayanması ve siyasi kararların halkın iradesine uygun olması gerekir. İstikrarlı bir demokrasi için de toplumsal desteği sürekli olan güçlü partilerin varlığı vazgeçilmez bir şarttır.

Demokratik yönetimlerde yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle ilişkisinde farklılıklar görülür. Bu farklılıklar sonucu oluşan rejim çeşitlerinden parlamenter sistemde yürütme organının yasama organından çıkmasını ve yine yasama organına karşı sorumlu olmasını öngörür. Bu bağlamda Türkiye’de olduğu gibi hükümeti kuran siyasi parti veya partiler, aynı zamanda yasama organının da büyük çoğunluğuna sahip oldukları için bu çoğunluğun desteğine muhtaç bulunmaktadır. Ancak son zamanlarda parlamenter sistemlerde kanun yapım sürecine siyasi partilerin etkisinin gerileme içinde olduğuna dair görüşleri besleyen siyasi gelişmeler yaşanmaktadır. Bu görüşlerin temelinde siyasi parti örgütlenmesi yüzünden, yürütme fonksiyonuna sahip hükümetin kanun yapım sürecinin sahibi olan parlamento unsurlarına sürekli müdahale ettiği ve onu kontrol ettiği yargısı yatmaktadır.

Demokrasinin kitleselleşmesi ve siyasi partilerin siyasi yaşamın en etkili unsurları olmasına rağmen özellikle parlamenter rejimlerde güçlü hükümet karşısında siyasi partilerin yasama çalışma ve faaliyetlerini yerine getirme yetileri zaafa uğramaktadır. 19. yüzyıldan sonra yaşanan iki Dünya Savaşı, büyük sosyo-ekonomik değişimler ve teknolojinin hızlı değişmesi bu olguyu destekleyen etkenler olarak, kanun yapım sürecinde hükümetin siyasi partiler karşısında sürekli güç kazanması ile sonuçlanmıştır.

Bilindiği üzere hükümet sistemi ne olursa olsun parlamentoların en ilkel yetkileri kanun yapmak, hükümeti denetlemek ve devlet bütçesini kabul etmektir. 1982 Anayasası'nda da kanun yapmak yasama organının görevleri arasında sayılmıştır. Kanun yapma görevi esas olarak parlamentoya ait olmakla birlikte bu süreçte esas rol alan unsurlar siyasi partiler ve hükümettir. Günümüzde pek çok ülkede gelişmiş bir siyasi partiler sisteminin bulunması, yürütme ve yasama organlarının karşılıklı konumları konusundaki yaklaşımların değişmesi, ekonomik ve toplumsal olayların giderek karmaşıklaşması, ekonomik ve siyasi istikrarın korunması gereği gibi nedenler, işbirliğinin ötesinde kanun yapım sürecine fiilen hükümetin hâkim olması sonucunu doğurmuştur. Özellikle önemli ve kapsamlı kanun önerileri hükümet tarafından hazırlanmaktadır. Hukuki anlamda kanun yine yasama organının bir işlemi olmakla birlikte, kanun hükümlerinin içeriği konusunda hükümetler daha çok söz sahibi olmaktadır.

Konusu “*Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin Ve Hükümetin Etkinliği*” olan bu tezin amacı, iktidar partisi veya partileri ile muhalefet partisi veya partilerinin TBMM kanun yapım sürecindeki etkinliğini bir bütün olarak analiz etmeye çalışmaktır. Tezde, demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilen siyasi partilerin konumu belirlenmeye çalışılarak, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülme süreci kapsamında hükümetin ve siyasi partilerin etkinliğinin, önceden belirlenmiş kanun tasarı ve tekliflerinin Meclis Başkanlığına sunulmalarından, komisyonlarda ve Genel Kurul’da görüşülmesinden yayımlanmasına kadar geçen her bir aşamada siyasi partilerin ve hükümetin etkinliğinin hangi mekanizmalara bağlı olduğu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Çalışma asıl olarak yazılı kaynaklardan yararlanılarak hazırlansa da, uygulamalardan, yasama uzmanlarının tecrübelerinden ve araştırmacının TBMM Çevre Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonunda görev yapmasının kazandırdığı gözlemlerden de önemli ölçüde yararlanılmıştır. Çalışmanın hazırlanması sırasında 5766 sayılı ve 4.6.2008 tarihli Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5754 sayılı ve 17.4.2008 tarihli Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5779 sayılı ve 2.7.2008 tarihli İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un komisyon çalışmalarına ait arşivleri ve TBMM Genel Kurul görüşmelerine ait tutanakları önemli bir kaynak teşkil etmiştir. Bu kanunlara ait tutanaklar tamamen taranmış ve ilgili kısımlar yeri geldikçe incelenmiştir. Ayrıca bu çalışmada hükümetin ve siyasi partilerin kanun yapım sürecindeki etkinliği değerlendirilmeye çalışılırken hukuki görünüm kadar fiili durumda göz önünde bulundurulmaya çalışılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde siyasi partiler hukuku, TBMM İçtüzüğü ve siyasi partilerin parlamento yapılanmaları üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede, ilk önce siyasi parti kavramı ve siyasi partiler hukukuna değinilmekte, siyasi partilere ilişkin hukuksal düzenlemeler açıklanmaya çalışılmakta ve kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usulünün düzenlendiği TBMM İçtüzüğü ele alınmaktadır. Daha sonra, siyasi partilerin parlamento yapılanmaları üzerinde durularak 23. yasama dönemi siyasi partileri incelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümü kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanması ile tasarı ve tekliflerin TBMM'si komisyonlarında ve Genel Kurulu'nda görüşülme sürecine ilişkindir. Bu kapsamda ilk olarak hükümetin, siyasi partilerin, parlamento üyelerinin ve özellikle parti ve hükümet programlarının kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanması sürecine etkisi, ikinci olarak kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanması ele alınmaktadır. Daha sonra kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülmesi sürecinin en önemli aşaması olan komisyonlar aşaması irdelenmekte; bu çerçevede kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda görüşülme süreci tahlil edilerek siyasi partilerin ve hükümetin komisyon çalışmalarına olan etkisi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Komisyonlar aşamasının ardından, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM Genel Kurulu'nda görüşülme süreci anlatılmakta, siyasi partilerin ve hükümetin bu süreçteki rolü ve etkinliği açıklanmaktadır. Ayrıca bu bölümde, TBMM İçtüzük teklif taslağının konumuz açısından getirdiği yenilik ve değişikliklere de yer verilmektedir.

Üçüncü bölümde TBMM komisyonlarında ve Genel Kurulu'nda siyasi partilerin ve hükümetin kanun yapım sürecindeki etkinliğine ilişkin olarak konuyu somutlaştırmak ve örneklemek maksadıyla toplumun bütün kesimlerini ilgilendiren bir adet kanun teklifi ile iki adet kanun tasarısı TBMM Başkanlığına sunulmalarından komisyonlara havale edilmesine, komisyonlarda görüşülüp rapor hazırlanmasına ve son olarak da Genel Kurul'da görüşülüp kanunlaşmasına kadar geçen süreç ayrıntılı bir şekilde incelemeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda 5766 sayılı ve 4.6.2008 tarihli Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5754 sayılı ve 17.4.2008 tarihli Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5779 sayılı ve 2.7.2008 tarihli İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun inceleme konusu yapılmaktadır. Özellikle kanun yapım sürecinin en önemli aşaması olan komisyon ve Genel Kurul çalışmalarında hükümetin ve siyasi partilerin etkinliğine ilişkin istatistiki çalışmalar yapılarak, konu üzerinde kapsamlı bir şekilde durulmaktadır. Son olarak bu bölümde, kanunların yayımlanması ve yürürlüğe koyulması sürecinde Cumhurbaşkanının oynadığı rol de incelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİ KAVRAMI VE SİYASİ PARTİLER HUKUKU

Bu bölümde, öncelikle siyasi parti kavramı ve siyasi partiler hukuku kısaca incelenecek, ardından siyasi partilere ilişkin hukuksal düzenlemelere değinilecektir. Son olarak kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usulünün düzenlendiği TBMM İçtüzüğü ve siyasi partilerin parlamento yapılanmaları üzerinde durularak 23. yasama dönemi siyasi partileri ele alınacaktır.

1.1. SİYASİ PARTİ KAVRAMI

1.1.1. Kavram Olarak

Latince’de “pars” kelimesinden gelen parti sözcüğü, Fransızca’da “parti”, İngilizce’de “party” ve Almanca’da “partei” olarak karşımıza çıkmaktadır.¹ Bilindiği gibi, Türkçe’ye Fransızca’dan geçmiş olan “parti” sözcüğünün yerine Osmanlıca’da “fırka” kelimesi kullanılmaktaydı. Bu ise, belirli sorunlar karşısında bir kısım insanların başkalarından ayrılışının ifadesi anlamını taşımaktadır.² Parti sözcüğü ise, parça, taraf, kısım, bir bütünün bölümleri anlamlarına gelmektedir.³

Yerleşik hayata geçen toplumlar giderek örgütlenmeye başlamış; örgütlü toplumlarda ise yönetime katılma istekleri, ortak paydalar çerçevesinde bir araya gelen siyasi yapılanmaları doğurmuştur. Ortak düşünce sahibi bireylerden oluşan yapılanmaların yönetimde yer alma ve siyasi iradeyi kullanma istekleri, bu amaca ulaşabilmek için siyasi parti denilen örgütlenmeleri ortaya çıkarmıştır.⁴

Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olmalarına karşılık modern siyasi partiler toplumsal yaşamdaki yerlerini 19. yüzyılda almışlardır. Tarihsel evrimleri sonucunda günümüzdeki siyasi partiler belirli siyasi düşünce ve amaçlar

¹ Özkan TİKVEŞ, “Siyasi Partiler ve Anayasa Yargısı” *İÜHFİM*, C. 36, S. 1-4, İstanbul, 1971, s. 147.

² Ferit DEVELLİOĞLU, *Osmanlıca – Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Doğu Ltd Matbaası, Ankara, 1980, s. 317.

³ *Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu Yayını, C. 2, Ankara, 1988, s. 1771.

⁴ AYM Kr: E. 2008/1, K. 2008/2, K.T. 30.7.2008, R.G. 24.10.2008 – 27034, s. 51.

çerçevesinde birleşen halkların, özgürce kurdukları ve özgürce katılıp ayrılabilirdikleri kuruluşlardır.⁵

Siyasi partilerin değişik açılardan pek çok tanımı yapılmakla birlikte, öğretide siyasi partilerin tanımı konusunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Buna rağmen öğretinin bazı ortak noktalarda buluştukları görülmektedir. J. La Polambara ve Weiner siyasi partilerde olması gereken ve günümüzde de geçerliliğini koruyan dört önemli ortak nokta üzerinde durmuşlardır:⁶

- Siyasi partiler, siyasi iktidarı elde etmek veya paylaşmak için kurulmuşlardır.

- Siyasi partiler hem ülke, hem de yerel düzeyde sürekli bir örgütsel yapıya sahip kuruluşlardır.

- Çeşitli anlayış ve görüşler için genel dayanışma içinde mücadele ederler.

- Siyasi partilerin devamlılığı yöneticilerin varlığına bağlı değildir.

Bu esaslara göre siyasi parti, asıl amacı iktidarı ele geçirmek ve bunu devam ettirmek olan, devlet mekanizmasını tek başına veya başkalarıyla ortaklaşa kontrol etmek isteyen seçmenlerin gayretleri sonucunda oluşturdukları kanuni bir yapılanma olarak tarif edilebilir.

Siyasi partiler, günümüz siyasi yaşamında halkın oy verme yoluyla ülke siyasetini, kamu politikalarını belirleme hususundaki demokrasinin esasından gelen normal yetkilerini kullanabildikleri birer mekanizmalardır.⁷ Kamuoyu yaratmak ve halkın desteğinin alınması siyasi partilerin esas amaçlarını oluşturmaktadır. Böylece aynı siyasi ideolojiye inanan insanlar, tercih ettikleri partilerde buluşmaktadır. Bu açıdan Maciver siyasi partiyi “*bazı ilkeleri ve politikaları desteklemek ve bunları*

⁵ *Ibid.*, s. 51.

⁶ Joseph LA POLAMBARA & Myron WEINER, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, s. 6-8’den aktaran: Suavi TUNCAY, *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1996, s. 27.

⁷ İlter TURAN, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, Der y., İstanbul, 1996, s. 99.

anayasal yollardan devlet yönetimine hâkim kılmak üzere örgütlenen dernek”⁸ olarak tanımlamıştır.

Tunaya siyasi partiyi “*belli bir politik program üzerinde birleşmiş kişilerin, bu programı normal seçim yoluyla gerçekleştirmek amacını güderek kurmuş oldukları bir topluluk*” şeklinde ifade etmiştir.⁹ Diğer taraftan Akçalı’nın tanımı oldukça geniş ve günceldir: “*Siyasi parti halkın desteği ile siyasi iktidarı ele geçirmeyi veya kullanmayı hedef alan, ülke çapında ve yerel düzeyde örgütlenmiş, süreklilik gösterebilen ve aynı fikir, görüş veya doktrini benimsemiş insanların meydana getirdiği topluluktur.*”¹⁰

Özbudun’a göre ise siyasi parti: “*halkın desteğini kazanmak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip topluluklar*”dır.¹¹

Bütün bu tanımlardan anlaşılmaktadır ki, öğretilerde tanım konusunda birbirinden çok değişik yaklaşımlara rastlamak mümkündür. Bununla beraber günümüzde siyasi yaşamda çok önemli bir konuma sahip olan siyasi partilerin, olabildiğince açık ve hemen herkesin kabul edebileceği bir tanımın yapılması gerekmektedir.¹²

Demokrasi, siyasi partilerin etkinlikleri ile gelişmektedir. Bu nedenle siyasi partiler modern siyasi rejimlerin en önemli unsurları haline gelmiştir. Modern demokrasi, partiler dışında düşünülmemektedir. Siyasi partilerin siyasi sistemdeki yapıları ve fonksiyonları demokrasiye damgasını vurur ve onun işleyişini yakından etkiler.¹³ Sistemlerin çoğunda siyasi partiler şu ya da bu partinin taraftarı olmayan vatandaşlar için bile birer istikrar nedenidirler.

⁸ R. M. MACIVER, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1964, s. 396’dan aktaran: Ergun ÖZBUDUN, *Siyasal Partiler*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 440, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s. 5.

⁹ Tarık Zafer TUNAYA, *Türkiye’de Siyasi Partiler (1859-1952)*, Arba y., İstanbul, 1952, s. 3.

¹⁰ Nazif AKÇALI, *Siyaset Bilimine Giriş*, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir, 1995, s. 93

¹¹ ÖZBUDUN, *Siyasal Partiler*, s. 4.

¹² Murat YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, Beta y., İstanbul, 2002, s. 8.

¹³ ÖZBUDUN, *Siyasal Partiler*, s. 1.

1.1.2. Siyasi Partinin Hukuksal Niteliği

Siyasi partilerin, 1961 Anayasasında düzenlendiği gibi, 1982 Anayasasında da “*demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları*” olarak kabul edilmeleri ve kapatılmalarının Anayasa Mahkemesine bırakılması, bu siyasi partilerin hukuksal niteliklerinin belirlenmesinin zaruretini ortaya çıkarmıştır. Bu husus, ülkemizde hukuki bir sorun olarak siyasi partilere devlet tarafından mali yardım yapılmasına ilişkin düzenlemenin Anayasaya aykırılığının iddia edilmesi ile tartışılmaya başlanmıştır.¹⁴

Bu konuda siyasi partilerin anayasal kuruluş olarak kamu hukuku kapsamı içine alınarak kamu hukuku kuruluşları olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁵ Danışma Meclisi üyesi Hamdi Eroğlu ise partilerin “*özel hukuka göre düzenlenmiş bir tüzel kişilik*” olduklarını, bu nedenle, kamu tüzel kişisi sayılamayacaklarını, çünkü “*belirli üstün bir güce sahip*” olmadıklarını vurgulamaktadır.¹⁶

Anayasa Mahkemesi ise, bir kararında siyasi partilerin bazı sınırlı hallerde kamu hizmeti yaptığını kabul etse de, partilerin kamu hukuku kurumları olarak kabul edilemeyeceğini ve devlet örgütü içinde düşünülmemeyeceğini belirtmektedir. Zira partiler, devletin hiçbir müdahalesi olmaksızın örgütlenmelerini ve çalışmalarını sürdürürler.¹⁷

Özbudun ise, devlet kurumları ile sivil toplum arasında bir köprü vazifesi gören siyasi partilerin bu özellikleri itibariyle bazı açılardan özel hukuk tüzel kişilerine, bazı açılardan da kamu hukuku tüzel kişilerine benzeyen “*kendilerine özgü (sui generis)*” kuruluşlar olduğunu ifade etmektedir.¹⁸

¹⁴ AYM Kr: E. 1970/12, K. 1971/13, K.T. 02.02.1971, *AYMKD*, S. 9, s. 287-289.

¹⁵ Bu husus Siyasi Partiler Kanunu hazırlanırken tartışılmış ve Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından dile getirilmiştir. Daha fazla bilgi için bkz. *DMTD*, S. 333, s. 24-25’den aktaran: YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 35.

¹⁶ *DMTD*, C. 14, s. 432’den aktaran: YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 36.

¹⁷ AYM Kr: E. 1970/12, K. 1971/13, K.T. 02.02.1971, *AYMKD*, S. 9, s. 287.

¹⁸ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 7. B., Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 96.

Teziç ise siyasi partileri, halkın siyasi düşünce ve inançlarının oluşmasında birer araç olan “*serbest kuruluşlar*” olarak nitelendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.¹⁹

Siyasi partilerin bazı faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığı gerçekten inkâr edilemez bir durumdur. Ancak partilerin bütün faaliyetlerini bu şekilde düşünmek de doğru değildir.

1.2. SİYASİ PARTİLERE İLİŞKİN HUKUKSAL DÜZENLEMELER

Genelde siyasi partiler hukuku, anayasal ve kanuni normlarla düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerdeki amaç, onların zararlı faaliyetlerinin önlenmesinin yanında, asıl ve ağırlıklı olarak güvence altına alınmalarıdır. Başka bir anlatımla asıl amaç, parti hürriyetinin gerçekleşmesi ve güvence altına alınmasıdır. Ülkemizdeki siyasi partiler hukuku da, hem Anayasa, hem de kanun aracılığıyla doğrudan ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.²⁰

Ülkemizde, 1961 yılına kadar bağımsız bir partiler hukukundan bahsetmek mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, siyasi partiler hukukumuzun geçmişi yaklaşık 50 yıla dayanmaktadır. Siyasi partiler hukukunu düzenleyen mevzuat olarak, başta Anayasal düzenlemeler olmak üzere, siyasi partilere ilişkin düzenlemeler ele alınarak incelenecektir.

1.2.1. Anayasal Düzenlemeler

Ülkemiz, Avrupa’da siyasi partilere anayasal güvence getiren ilk birkaç ülke arasında yer almaktadır. Zira siyasi partilerin kurulmalarına ve örgütlenmelerine yönelik anayasal kurallar, ilk kez 1961 anayasasıyla düzenlenmiştir. 1982 Anayasası

¹⁹ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 320.

²⁰ Adnan KÜÇÜK, *Siyasi Partilere İlişkin Yasaklamalar*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 219.

ile konu daha da ayrıntılı düzenlenmiştir. Böylece siyasi partilerin hayatları, Batı demokrasilerinde yer verilmediği ölçüde disipline edilmiştir.²¹

1.2.1.1. 1961 Anayasası Öncesi

Türkiye’de modern anlamda siyasi parti özelliği taşımamakla birlikte ilk siyasi amaçlı örgütler Osmanlı İmparatorluğu döneminde, ulusal bağımsızlık amacıyla, azınlıklar tarafından kurulan örgütlerdir. II. Meşrutiyet döneminde, 1909 yılında “*Kanuni Esasi*”de yapılan değişiklikle dernek (cemiyet) kurma hürriyeti tanınmıştır. Buna göre, kurulacak dernek veya partinin gizli olmaması, milli olmaması ve kavim esasına dayanmaması gerekiyordu. Bu dönemde dernek kurmak herhangi bir izne de bağlı değildi.²² II. Abdülhamit’in yönetimine karşı tepki olarak harekete geçen “*Jön Türkler*”, İttihat ve Terakki Cemiyetini kurdular. 1908’de ikinci meşrutiyetin ilanından sonra ise bu cemiyet Selanik’te, resmen İttihat ve Terakki Fırkası adını alarak ilk siyasi partiyi kurmuştur. Sonraları İttihat ve Terakki’nin karşısında Ahrar Partisi kuruldu; fakat Osmanlı İmparatorluğu’nun sarsılmış durumu Ahrar Partisinin teşkilatlanmasına olanak tanımadı. Yerini az çok aynı fikirleri savunan Hürriyet ve İtilaf Partisi aldı. Birinci dünya savaşından sonra ise Sosyal Demokrat Parti kuruldu. Yine aynı dönemde, Sosyalist fikirleri savunan Hilmi Bey tarafından, Fransız Sosyalist Partisi gibi, işçi sınıfının amaçlarına yönelik Sosyalist Partisi kuruldu.²³

II. Meşrutiyet döneminde 25 kadar siyasi parti veya siyasi cemiyet kurulmuştur.²⁴ Cumhuriyetin ilanından sonra 1923-1961 yılları arasında ilk defa Gazi Mustafa Kemal tarafından Cumhuriyet Halk Partisi kuruldu (11 Eylül 1923). Daha sonra 17 Kasım 1924 yılında Ali Fuat Cebesoy tarafından Terakkiperver Cumhuriyet Partisi kurulmuştur. 12 Ağustos 1930’da ise Fethi Bey tarafından Serbest Cumhuriyet Partisi kuruldu. Yine bu dönemde 29 Eylül 1930’da Abdülkadir Kemali

²¹ Mehmet TURHAN, “Siyasi Parti Kapatma Davaları”, *Yeni Türkiye*, Eylül-Ekim 1997, s. 374-405’den aktaran: Muhammet Bozdağ, *Türkiye’de Siyasal Parti Kapatma Laiklik Bölücülük Sorunu*, Nobel y. Ankara, 2004, s. 81.

²² Erdoğan TEZİÇ, *100 Soruda Siyasi Partiler*, Gerçek y. İstanbul, 1976, s. 27-30.

²³ Hilmi Ziya ÜLKEN, *Siyasi Partiler ve Sosyalizm*, Anıl y. İstanbul, 1963, s. 59-63.

²⁴ Doğu PERİNÇEK, *Anayasa ve Partiler Rejimi, Türkiye’de Siyasal Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması*, Kaynak y. İstanbul, 1985, s.

tarafından Ahali Cumhuriyet Partisi Adana’da kurulmuştur. Fakat Cumhuriyet Halk Partisi dışındaki diğer partiler uzun süreli olmamışlardır.

Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde dernek kurma hürriyetinin sınırlanabileceği öngörülmüştür. 1926’da medeni kanunun yürürlüğe girmesinden önce, hükümetin, her türlü dernekler üzerinde geniş bir denetim yetkisi vardır. Daha sonra bu denetim yetkisinin kapsamı “*kanuna ve ahlaka aykırılık*” olarak belirlenmiştir. 1938 yılına kadar, hukuki açıdan, siyasi parti kurma serbestliği vardı. Ancak tek partili yönetimin ortaya çıkardığı sistem, fiilen bu serbestliği ortadan kaldırıyordu. 1938 yılında kabul edilen yasal bir düzenleme ile derneklerin kuruluşu önceden izne bağlanmaktaydı. Bu dönemde, dernekler üzerinde hükümetin geniş bir denetim yetkisi vardı ve kapatılmaları da hükümetin yetkisindeydi.²⁵

1924 Anayasası siyasi partiler hakkında bir düzenleme ve tanımlama içermemekle birlikte siyasi partilerin kuruluşları ve işleyişleri genel hükümlere, özellikle dernekler kanununa tabiydi. 5 Haziran 1946 ve 4919 sayılı Kanunla 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu’nda değişiklikler yapılarak serbestlik esasına dönülmüştür. Ancak serbestlik esasına geçilmeden önce 18 Temmuz 1945 günü, Milli Kalkınma Partisi ve 7 Ocak 1946’da Demokrat Parti kurulur. TBMM İçtüzüğünde, 1947 yılında yapılan düzenlemeler ile siyasi partilere ilişkin esaslar TBMM İçtüzüğünde ilk kez yer bulur. Böylece Meclis komisyonlarına aday gösterilmesinin, siyasi partilerin meclis gruplarınca yapılacağı öngörülür.²⁶

Bu dönemde siyasi partiler, mahkemeler tarafından kuruluş aşamasındaki kanuna aykırılık hallerinden dolayı denetlenmeye başlamış ve özel hukuk tüzel kişileri sayıldıkları içinde Türk Ceza Kanunu hükümlerine tabi olmuşlardır. Bu nedenle, siyasi partiler, sıradan dernekler gibi adli mahkemeler tarafından, Millet Partisi ve Demokrat Parti örneklerinde olduğu gibi siyasi hayatlarına son verilmiştir.²⁷

²⁵ TEZİÇ, *100 Soruda Siyasi Partiler*, s. 27-30.

²⁶ *İbid.*, s. 27-30; Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, 8. B., Beta y., İstanbul, 2003, s. 317.

²⁷ F. Hüsrev TOKİN, *Türk Tarihinde Siyasal Partiler ve Siyasi Düşüncenin Gelişmesi*, İstanbul, 1965, s. 88’den aktaran: YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 41.

1.2.1.2. 1961 Anayasası

Türkiye’de siyasi partilerin anayasa ile özel koruma altına alınması 1961 Anayasası ile başlayan bir gelişmedir. 1961 Anayasası ile getirilen bu güvence, siyasi partilere hem temel hak düzeyinde, hem de kurumsal düzeyde Alman Anayasasına benzer bir koruma sağlamıştır.²⁸

1961 Anayasası’nın 56’ncı ve 57’nci maddeleri doğrudan partilerle ilgili konuları düzenlerken 19, 84, 92, 119, 120, 145. maddeleri bu kavramla ilgili hükümler içermektedir.²⁹

1961 Anayasası’nın siyasi haklar ve ödevler bölümü başlığı altında düzenlenen 56. maddesinin 1. fıkrası, vatandaşların “siyasi parti kurma”, “partilere girme ve çıkma” haklarını bireysel bir hak olarak anayasal güvenceye bağlamıştır. Aynı maddenin 2., 3. ve 1971 değişiklikleri ile eklenen 4. fıkraları ise, siyasi partilerin kurumsal güvenceleri ile ilgilidir. 56. maddenin 2. fıkrasına göre, “*Siyasi partiler önceden izin almadan kurulur ve serbestçe faaliyette bulunurlar.*” Bu fıkroda ilk fıkroda anılan siyasi parti kurma ve partilere serbestçe üye olma şeklindeki bireysel güvence, partiye tanınan “*önceden izin almaksızın kurulma ve serbestçe faaliyette bulunma*” haklarıyla kurumsal bir düzeye taşınmaktadır. 3. fıkroda ise siyasi partilerin ister iktidarda ve ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğu belirtilir. Sağlam, 1961 Anayasası’ndaki bu kuralın “*partiler demokrasisi*” olarak adlandırılan ve Avrupa’da giderek yaygınlaşan belli bir demokrasi anlayışının bir ifadesi olduğunu söylemektedir.³⁰

1961 Anayasası’nın 57. maddesinde ise, partilerin uyacakları esaslar öngörülmüş ve son fıkrasında siyasi parti kapatma davalarına Anayasa Mahkemesi’nin bakacağı hükme bağlanmıştır. Siyasi partilerin tüzükleri, programları ve faaliyetleri, insan hak ve özgürlüklerine dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne uygun olmak

²⁸ Fazıl SAĞLAM, *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, Beta y. İstanbul, 2009, s. 86.

²⁹ Özkan TİKVEŞ, “Anayasa’da Siyasi Partilerle İlgili Hükümler (Mukayeseli Bir İnceleme)”, *MHAD*, No: 7, 1971, s. 128’den aktaran: YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 42.

³⁰ SAĞLAM, *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, s. 86-87.

zorundadır. Bunlara uygun olmayan partiler temelli kapatılır. Ayrıca, siyasi partilerin temelli kapatılmasına ilişkin bir hüküm, 1961 Anayasası'nın 19. maddesinde de yer bulmuştur.

1961 Anayasası'nda siyasi partilerle ilgili hüküm bulunmasına rağmen parti kavramının tanımı yapılmamıştır. Siyasi partilerle ilgili olarak 1965'te kabul edilen Siyasi Partiler Kanunu ayrıntılı düzenlemeler öngörmüştür.³¹

1.2.1.3. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'nda siyasi partiler, 1961 Anayasası'ndaki gibi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasamızın 68 ve 69. maddesi, genel itibariyle partilerin kanuni yönünü düzenlemekte ve bu hükümler çerçevesinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak vurgulanmaktadır. Bu vurgulama Anayasamızın 68. maddesinde “*Siyasi partiler demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.*” şeklinde açık bir şekilde ifade edilmektedir. Yine 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 4. maddesinde de bu ifadeler açık bir şekilde yer bulduktan sonra, partilerin Atatürk ilke ve inkılâplarına bağlı olarak çalışacakları belirtilerek çalışma esasları tayin edilmiştir.

Siyasi partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları arasında sayan Anayasamız, onların “önceden izin almadan kurulmaları ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürmelerini” öngörmektedir. Gerçektende siyasi partiler, halk çoğunluğuna dayanarak iktidara gelmeyi amaçladıkları oranda demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olmuşlar ve demokrasinin bir siyasi rejim olarak ortaya çıkışı ile eş zamanlı olarak oluşmuşlardır. Demokratik toplum biçiminin en önemli özelliği toplumu oluşturan çeşitli grupların örgütlenebilmesine imkân tanınmasıdır. Demokratik rejimlerdeki çok seslilik, yönetenlerin denetlenmesi, siyasi iktidarın gücünün sınırlandırılması ve toplumdaki siyasi dengenin kurulabilmesine en temel katkı, siyasi partiler aracılığı ile sağlanmaktadır. Batı demokrasileri, bu düşünce esasına göre siyasi partilerin serbestçe örgütlenmesine ve

³¹ YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 41.

faaliyet göstermesine imkân tanıdığı için siyasi parti ve demokrasi kurumları batı medeniyetinin diğer ülkelere ihraç ettiği önemli bir gelişmedir.³²

Bugün artık partisiz bir demokratik sistem düşünülmemektedir. Çünkü siyasi partiler halkın siyasete katılımının araçları oldukları kadar, çoğulcu sistemin de temel unsurları, hatta güvenceleridir.³³

Siyasi partilerin demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez unsurları kabul edilmelerinin doğal sonucu parti kurmanın serbest olmasıdır. Anayasamızın 68/3 maddesi bu serbestliği, siyasi partilerin önceden izin alınmaksızın kurulacaklarını belirterek hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla parti kurulmasını önceden izin alma şartına bağlayan her türlü kanuni düzenleme Anayasanın bu hükmüne aykırı olacaktır.³⁴

Anayasamızın 68. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına göre siyasi partiler demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olmalarına ve önceden izin almadan kurulup Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürmelerine karşın bu özgürlükleri Anayasanın kendisi tarafından sınırlamalara tabi tutulmuştur.³⁵ Bu nedenle 1982 Anayasası'nın ve Siyasi Partiler Kanunu'nun, siyasi partilere, demokratik devlet ilkesiyle bağdaşır genişlikte bir alan bıraktığı söylenememektedir.³⁶

1982 Anayasasının 68. maddesinin dördüncü fıkrası siyasi partilerin uyacakları esasları göstermiş ve bunları yaptırıma bağlamıştır. Buna göre, “*siyasi partilerin tüzük ve programları ve eylemleri, devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine aykırı olamaz; sınıf veya zümre diktatörlüğü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlayamaz, suç işlenmesini teşvik edemez*” (AY. m.

³² Mustafa ERDOĞAN, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Liberte y. Ankara, 2004, s. 129

³³ *Ibid.*, s. 129.

³⁴ Yavuz SABUNCU, *Anayasaya Giriş*, İmaj y., Ankara, 2004, s. 88.

³⁵ Zafer GÖREN, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. B., Dokuz Eylül Üniversitesi y., İzmir, 1999, s. 485.

³⁶ Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, “Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri”, *Anayasa Yargısı D.*, C. 16, Ankara, 1999, s. 95.

68/4). Bu sınırlamalar, siyasi partilerin ideolojik çerçevesini çizmekte ve hangi amaçları güdemeyeceklerini de göstermektedir.

Anayasamızda siyasi partilerin örgütlenmelerine ve çalışmalarına yönelikte yasaklar öngörülmüştür: Yabancı devletlerden, uluslar arası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler temelli kapatılır (AY. m. 69/10); temelli kapatılan siyasi parti başka bir ad altında kurulamaz (AY. m. 69/8); hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşların memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar (AY. m. 68/5).

Bir siyasi partinin temelli kapatılmasına beyan veya faaliyetleriyle sebep olan kurucuları dâhil üyeleri, Anayasa Mahkemesinin temelli kapatmaya ilişkin kesin kararının Resmi Gazetede gerekçeli olarak yayımlanmasından başlayarak beş yıl süreyle bir başka partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve deneticisi olamazlar (AY. m. 69/9). Ayrıca siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerekir (AY. m. 69/3).

Siyasi partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir (AY. m. 69/1). Ayrıca siyasi partiler ticari faaliyetlere girişemezler (AY. m. 69/2).

1982 Anayasası'na göre siyasi partilerin kapatılması, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesince kesin olarak karara bağlanır. Bu kural, 1961 Anayasasında olduğu gibi, siyasi partilere teminat sağlayan bir düzenlemedir. Böylece siyasi partilerin kapatılması öteki mahkemelere değil, fakat Anayasanın üstünlüğünün de teminatı olan en yüksek yargılama organına verilmektedir.³⁷

³⁷ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 327.

2001 yılında Anayasada yapılan değişiklik ile “*siyasi parti davalarında kapatılmaya karar verebilmesi için beşte üç oy çokluğu şarttır.*” hükmü getirilmiştir. Böylece parti kapatma kararında aranacak nisap artırılarak, parti kapatma daha da zorlaştırılmak istenmiştir.

1982 Anayasasının 68. ve 69. maddelerinde 1995, 1999 ve 2001 yıllarında yapılan değişikliklerden sonra, siyasi partilerin temelli kapatılmasına yol açabilecek yasaklar, Anayasada sayılı ve sınırlı olarak öngörülmektedir. Bundan sonra, parti yasaklarının kanunla genişletilerek yenilerinin eklenmesi hukuken mümkün olamamaktadır.³⁸ 2001 Anayasa değişikliklerinin getirmiş olduğu en önemli değişikliklerden biri de temelli kapatma nedeninin tek yaptırım olmaktan çıkarılıp, kısmen veya tamamen devlet yardımlarından yoksun bırakma şeklinde de kapatma davasının karara bağlanabilmesidir (AY. m. 69/7). Bu durumda Anayasa Mahkemesi, temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilmektedir.

1.2.2. Kanuni Düzenlemeler

1.2.2.1. 13 Temmuz 1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu

1961 Anayasası'nın 57. maddesinin amir hükmü gereğince kanun koyucu siyasi partilerle ilgili özel bir düzenleme niteliğinde olan 13.07.1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununu kabul etmiştir. 1961 Anayasası partilerle ilgili hemen her konuda ayrıntılı düzenleme yapma yetkisini kanun koyucuya bıraktığı için on kısım, 137 madde ve 5 geçici maddeden oluşan 648 sayılı Kanun, partilerle ilgili hemen her konuda ayrıntılı düzenleme yapmıştır.

Yanık, daha önce siyasi partilerin tabi oldukları Dernekler Kanununun bu konuda ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmasından dolayı, siyasi partiler hukukuna ilişkin 648 sayılı Kanunun ülkemizde siyasi partiler hukukunun gelişmesine büyük

³⁸ *İbid.*, s. 327.

katkı sağladığını, böylece siyasi partilerin kanuni olarak ilk defa yasama organı tarafından düzenlenmesi ile hukuksal bir güvenceye bağlandığını belirtmiştir.³⁹

1.2.2.2. 22 Nisan 1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu

Bugün yürürlükte olan 22 Nisan 1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 24 Nisan 1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun amacı 1. maddesinde de belirtildiği gibi, siyasi partilerle ilgili esasları düzenlemektir. Kanun amacını böyle dile getirirse de partilerle ilgili esasları uzun uzun ele almasının yanı sıra, esasında bir dizi yasaklamanın kanuni hükme bağlandığı bir mevzuat görünümündedir.⁴⁰ Siyasi Partiler Kanunu, yalnızca hukuksal çerçeve çizmekle kalmamış, üyelikten teşkilat yapısına kadar geniş bir düzenlemeye yer vermiştir. Bu konuda yaygın görüş, 1982 Anayasasının ruhuna uygun olarak tek tip bir parti örgütlenmesini getirdiğidir. Kanun kısaca, siyasi parti teşkilatı, siyasi partilerin mali yapısı ve denetimi, siyasi partilere getirilen yasaklar ve siyasi partilerin kapatılması hakkında hükümleri içermektedir.

Anayasamızda partilerle ilgili bir tanımlama yapılmamasına karşın 2820 sayılı Kanunun 3. maddesinde siyasi partinin tanımı yapılmaktadır. Söz konusu maddeye göre, siyasi partiler, anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır.

1982 Anayasası, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak kabul ettiği siyasi partilerin önceden izin almadan kurulmalarını ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürmelerini belirtmektedir. Benzer hükümleri içeren 2820 sayılı Kanunda bu hükümleri aynen tekrarladıktan sonra,

³⁹ YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 44.

⁴⁰ Yanık'a göre SPK'nın kapsayıcı ve ayrıntılı düzenlemelerinin en büyük sakıncası, siyasi sorunlara hukuksal çözümler getirmeye çalışmak gibi, gerçekçi olmayan bir yaklaşım içinde olmasıdır. YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 175.

siyasi partilerin “Atatürk ilke ve inkılâplarına bağlı olarak çalışmalarını” kuruluşları, organlarının seçimi, işleyişi, faaliyetleri ve kararlarının Anayasa’da nitelikleri belirtilen demokrasi esaslarına aykırı olmamasını hükme bağlamaktadır (AY. m. 4/1-2). Kanun 5. maddesi ile de vatandaşların siyasi parti kurma hakkına sahip olduklarını öngörmektedir.

2820 sayılı Kanununun yasaklar ile ilgili 4. kısmı oldukça ayrıntılı düzenlenmiş yasakları içermektedir. Bu yasaklar, 1982 Anayasasında öngörülen yasaklara paralel olarak düzenlenmiştir. Bu Kanunun 78. maddesi, siyasi partiler Anayasasının başlangıç kısmında belirtilen esasları değiştirme amacını güdemezler veya bu amaca yönelik faaliyette bulunamazlar, başkalarını bu yola tahrik edemezler diye başlayıp, yine bir dizi (bölge, ırk, dil, din, sosyal sınıf vb. esasına dayanamayacakları, sivil savunma veya askeri eğitim veremeyecekleri, genel ahlak ve adaba aykırı davranamayacakları, Anayasa maddelerini Anayasadaki hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik yorumlayamayacakları) yasakla devam etmektedir. Yine 80. madde, devletin üniter yapısına karşı faaliyette bulunma yasağı, 81. madde her neye dayanırsa dayansın azınlıkların olduğunu iddia etme ve partilerin toplantılarında Türkçe dışında başka dil kullanma yasağı, 82. madde yine bölgecili ve ırkçılık yasağı, 83. madde bazı sebeplere dayanarak vatandaşlar arasında ayırım gözetme yasağı getirmektedir.

Siyasi partilere ilişkin düzenlemeler sadece Anayasa ve Siyasi Partiler Kanunu ile sınırlı değildir. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun “Diğer kanunların genel olarak uygulanacak hükümleri” kenar başlıklı 121. maddesine göre, Türk Kanunu Medenisi ile Dernekler Kanununun ve dernekler hakkında uygulanan diğer kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri, siyasi partiler hakkında da uygulanır.

1.3. İÇTÜZÜK

Yasama meclislerinin çalışma usulü ve işleyişine ilişkin kurallar içtüzükler tarafından düzenlenmektedir. Aşağıda işleyişi demokratik usullere dayandırılan

yasama meclisi içtüzükleri hakkında genel olarak bir değerlendirme yapıldıktan sonra TBMM İçtüzüğü ve İçtüzükte siyasi parti düzenlemeleri üzerinde durulacaktır.

1.3.1. Genel Olarak Parlamento İçtüzükleri

Yasama meclislerinin iç örgütlenişlerine ve çalışmalarına ilişkin kararlar parlamento kararlarının önemli bir bölümünü oluşturur. Parlamento kararlarının da bir kısmı Anayasa, bir kısmı ise İçtüzük'te düzenlenmiştir. Nitelikleri itibarıyla parlamento kararı olan içtüzükler, yasama meclislerinin kendi iç çalışma ve faaliyetlerini düzenleyen metinler olarak tanımlanabilir.⁴¹ Bir başka ifade ile içtüzükler, yasama meclislerinin toplanmasını, gündemini, gündemdeki işlerin tartışılarak karara bağlanma şekillerini ve anayasa tarafından yasama meclislerine verilmiş diğer bütün görevleri ifa şekillerini ve yollarını gösteren metinlerdir. Dugit'te içtüzüğü, her meclisin düzenini ve çalışma yöntemini belirleyen genel nitelikteki hükümlerin tümü olarak tanımlamaktadır.⁴² Bu anlamda içtüzük, her yasama meclisinin kendi iç kanunu olarak kabul edilebilir.

Federal Almanya Anayasa Mahkemesi bir kararında içtüzüklerin, devlet ve anayasa hayatında yasama meclisinin çalışma düzenini sağladığını ve yasama meclisine ait işlemlerin ifa şekillerini tespit ettiğini vurgulamaktadır.⁴³

Yasama meclislerinin kendi iç çalışma ve faaliyetlerini kendi içtüzükleri ile düzenlemeleri, onların diğer devlet organları, özellikle yürütme organı karşısındaki bağımsızlıklarının bir göstergesi ve sembolüdür. Buna yasama meclislerinin "yöntemsel bağımsızlığı (procedural independence)" adı verilmektedir. Nitekim parlamentolar, kendi iç çalışmalarını içtüzükle düzenleme yetkisini Anayasadan almaktadırlar. Yani parlamentoların iç çalışmalarını düzenleyen kuralların asıl kaynağı anayasadır. Ancak, anayasalarda buna ilişkin açık bir yetki hükmü olmasa dahi, parlamentoların kendi içtüzüklerini yapma yetkisine sahip olduklarının kabulü

⁴¹ Servet ARMAGAN, *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 3; TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 60; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 220.

⁴² Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2e édition, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, Paris, 1923, Cilt II'den aktaran: ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 220.

⁴³ ARMAGAN, *Memleketimizde İçtüzükler*, s. 3.

üstü kapalı olarak (zımnen) kabul edilmelidir. Zira ulusun temsilcisi olan parlamentoların, kendi iradelerinin oluşmasını düzenleyen yöntemleri, iç çalışma ve faaliyetlerine ilişkin her konuyu karara bağlayabilmeleri, onların varlık nedeninin bir sonucudur.⁴⁴ Yasama organlarının, anayasanın koyduğu esaslar çerçevesinde kendi çalışma esaslarını kendilerinin belirlemesi, genel kabul görmüş bir uygulamadır. Ülkemizde de ilk parlamentonun oluşturulmasından bu yana meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklere göre yürütmüşlerdir.

Parlamento kararları kategorisine giren içtüzükleri, kural koyucu özellikleri nedeniyle, çoğunlukla bireysel ve sübjektif özellik taşıyan diğer parlamento kararlarından ayırmak gerekir. Bu anlamda içtüzüklerin biçimsel yönden bir parlamento kararı niteliğinde olması çok anlamlıdır. Çünkü kanunlar parlamento tarafından kabul edildikten sonra, hemen yürürlüğe giremezler. Kanunların yürürlüğe girebilmeleri için devlet başkanı tarafından imzalanarak Resmi Gazetede yayımlanmaları zorunludur. Devlet başkanı tarafından imzalanmayan kanunlar, bir daha görüşülmek üzere, parlamentoya geri gönderilir. Hâlbuki içtüzükler, parlamentoların kendi iç çalışmalarına ilişkin kuralları içerdiği için parlamentolar, kendi çalışma usulüne ilişkin kuralları özerk olarak belirleme durumundadır. Nitekim bu özerklik, yasama organlarının varlık nedeninin bir sonucudur. Parlamento, kendi iç çalışmasına ilişkin kuralların belirlenmesi konusunda, başka organların müdahalesine izin verirse, yasama görevini yerine getirmesi engellenebilir. Dolayısıyla, devlet başkanının içtüzüğü bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi, parlamentonun kendi belirlediği usul kuralları çerçevesinde çalışmasını engelleyebilir.⁴⁵

İçtüzükler, parlamentoların kendi iç çalışmalarına ilişkin kurallar içerdiğine göre, her parlamento kendi çalışmasına ilişkin kuralları kendisi koyabilmelidir. Dolayısıyla her içtüzük kendisini çıkaran parlamentonun seçim dönemi süresince geçerli olup, bir sonraki dönemde geçerliliğini yitirmektedir. Bu durumda

⁴⁴ Erdoğan TEZİÇ, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 21; Vincenzo MİCELİ, Çev.: Atıf AKGÜÇ, *Modern Parlamentolar: Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden*, Ulus Basımevi, Ankara, 1946, s. 54; TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 60; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 220.

⁴⁵ Fahri BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, 1. B., İmge Kitapevi, Ankara, 2000, s. 38.

parlamentonun yeni bir içtüzük düzenlemesi mi yapması gerekmektedir? Bu soruya Armağan, Federal Almanya Anayasa Mahkemesinin verdiği bir kararı örnek göstererek cevap vermektedir. Bu karara göre, içtüzükler, içtüzüğü kabul eden parlamentonun seçim dönemleri boyunca geçerlidir. Ancak uygulamada her parlamento geçmiş dönem parlamentosunun içtüzüğünü uygulama yetkisine sahiptir ki teamülde bu yöndedir. Dolayısıyla her parlamentonun geçmiş dönemde uygulanan içtüzüğü üstü örtülü olarak kabul ettiğini ancak her parlamentonun bu içtüzüğü değiştirme yetkisinin bulunduğunu kabul etmek uygun olur.⁴⁶

İçtüzükleri kanunlardan ve parlamentonun diğer kararlarından ayıran asıl özelliği, içerik farklılığı; yani maddi kriterdir. İçtüzüklerin konusu, parlamento çalışmalarının düzenlenmesidir. İçtüzükleri bu kural koyucu nitelikleri, onları, çoğunlukla bireysel ve sübjektif nitelik taşıyan diğer meclis kararlarından ayıran bir özelliğidir. Aynı şekilde, içtüzüklerin düzenleme alanının içe dönük, parlamento çalışmalarıyla sınırlı olması, onu kanunlardan da ayıran bir niteliğidir. Çünkü yasama organları, bireylerin hak ve hürriyetlerini, sosyal hayatta uyulması gereken düzenlemeleri kanunla yapmak zorundadır. Bu nedenle, içtüzükle düzenlenmesi gereken bir alan kanunla; kanunla düzenlenmesi gereken bir alanın da içtüzük ile düzenlenmemesi gerekir.⁴⁷ Bu sebeple, içtüzüklere, meclis çalışmaları ile ilgili olmayan kurallar konulmamalıdır.

Parlamentonun kanun yapma faaliyetini yürütmesinde içtüzük hükümleri hayati önem taşır. Kanun tasarı ve tekliflerinin ilgili komisyonlara havalesi, komisyonların yetkileri ve çalışma usulleri, genel kurulun çalışma usulü, tasarı ve teklifler üzerinde söz hakkının kullanılması, verilecek önergeler, oylama biçimi gibi konular içtüzükle düzenlenir. Bununla birlikte, parlamentoların iç işleyişini düzenleyen metinler olarak içtüzükleri, teknik yönleri ağır basan dolayısıyla siyasi önemi ağır olmayan hukuk kuralları olarak değerlendirmek uygun değildir. Aksine, içtüzükler, parlamento çalışmalarının etkinliğini ve verimliliğini, parlamento iradesinin gerçeğe uygun bir şekilde yansıyıp yansımamasını belirleyen, iktidar

⁴⁶ ARMAĞAN, *Memleketimizde İçtüzükler*, s. 6; BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 39.

⁴⁷ Bülent TANÖR & Necmi YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi y., İstanbul, 2001, s. 240.

muhalefet ilişkilerini büyük oranda etkileyen temel siyasi öneme sahip hukuk kaideleridir. Bu niteliğinden dolayı içtüzükler “en önemli anayasa metinleri” olarak ve “sessiz anayasa” olarak da adlandırılır.⁴⁸ Tunaya ise, içtüzüklerin, ülkenin siyasi hayatı üzerinde, anayasalardan çok daha etkin olma gücüne sahip okluklarını vurgulayarak bu özelliklerinden dolayı, içtüzüklere, bir tür sessiz anayasa demektedir.⁴⁹ Bu çerçevede ülkemizde içtüzüklerin Anayasaya uygunluğunun denetimi yetkisinin Anayasamız tarafından Anayasa Mahkemesine verilmiş olması, içtüzüklerin taşıdığı büyük siyasi önemin bir göstergesidir.⁵⁰

İçtüzük kurallarının diğer bir yönü, azınlık ve çoğunluk grupları arasındaki güç ilişkilerini belirlemesidir. Bu açıdan parlamentoların içtüzük kuralları, azınlıktaki siyasi partiler, siyasi parti grupları ve bireylerine karşı da duyarlıdır. İçtüzük kuralları, azınlığın korunmasını ve çoğunluk karşısında yasama işlemlerinin kabulü ve yeniden şekillenmesinde azınlığa zorlayıcı bir güç sağlar. Ayrıca çoğunluğun karar almasını azınlığın engelleyememesi yönünde de hükümler öngörür. Kurallara bağlı çalışma, parlamento içindeki çatışmaları azaltır. Konuların görüşülmesi ve kararların alınması aşamalarında oluşabilecek birçok çatışma, içtüzük kuralları titizlikle takip edilerek ortadan kaldırılabılır. İçtüzük kurallarının yokluğu veya eksik düzenlenmesi halinde kanun yapım sürecinin kilitlenmesi ile birlikte büyük enerji ve zaman kaybına yol açılması kaçınılmaz olacaktır.

Siyasi süreç içerisinde içtüzüklerin birer sessiz anayasa olarak nitelenmesi, anayasaların kapsamı içine alınmalarına neden olmuştur. Bu suretle, içtüzük kuralları katılaştırılmış, yasama organlarının düzenleme alanları daraltılmıştır. Bu süreç özellikle Fransız siyasi yaşamında görülmüştür. 1958’lerde Fransa, Cezayir’in bağımsızlık savaşı nedeniyle bir devlet krizi yaşamaktadır. Fransa’nın bu bağımsızlık savaşı karşısında takındığı tutum, Cezayir halkının Fransa’yı zor bir duruma sokar derecede ayaklanmasına sebep olmuştur. Bu dönemde Fransa’da geçerli olan 1946 (IV. Cumhuriyet) Anayasası, klasik parlamenter sistemi benimsemiş ve bu sistemde,

⁴⁸ DUGUÏT, *Manuel de droit constitutionnel*’den aktaran: ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 222.

⁴⁹ Tarık Zafer TUNAYA, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi y., İstanbul, 1980, s. 121.

⁵⁰ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 221-222.

devlet başkanı sembolik yetkilerle donatılmış olduğundan, siyasi sistem, siyasi kriz ve istikrarsızlıkları çözmeye yetersiz kalmaktadır. Bu krizi yatıştırmak için o dönemde devlet başkanı olan Rene Coty, 29 Mayıs 1958 tarihinde parlamentoya bir mesaj göndermiş ve mesajında, General Charles De Gaulle'ü yönetime el koymaya çağırılmaya karar verdiğini, bu kararın onaylanmaması durumunda, kendisinin de görevinden istifa edeceğini bildirmiştir. Krizi çözmek için başka bir alternatif bulamayan parlamento, hükümeti kuran De Gaulle'e güvenoyu verir ve hemen ardından iki önemli kanunun kanunlaşmasına izin verir. Bu kanunlardan ilki ile yasama, altı ay süreyle yetkilerinin kullanımını hükümete devretmekte, ikincisi ile de hükümete, yeni bir anayasa yapması konusunda yetki vermektedir. Hükümet tarafından hazırlanarak referandum ile kabul edilen yeni anayasa, sistemde yasama organının yetkilerini azaltarak yürütmeyi güçlendirmektedir. Yasama organı kaybettiği yetkileri geri alabilmek için bir mekanizmaya sahiptir. İçtüzük. Ancak, 1958 Anayasasını hazırlayan güç, içtüzük ile düzenlenmesi gereken bazı önemli düzenlemeleri anayasa kapsamına almış ve yasamanın hareket alanını sınırlamıştır. Yasama organı, yapacağı içtüzükle, kaybettiği yetkilerini geri almaya teşebbüs edince, yeni içtüzük, Fransız Anayasa Konseyi'nin denetimine takılmıştır. Konsey, içtüzüğü anayasa hükümlerine aykırı bulmuştur. Zira yeni anayasa, yasamayı yöneten parlamento olmaktan çıkarıp denetleyen parlamento konumuna sokan anlayışını, parlamentonun kendi iç çalışma düzenini anayasada düzenleyerek sürdürmüş ve bu anlayışı katılaştırmıştır. Yasama organının bundan sonra anayasaya uygun bir içtüzük düzenlemesi yapmak zorunda kalmıştır.⁵¹ Bu bağlamda şöyle bir çıkarımda bulunulabilir: İçtüzükler, parlamentoların elinde kullanabilecekleri güçlü mekanizmalardır. Bu mekanizmaların gücünü azaltmak, bu kuralların çerçevesini anayasalara koyarak katılaştırmakla olanaklı hale gelebilir.⁵²

⁵¹ Bakır ÇAĞLAR, *Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı*, BFS y., İstanbul, 1989, s. 49-79; BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 43.

⁵² BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 45.

1.3.2. TBMM İçtüzüğü

TBMM'nin içtüzüğü, hâlen yürürlükte olan 1973 tarihli İtüzüktür. 1982 Anayasası'nın geçici 6'ncı maddesi, yeni İçtüzük yapılıncaya kadar 1961 Anayasası döneminde kabul edilen 1973 tarihli ve 584 sayılı Millet Meclisi İtüzüğünün⁵³ 1982 Anayasası'na aykırı olmayan kurallarının uygulanacağını öngörmektedir. Ancak o tarihten günümüze kadar yeni bir İçtüzük yapılmamış, 1973 tarihli İçtüzük üzerinde değişiklikler yapılmıştır. 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı ile kapsamlı bir değişiklik yapılmış, İçtüzüğün ismi de "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü" olarak değiştirilmiştir.⁵⁴ Ancak bu değişikliği de Anayasa'nın öngördüğü yeni İçtüzük olarak anlamamak gerekir. Bundan dolayı günümüzde bile, İçtüzüğün Anayasa'ya aykırı hükümlerinin ihmal edilerek uygulanması gerektiği ileri sürülmektedir. Nitekim İçtüzük ile Anayasanın çeliştiği noktalar da yok değildir.

Anayasanın 95'inci maddesi hükmüne göre, TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. 88'inci madde ise, kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşölme usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceğini belirtmiştir. Ancak, içtüzükte kanunların yapılması ve yürütmenin denetlenmesi faaliyetlerinin ne şekilde yürütüleceğine ilişkin kuralların yanında, TBMM'nin kolluk, mali ve idari işlerine ilişkin kurallar da yer almaktadır. Anayasaya göre, İçtüzük hükümleri siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmasını sağlayacak şekilde düzenlenmek durumundadır. Anayasanın bu hükmü, içtüzüğün, iktidar muhalefet ilişkilerinin dengeli bir şekilde yürütölmesi işlevini yerine getirebilmesi için, azınlığa karşı bir güvence olarak koyduğu açıktır.⁵⁵

Anayasa, içtüzüğün nasıl yapılacağına ya da değiştirileceğine ilişkin bir usul öngörmemiştir. İçtüzükte de, içtüzük değişikliği tekliflerinin görüşölmesi için özel bir usul öngörölmemiş olup, içtüzük değişiklikleri de kanun tasarı ve tekliflerinin

⁵³ R.G. 13.04.1973 – 14506.

⁵⁴ R.G. 24.05.1996 - 22645

⁵⁵ TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 241-242.

tabi olduğu kurallar çerçevesinde görüŖülmektedir. İçtüzüğün nasıl deđiŖtirileceđini içtüzük, kendisi, 181’inci maddesinde düzenlemiŖtir. Bu hükme göre, meclisin yönlemsel bağımsızlığı gereği, içtüzükte deđiŖiklik yapılmasını milletvekilleri teklif edebilir. Bu nedenle bakanlar kurulu, Meclise, içtüzük deđiŖiklik tasarısı sunamaz. İçtüzük deđiŖiklikleri teklifleri hakkında, kanun tasarısı ve tekliflerine iliŖkin hükümler uygulandığı için bu teklifler Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurul’da görüŖülür ve sonuçlandırılır (İçt. m. 181/2). Aynı maddenin son fıkrası gereğince de, içtüzük deđiŖiklikleri, Cumhurbaşkanına gönderilmeden, doğrudan TBMM Başkanlığı tarafından, TBMM kararı olarak Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulur.

İçtüzüğün yargısal denetimi ise Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Anayasa, içtüzüğü Meclisin özerk düzenleme alanında görmesine rağmen, onun büyük siyasi önemi gereği, içtüzüğü anayasaya yargısının denetimine tabi tutmuŖtur. Anayasaya göre, TBMM İçtüzüğünün Ŗekil veya esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla Resmi Gazetede yayımlandıkları tarihten itibaren doğrudan doğruya iptal davası açabilme yetkisi, Cumhurbaşkanına, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beŖte birini oluŖturan üyelere aittir. İktidarda birden fazla siyasi parti bulunuyorsa, iktidar partilerinin dava açma hakkını en fazla üyeye sahip olan parti kullanır. Ancak Anayasamız, içtüzüklerin Anayasaya uygunluğunun dava yolu ile denetlenmesine imkân vermekle birlikte, yasama organının yönlemsel bağımsızlığını sınırlandırmada BeŖinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası kadar ileri gitmiŖ değildir. Bilindiği üzere 1958 tarihli Fransız Anayasasının 61’inci maddesi içtüzüklerin kabullerini takiben, onaylanmak üzere Anayasa Konsey’ine sunulmalarını ve Konseyce Anayasaya uygunluk açısından denetlenmelerini düzenlemektedir.⁵⁶

Uygulamada Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi sadece içtüzük ve içtüzük deđiŖikliđi adını taşıyan iŖlemleri değil, fakat Mahkemenin “içtüzük düzenlemesi niteliğinde” gördüğü diğer Meclis kararlarını da kapsamaktadır. Yüksek

⁵⁶ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 224.

Mahkeme'nin yerleşik içtihadına göre,⁵⁷ “Anayasa Mahkemesi, bir metnin anayasaya uygunluğunu denetlerken, o metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olmasıyla bağlı tutulamaz. Anayasa denetiminin amacı, ancak, Anayasa Mahkemesinin incelemesi için önüne getirilen metni kendi hukuk anlayışına göre nitelendirilebilmesini zorunlu kılar”. Bu bağlamda, Yüksek Mahkeme çeşitli kararlarında, Meclisin “karar” adı altındaki işlemlerinden, “İçtüzük hükümleri niteliğinde olanları” denetim kapsamına almıştır.

Son günlerde basın ve yayın organlarında sıkça yer bulan TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu çalışmaları İçtüzükte esaslı değişiklikler öngörmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının çağrısı ve Mecliste grubu bulunan AK Parti, CHP, MHP ve DTP Grup Başkanlarının mutabakatları ile 16 Ekim 2008 tarihinde kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu Salih Kapusuz (AK Parti), Ali Topuz (CHP), Nevzat Korkmaz (MHP) ve Selahattin Demirtaş'tan (DTP) oluşmaktadır.

TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu çalışmaları sonucu, mevcut İçtüzüğün 1973 yılından bu tarafa uygulanma gelmesi ve o tarihten bugüne 111 maddesinde toplam 155 değişiklik yapılmış olması nedeniyle hem iktidar, hem de muhalefet partileri tarafından sürekli eleştirilen İçtüzük üzerinde yapılan kapsamlı çalışmalar sonucunda, öncelikle mevcut İçtüzüğü düzeltmek yerine yeni bir İçtüzük oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu amaç doğrultusunda Komisyon üyeleri siyasi kimliklerinden bağımsız bir şekilde hem iktidar, hem de muhalefet açısından olaylara yaklaşmak suretiyle yeni bir İçtüzük değişikliği taslağı hazırlamış ve taslak Meclis Başkanına ve parlamentoda grubu bulunan parti grup başkanlıklarına sunulmuştur.

İçtüzük teklif taslağında milletvekillerinin yasama çalışma ve faaliyetleri sürecine daha etkin katılımı sağlanmış, komisyonların yetkileri arttırılmış, etkin denetim yapmalarına imkân tanınmış, kanunların çok büyük ölçüde komisyonlarda

⁵⁷ AYM Kr: E. 1966/7, K. 1966/46, K.T. 19.12.1966, *AYMKD*, S. 5, s. 40-41; E. 1977/6, K. 1977/14, K.T. 22.02.1977, *AYMKD*, S. 15, s. 186-187; E. 1990/31, K. 1990/24, K.T. 24.9.1990, *AYMKD*, S. 26, s. 402-403.

olgunlaştırılması ve Genel Kurulda, daha çok siyasi tartışmaların yapılması benimsenmiştir.⁵⁸

1.3.3. TBMM İÇTÜZÜĞÜNDE SİYASİ PARTİLER

Meclis çalışma ve faaliyetlerine siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında katılmasını öngören genel hüküm, Anayasa'nın 95. maddesinin ikinci fıkrasıdır. Buna göre “İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.” Anayasa koyucu bu hükümle siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Meclis çalışmalarına katılmasını Anayasal bir güvenceye bağlamıştır. Anayasadaki bu hüküm ile içtüzük koyucu, İçtüzük hükümlerini, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Meclisin bütün çalışma ve faaliyetlerine katılmalarını sağlayacak yolda düzenlemekle görevlendirilmiştir.

Ancak anayasa koyucu, Başkanlık Divanı konusunda Anayasa'nın genel nitelikteki bu hükmü ile yetinmemiş, aynı ilkeyi konunun öneminden dolayı ayrı bir hükümle düzenlemiştir. Anayasanın “Başkanlık Divanı” kenar başlıklı 94. maddesinin ikinci fıkrasına göre “Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur. Siyasî parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler.”

İçtüzükte de, Meclis çalışma ve faaliyetlerinde siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında temsilini düzenleyen genel hüküm “Parti gruplarının Başkanlık Divanında temsili” kenar başlıklı 11. maddedir. Bu madde de, 94. maddeye paralel olarak, TBMM Başkanı'nın, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanıdaki görev yeri sayısını tespit edeceğini hükme bağlamıştır. Bu hüküm ilk defa 1973 tarihli MM İç tüzüğünde düzenlenmişti. Siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında Başkanlık Divanı'nda temsil edileceğini düzenleyen 11.

⁵⁸ Bkz. *Yeni TBMM İçtüzük Teklif Taslağı ve İlgili Metinler*, http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk_taslak_metinler0109.htm, 25.02.2009; II. Bölümde kanun önerilerinin kanunlaşma sürecinde siyasi partilerin ve hükümetin etkinliği incelenirken İçtüzük teklif taslağının konumuz açısından getirdiği yenilik ve değişikliklere değinilecektir.

maddenin teklif gerekçesinde, bu maddenin ilgili fıkrasının mevcut tatbikata uygun olduğu, Anayasa Komisyonu'nun değiştirdiği maddelere ait gerekçelerde ise, teklifin ilgili maddesinde salt ifade düzeltilmesine gidildiği belirtilmiş ve esas itibariyle hüküm, teklif edildiği şekliyle kabul edilmiştir. Kısaca madde amacının Anayasa'nın buyruğunu yerine getirmek olduğu ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 95. maddesi iki zorunluluk öngörmektedir: 1- Siyasi parti grupları, kuvvetleri ne olursa olsun Meclis çalışmalarına katılacaklardır. 2- Bu katılma, siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında olacaktır. Anayasa'nın bu hükmü, bağımsızların ve grup kuramamış siyasi partilerin Meclis çalışmalarına (örneğin, komisyonlarda temsil) katılmasını sağlayan düzenlemeler yapılmasına engel nitelikte değildir. Dolayısıyla, bağımsızların ve grup kuramamış siyasi partilerin Meclis çalışmalarına katılmasına olanak sağlanıp sağlanmaması tercih sebebi olacaktır. Meclis, tercihini –İçtüzüğün 11. ve parti gruplarının komisyonda temsilini düzenleyen 21. maddeleri göz önünde bulundurduğunda- bu statüdeki üyelerin çalışmalara katılmasını önlemek yönünde kullanmıştır. Bu tercih, Meclis çalışmalarında istikrar ve düzenin sağlanması bakımından yerinde olmakla beraber tartışmaya açıktır. Has da, Anayasa'nın 94 ve 95. madde düzenlemelerinin, Meclis çalışma ve faaliyetleri yönünden grubu bulunmayan partiler ile bağımsızların temsilini yasaklamadığı gibi zorunlu kılmadığını da ifade ederek, bu kesimin Meclis çalışma ve faaliyetlerinde temsil edilip edilmeyeceği konusunun, İçtüzük koyucunun takdirene bırakıldığını belirtmiştir.⁵⁹

Anayasa'nın 94. ve 95. maddelerindeki düzenlemelere paralel olarak İçtüzüğün “*Siyasi parti gruplarının kuruluşu*” kenar başlık 18. maddesinin birinci fıkrası, en az yirmi milletvekili bulunan siyasi partilerin TBMM'de grup kurma hakkına sahip olduklarını hükme bağlamıştır.

⁵⁹ Volkan HAS, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, Adalet y. Ankara, 2009, s. 23.

1.4. TBMM'DE SİYASİ PARTİ GRUP YAPILANMALARI

1.4.1. Genel Olarak TBMM'de Siyasi Partiler

Milli iradenin yansıdığı ve millet için hayati öneme sahip kararların alındığı yer olarak TBMM'de siyasi partiler, yasama çalışma ve faaliyetlerinde demokratik ilkeler ile bağlıdırlar. Milli iradenin daha sağlıklı tezahür edebilmesi içinde bu durum gereklidir. Bu nedenle de siyasi partiler, parlamenter sistemlerde siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak görülmektedir. Zira toplum hayatındaki farklı görüş ve çıkarlar, siyasi partiler tarafından siyaset sahnesinde ele alınmaktadır. Bu nedenle de, siyasi partilerin yasama sürecine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılması bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu çerçevede, hem 1961 Anayasası, hem de 1982 Anayasası düzenlemeleri ile siyasi parti gruplarının kuvvetleri (üye sayıları) oranında Meclis çalışmalarına katılması ilkesi anayasal bir güvenceye kavuşturulmuştur. Bu zorunluluk gereğince İttüyük hükümleri de, siyasi parti gruplarının üye sayıları oranında Meclis çalışmalarına katılması yönünde düzenlenecektir. Dikkat edileceği gibi, Meclisin bütün çalışmalarına katılacak olanlar siyasi partiler değil, siyasi parti gruplarıdır. Anayasa ve İttüzüğün çeşitli maddelerinde siyasi parti gruplarına çeşitli yetki ve görevler verilmiştir. Grup kuracak kadar Mecliste üyesi bulunmayan siyasi partiler, yasama faaliyetlerinin önemli bir kısmına katılamamaktadır. Bakırcı, sadece siyasi parti gruplarının yasama çalışma ve faaliyetlerine katılması –belli bir üye sayısına sahip olmayan siyasi partilerin yasama faaliyetlerine katılmasının önlenmesi- hem teknik olarak ortaya çıkabilecek sakıncaların giderilmesi hem de, önemli bir toplumsal kesimin görüşünü yansıtmayan siyasi görüşlere yer verilmemesinden kaynaklandığını söylemektedir.⁶⁰

Günümüz parlamentolarının genelinde yürütülen yasama çalışma ve faaliyetlerinde esas rolün siyasi parti gruplarında olduğu ve milletvekillerinin yalnızca bireysel olarak gerçekleştirdikleri çaba ve gayretler ile sonuca ulaşmasının teorik olarak mümkün görülmesine rağmen uygulamada çok zor olduğu görülür. Çünkü parlamentoların çalışma ve faaliyetlerini düzenleyen usul kuralları yasama

⁶⁰ BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 296.

çalışma ve faaliyetlerine katılımı milletvekillerinin bireysel olarak katılımını değil de mensup oldukları siyasi parti grupları aracılığı ile katılımını öngörmektedir. Örneğin bir milletvekilinin kendi ili veya bölgesi ile ilgili bir kanun teklifinin kanunlaşabilmesi için yoğun çalışma ve temaslarda bulunması sonucu ilgili kanun teklifi için yeter sayıda desteği sağlaması gerekmektedir. Bu tür zorlukların aşılması noktasında ise siyasi parti grubu üyeleri ile işbirliği halinde çalışması büyük önem arz etmektedir. Zira parlamento içinden siyasi partilerin örgütlenerek ilk kez ortaya çıkışları da, milletvekillerinin birbirleriyle organize çalışma ihtiyacından kaynaklanmıştır.⁶¹

Ülkemizde siyasi partiler, meclis gruplarına genellikle egemendirler. Parti grubunda alınan kararlar, yasama çalışma ve faaliyetlerinde gösterilecek uyum ve birlikten dolayı grup üyelerinin hepsi için bağlayıcı niteliktedir. Zira bu uyum ve birliktelik yasama çalışma ve faaliyetlerinin daha hızlı ve daha kolay işlemesi için de gereklidir. Parti disiplini de partide bir beraberlik ve bütünlük olmasını, ortak bir amaç ve ideal için birlikte mücadele verilmesini ve parti kararlarına uyulmasını öngörmektedir. Yasama çalışma ve faaliyetlerinde siyasi kararlar alınmadan önce parti içi demokrasi çerçevesinde görüşülüp değerlendirildikten sonra ortak bir görüş ortaya konulmalıdır. Tüm demokratik yollar tükendiğinde ortak bir görüş ortaya çıkarılamıyorsa, o takdirde azınlık görüşü çoğunluğa uymakta ve partiden tek ses çıkması sağlanmaktadır.⁶²

1.4.2. Siyasi Partilerin Meclis Grupları

Siyasi parti meclis grupları, partiden ayrı bir örgüt olmayıp o partinin meclisteki uzantısıdır. Geçekte siyasi partilerin meclis grupları, o partilerin mecliste

⁶¹ Parlamenter demokrasinin gelişmesi, parlamentoların toplumsal işlevlerinin çok daha önemli hale getirmiştir. Bu durum parlamento içinde de örgütlü bir çalışmayı ve parlamentoya gerektiğinde dışarıdan baskı yapmayı da gerekli kılmıştır. Dolayısı iler parlamento gruplarının kuruluşundaki asıl güç, siyasi doktrin ortaklığı gibi görülse de olgular, her zaman bu varsayımı göstermemektedir. Genellikle coğrafi yakınlığın ya da aynı meslek mensuplarının mesleklerini savunma isteğinin asıl itici gücü oluşturduğu görülmektedir. Bkz. Maurice DUVERGER, *Siyasi Partiler*, Çev.: Ergun Özbudun, Bilgi y., Ankara, 1993, s. 17; G. Zübeyir TOKGÖZ, *Demokratikleşme Sürecinde Siyasi Partiler*, Günce y. Ankara, 1999, s. 36.

⁶² Giovanni SARTORİ, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Yetkin y. Ankara, 1997, s. 247.

sahip oldukları en az yirmi milletvekilinden oluşmaktadır. Parti üyesi milletvekillerinin tamamının oluşturduğu topluluğa da TBMM parti grubu denilmektedir.

Günümüz çağdaş demokrasilerinin vazgeçilmez unsurları olarak ortaya çıkan modern siyasi partiler, parlamentoların en önemli unsurları olmaya başlamışlardır.⁶³ Zira siyasi parti grupları, parlamenter sistemin de etkisiyle parlamentolarda yasama faaliyetlerinin başrol oyuncularına haline dönüşmüşlerdir. Öyle ki yasama faaliyetlerinde artık milletvekilinin düşüncesinden çok partinin düşüncesinin ne olduğu önem kazanmıştır. Siyasi parti gruplarının kanun yapım sürecindeki etkilerine de bakıldığında, onların adeta parlamentoların asli organları haline geldiği görülmektedir. Nitekim siyasi parti grubunun asıl vazifesi de parlamento ile parti arasındaki işbirliğinin devamlılığını sağlamaktır.⁶⁴ Anayasa Mahkemesi de siyasi partilerin meclis gruplarına ilişkin olarak bir kararında, “*Anayasa ve İçtüzük hükümlerine göre meclislerdeki siyasi parti grupları, içinde buldukları meclisin çalışmalarına ilgili faaliyetlerde bulunmak üzere kurulan teşekküller olup, meclisler dışında bir parti grubunun varlığı düşünülemez.*” demektedir.⁶⁵

Siyasi partilerin meclisteki uzantıları olan parti grupları, meclis çatısı altındaki çalışmalarını için grup iç yönetmelikleri çıkarmaktadırlar. Her partinin kendi organları tarafından belirlenen grup iç yönetmelikleri, Meclis çalışma ve faaliyetlerinin düzenli ve etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla parti grubuna mensup üyelerin görevini, yetkilerini, sorumluluklarını, faaliyetlerini ve çalışma esas ve usullerini gösterir. Yalçın da grup iç yönetmeliklerini “*siyasi partilerin TBMM içi faaliyetlerinin düzenli ve etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, parti gruplarının görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esaslarını düzenler*” şeklinde ifade etmiştir.⁶⁶ Yanık ise grup iç yönetmeliklerini

⁶³ Kudret BOSUTER, *Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi*, Ulus Basımevi, Ankara, 1969, s. 93.

⁶⁴ Bu düşünceler 2820 sayılı Kanunun grup kurmaya ilişkin 22. maddesinin Danışma Meclisi görüşmelerinde söz alan Anayasa Komisyonu sözcüsü Azmi Eryılmaz tarafından ifade edilmiştir. Daha fazla bilgi için bkz. *DMTD*, Yasama Yılı 2, Birleşim 61, C. 15, TBMM Basımevi, Ankara, 1984, s. 27-28.

⁶⁵ AYM Kr: E. 1964/19, K. 1965/11, K.T. 02.03.1965, *AYMKD*, S. 3, s. 43.

⁶⁶ Bekir Sıtkı YALÇIN, *Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM Basımevi, Ankara, 1989, s. 59.

“TBMM çalışmalarının düzenli ve etkili bir şekilde yapılması amacıyla siyasi parti gruplarının görev, yetki ve sorumluluklarını, organlarını, çalışma usul ve esaslarını düzenleyen ve yine parti gruplarınca hazırlanarak uygulanan metinlerdir.” şeklinde tanımlamıştır. Grup iç yönetmelikleri, Siyasi Partiler Kanunu’na ve parti tüzüklerine uygun olarak parti gruplarınca hazırlanır ve uygulanır. İçtüzüğe göre de siyasi parti grupları ilk kuruluşlarında grup iç yönetmeliğini; her yasama dönemi başında da üyeleri olan milletvekillerinin ad, soyadı, seçim çevrelerini gösterir listeyi Meclis Başkanlığına verilerler. Sonradan meydana gelecek değişiklikler hakkında da en kısa zamanda Başkanlığa bildirim yapılır (m. 18). Gruplar yasama çalışma ve faaliyetleri sürecinde milletvekillerini hâkimiyetleri altında tutabilmek ve onları yönlendirebilmek için iç yönetmeliklerine bunları sağlayıcı hükümler koymaktadırlar.

1.4.2.1. Düzenleme Sorunu⁶⁷

1961 Anayasası’nın “İçtüzük, Siyasi Parti Grupları ve Kollu İşleri” kenar başlıklı 85. maddesi “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler. İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî parti grupları, en az on üyeden meydana gelir. Meclisler, kendi kolluk işlerini Başkanları eliyle düzenler ve yürütürler.” şeklindedir.

648 sayılı SPK’nın Millet Meclisi görüşmelerinde en çok tartışılan konulardan biri de siyasi parti gruplarına ilişkin düzenlemelerin bir kanun konusu olamayacağı, bu nedenle Siyasi Partiler Kanunu Tasarısının geri çekilmesi gerektiği ve siyasi parti gruplarına ilişkin düzenlemelerin ancak içtüzük veya parti tüzüğüne konu olabileceğidir.⁶⁸

⁶⁷ Ülkemizde siyasi partiler ile ilgili ilk anayasal düzenlemeler 1961 Anayasası’nda yer aldığı için siyasi partilerin parlamento uzantısı olarak görülen siyasi parti gruplarının yapısı, 1961 Anayasası ile 648 sayılı SPK dönemi ve 1982 Anayasası ile 2820 sayılı SPK dönemi incelenecektir.

⁶⁸ Daha fazla bilgi için bkz. *MMTD*, Dönem 1, Top. 4, C. 38, TBMM Basımevi, Ankara, 1965, s. 417-419.

1982 Anayasası'nın konuya ilişkin 95. maddesi de “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir.*” demek suretiyle siyasi parti gruplarının en az yirmi üye ile kurulacağını dışında 1961 Anayasası'ndan farklı bir düzenleme öngörmemiştir. Ancak 2820 sayılı Kanunun grup kurma hakkıyla ilgili 23. maddesinin Danışma Meclisi görüşmelerinde konu tekrar tartışılmıştır. Danışma Meclisi üyesi Beşir Hamitoğulları kısaca, grup kurma hakkına ilişkin düzenlemenin içtüzükle yapılması gerektiğini iddia ederek, aksi halde “*parlamentar rejim*” değil, bir “*partiler rejimi*” oluşma tehlikesinin bulunduğunu ifade etmiştir. Konuşmasının devamında bu durumun parlamentoyu değil, siyasi partileri siyasi hayatın egemen unsuru yapacağını, parlamentonun kendi kararıyla çözmesi gereken konuların bu kanunla partilere bırakılmasının partilerin güdümünde bir parlamentoya neden olacağını belirtmiştir.⁶⁹

Aslında yukarıda bahsi geçen düzenlemelerden, siyasi parti gruplarının ancak içtüzükle düzenlenebileceği şeklinde bir sonuç çıkarmak doğru değildir. 648 sayılı Kanunun görüşmelerinde ifade edildiği gibi, TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceği ve bu hükümlerin parti gruplarının güçleri oranında meclis faaliyetlerine katılmasını sağlayacak şekilde düzenleneceği hükümleri ile amaçlanan “*yönetimsel bağımsızlık*” ve “*nispi temsil*” ilkelerinin gerçekleşmesidir.⁷⁰ Zira 1982 Anayasası'nın “*Siyasi Partilerin Uyacakları Esaslar*” kenar başlıklı 69. maddesindeki “*Siyasî partilerin faaliyetleri, parti içi düzenlemeleri ve çalışmaları demokrasi ilkelerine uygun olur. Bu ilkelerin uygulanması kanunla düzenlenir.*” şeklindeki hükmü bu görüş ile örtüşmektedir.

1.4.2.2. Grup Kurma Hakkı

1961 Anayasası'nın 85. maddesine göre “*Siyasî parti grupları, en az on üyeden meydana gelir.*” Anayasanın bu amir hükmü karşısında 648 sayılı Kanun

⁶⁹ DMTD, Yasama Yılı 2, Birleşim 61, C. 15, s. 25.

⁷⁰ MMTD, Dönem 1, Top. 4, C. 38, s. 418-419.

“Grup kurma hakkı” kenar başlıklı 18. maddesinin son fıkrasında “...Yukarıdaki hükümler Yasama Meclislerinin hiçbir siyasi partiye mensup olmayan üyelerinin, Anayasa’nın ve kanunlarının sadece siyasi parti gruplarına tanıdığı haklara sahip olmamak şartıyla, kendi aralarında gruplar kurmalarının ilgili Yasama Meclisinin İçtüzüğü ile düzenlenmesini önlemez. Ancak bu grupların her bir Yasama Meclisindeki üye sayısı da ondan az olamaz.” şeklinde düzenlenmiştir. Görüleceği üzere bu düzenleme ile bağımsızların bugünkü anlamda olmasa da, Anayasa’nın ve kanunlarının sadece siyasi parti gruplarına tanıdığı haklara sahip olmamak şartıyla bir grup oluşturabilmelerine imkân tanınmıştır.

Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere çift meclisli bir yapıdan oluşan 1961 Anayasası parlamentosunda parti meclis grupları, parlamentonun her iki kanadında, aynı partiye mensup milletvekillerinin veya senatörlerinin oluşturdukları gruplar olarak belirtilmiştir.⁷¹ Ancak, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü (m. 14/2) ve TBMM Birleşik Toplantısı⁷² İçtüzüğü’nde (m. 3/2) öngörülen hükümler ile hiçbir siyasi parti üyesi olamayan en az on parlamenterin, sadece gruplara tanınan haklardan yararlanamamak ve bölgesel, özel veya mesleki menfaat gözetmemek şartıyla grup kurabilmelerine izin verilmiştir.⁷³

Millet Meclisi İçtüzüğü’nde ise konuya ilişkin bir hükmün bulunmadığını ifade eden Teziç, yine de bağımsızlarında Millet Meclisi’nde grup kurarak güçleri oranında meclis faaliyetlerine katılabileceğini ifade etmiştir. Bu düşüncesini, 1961 Anayasası hazırlanırken gruplara ilişkin 85. madde görüşmelerinde parlamento ayrımı yapılmadan ifade edilen parlamento gruplarının yukarıda değinilen şartlar altında bağımsızlardan da oluşabileceği görüşüne dayandırmaktadır.⁷⁴

1982 Anayasası’nın siyasi parti gruplarına ilişkin öngördüğü sistem, 1961 Anayasası’nın sistemi ile genel olarak örtüşmekle birlikte, grup kurabilmek için

⁷¹ TEZİÇ, *100 Soruda Siyasi Partiler*, s. 95.

⁷² 1961 Anayasasının 66, 90, 92/11, 95, 99, 101, 120/7 ve 124/2 hükümlerinde öngörülen durumlarda Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu üyeleri birlikte toplanarak TBMM Birleşik Toplantısı gerçekleştirilmektedir.

⁷³ Şeref İBA, *Osmanlıdan Günümüze... Meclis İçtüzük Metinleri*, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 146, 165-166.

⁷⁴ TEZİÇ, *100 Soruda Siyasi Partiler*, s. 96.

gerekli milletvekili sayısını ondan yirmiye çıkarılmasıdır. Genel ilkeyi koyan, 1982 Anayasası'nın "*İçtüzük, siyasi parti grupları ve kolluk işleri*" kenar başlıklı 95. maddesinin gerekçesinde bu değişikliğin gerekçesi "*1961 Anayasasının 85. maddesinde düzenlenmiş olan İçtüzük, siyasi parti grupları ve kolluk işleri prensip olarak aynen korunmuştur. Ancak yeni düzenlemede getirilen bir yenilik, siyasi parti gruplarının en az yirmi kişiden oluşmasının uygun görülmesidir. Siyasi parti gruplarının üye adedinin on kişiden yirmi kişiye çıkarılmasının nedeni Meclisteki siyasi partilere istikrar ve tutarlılık kazandırılması amacına yöneliktir*" şeklinde açıklanmıştır.

2820 sayılı Kanunun konuya ilişkin hükmü "*En az yirmi milletvekiline sahip siyasi partiler, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grup kurabilirler.*" şeklindedir. 648 sayılı Kanundan farklı olarak 2820 sayılı Kanunda, bağımsızların bir araya gelerek grup kurabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

1982 Anayasası, parlamenter süreci hızlandırma gerekçesi ile TBMM'yi de yeniden yapılandırmıştır. TBMM'de daimi komisyon üyelerinin belirlenmesi ve denetime ilişkin bazı önergelerin verilebilmesi gibi etkinliklere katılım, parti gurubu şartına bağlanmış ve milletvekillerinin parti gruplarına katılımı teşvik edilerek parti disiplini güçlendirilmiştir. Türk parlamento hukukunda "*grupçu*" bir anlayışın hâkim olduğunu söyleyen Bozkurt ve İba da, bu anlayışın temelinde Anayasa'nın siyasi parti gruplarının, meclisin tüm çalışma ve faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmasını düzenleyen hükmün yattığını belirtmektedir (m. 95/2). Gerçektende mecliste grup kurabilen partiler Anayasa ve İçtüzükten kaynaklanan bir takım öncelik ve ayrıcalıklar elde etmekte, yasama ve denetim faaliyetlerine daha etkin ve sonuç odaklı katılabilme hakkına sahip olmaktadır. Bu öncelik ve ayrıcalıklardan bazıları şu şekilde ifade edilebilir:

- Siyasi parti grupları, üye sayıları oranında Meclis Başkanlık Divanına katılırlar (AY. m. 94/2).

- Siyasi parti grupları, gensoru önergesi verebilir ve gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı hakkındaki görüşmelerde gruplar adına birer milletvekiline söz verilir (AY. m. 99).

- Siyasi parti grupları, genel görüşme ve Meclis araştırması açılmasını isteyebilir (İçt. m. 102, 104).

- Siyasi parti grupları, kapalı oturum yapılmasını isteyebilirler (İçt. m. 70).

- Siyasi parti grupları, yasama çalışma ve faaliyetlerinde diğer milletvekillerinden farklı ve öncelikli söz hakkına sahiptirler. Buna göre, aksi kararlaştırılmadıkça gruplar adına yapılacak konuşmalar yirmi dakika ile sınırlıdır. İkinci konuşmalar ise bunun yarısı kadardır (İçt. m. 60/8).

1982 Anayasası “*İptal davası*” kenar başlıklı 150. maddesinde iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis gruplarına doğrudan değinmiştir. Böylece diğer parti gruplarına göre iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları anayasal bir önem kazanmıştır. 150. maddeye göre iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, TBMM İçtüzüğüne veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabileceklerdir. İktidarda veya muhalefette bulunan parti grupları eşit sayıda üye ile temsil ediliyorsa Teziç'e göre, genel seçimlerde en çok geçerli oy almış parti grubu iptal davası açabilecektir.⁷⁵

Siyasi parti grupları ilk düzenleme konusu olmalarından itibaren meclisin bir organı olarak görülmüşlerdir. Buna paralel olarak da yasama çalışma ve faaliyetlerinde kanun yapım sürecinin esaslı bir parçası konumundadırlar.⁷⁶ Gruplar, çok etkin olmasa da bazen parti politikalarının belirlendiği yerler olabilmektedirler.

⁷⁵ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 211.

⁷⁶ Tep parti döneminde, milletvekilleri düşüncelerini Genel Kuruldaki yasama çalışma ve faaliyetlerinde açıkça ifade edemedikleri için asıl değerlendirme ve tartışmalar parti gruplarında yapılırdı. Ancak günümüzde grup toplantıları bu görünümünden oldukça uzaktır. Bu yönüyle grup toplantılarında genel başkanın konuşması bir gelenek haline gelmiştir. Genel başkanların konuşmasını izlemek amacıyla milletvekili olmayan parti üyeleri ve milletvekillerinin misafirleri de grup

Mecliste grup toplantıları için partilere, toplantı salonları tahsis edilmektedir. Bunun nedeni, partilere siyasi propaganda için toplantı yeri sağlamak değil, grup toplantılarının yasama çalışma ve faaliyetlerinin bir parçası olarak görülmesidir. İçtüzükte, aynı nedenle gruplara özel hak ve imkânlar sağlayan hükümlerinde bulunduğu yukarıda ifade edilmişti. Ancak grup toplantıları parlamento içerisinde yapılmakla birlikte, yasama çalışma ve faaliyetlerinin bir parçası olmaktan uzaktır.

1.4.2.3. Grup Organları

2820 sayılı SPK, siyasi partilerin grup organları olarak Grup Başkanı, Grup Genel Kurulu ile Grup Yönetim ve Disiplin Kurullarını kabul etmiştir. Parti genel başkanı milletvekili ise grubun da başkanıdır, ancak değilse grup başkanının nasıl seçileceğine ilişkin düzenlemelerin grup iç yönetmeliklerinde belirlenmesi gerektiği 2820 sayılı Kanununun 26. maddesinde belirtilmiştir. Bu nedenle grup iç yönetmeliklerinde genel başkanın milletvekili olmaması halinde, grup başkanının, grup genel kurulu tarafından seçileceği hükmü yer almıştır.

Parti grupları, partilerin TBMM'deki üyelerinden oluştuğu için de grup genel kurulu bir siyasi partinin meclisteki tüm milletvekillerinden oluşur. TBMM Başkanı ve Başkan Vekilleri siyasi parti ve parti grup faaliyetlerine katılmazlar (SPK m. 24/1). Buradaki yasak hem siyasi parti çalışma ve faaliyetlerine hem de parti grubu çalışma ve faaliyetlerine katılmama şeklindedir.

Grubun düzen ve disiplin içerisinde çalışmasını temin etmek amacıyla disiplin ve yönetim kurullarının kurulması, emredici niteliktedir (SPK m. 25). Bu kurulların kuruluş, görev ve yetkilerinin grup iç yönetmeliklerinde düzenleneceği de ifade edilmiştir.

toplantılarına katılmaktadır. Daha da ötesi, grup toplantısına genel başkan katılmayınca grup toplantıları ya ertelenmekte ya da iptal edilmektedir. Bu nedenle grup toplantıları, yasama çalışma ve faaliyetleri dışında, milletvekillerinin genel başkanları dinlemek üzere belli günlerde bir araya geldiği toplantılar haline gelerek yasama çalışma ve faaliyetlerinin müzakere edildiği bir toplantı olmaktan çıkmış ve dışa dönük siyasi söylemlerin ifade edildiği bir zemine dönüşmüştür. Bkz. Turgay ŞEN, *Parti Disiplini Açısından Siyasal Partilerin Parlamenter Rejime Etkileri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1995, s. 124.

Grup iç yönetmeliklerine göre grup başkanlarına yardımcı olmak üzere, grup başkanvekilleri seçilir. Grup başkanları ve grup başkanvekilleri grup adına konuşma yetkisine sahiptirler. Bu nedenle bir yetki belgesine gerek kalmadan, TBMM içinde veya dışında, grup adına açıklamalarda bulunabilirler. Diğer grup üyelerinin, grup adına konuşabilmeleri ve açıklama yapabilmeleri için grup yönetim kurulu tarafından yetkilendirilmiş olmaları gerekmektedir. Grup yönetim kurulu tarafından yetkilendirilmemiş bir üyenin grup adına açıklama yapmaması gerekmektedir. Bakırcı bu yasağa rağmen, grup üyesinin grup adına açıklamalarda bulunması halinde iki olasılıkla karşılaşılacağını belirtmiştir: 1- Genel Kurulda konuşma, 2- Genel Kurul dışında konuşma.⁷⁷ İçtüzüğün 61. maddesinin beşinci fıkrası gereği “Grup sözcüleri, yetki belgelerini Başkanlığa vermek zorundadırlar.” Burada belirtilen grup sözcüleri, yetkilendirildikten sonra konuşma hakkına sahip olan grup üyeleridir. Dolayısı ile bu hükümden grup üyesinin grup yönetim kurulu tarafından yetkilendirilmeden, Genel Kurulda grup adına konuşamayacağı iddia edilmektedir.⁷⁸ İçtüzükte bu konuda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte uygulamada da grup adına konuşma yapacak grup üyelerinden yetki belgesi istenmektedir. Diğer bir ifade ile grup üyeleri, yetki belgelerini Başkanlığa sunduktan sonra, grup adına konuşma yapabilmektedirler. Grup üyelerinin, Genel Kurul dışında, grup adına açıklamalarda bulunması ise, disiplin cezası almalarına yol açabilecektir.

1.5. 23. YASAMA DÖNEMİ SİYASİ PARTİLERİ

22 Temmuz 2007 milletvekili genel seçimlerinden bu yana Türkiye, dört partinin parlamentoda temsil edildiği bir siyasi parti sistemine sahiptir.⁷⁹ Bu sonuç hiç şüphesiz, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıran % 10 ülke seçim barajı öngören seçim sisteminin ortaya çıkardığı bir siyasi tablodur. Bu tablodan çıkan sonuç, ülkemizin halen aşırı çok partili yapısını devam ettirdiğidir.

⁷⁷ BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 299.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 300.

⁷⁹ Çok partili demokrasilerde parlamento seçimlerinin amacı, her şeyden önce, belirli bir süre için ülkeyi hangi parti veya partilerin yöneteceğini, başka bir ifadeyle, hükümeti hangi parti veya partilerin kuracağını; hangi parti veya partilerin muhalefet olarak denetim görevi üstleneceğini belirlemektir.

Bu kısımda öncelikle, hali hazırda siyasi iktidarı 2/3 gibi büyük bir çoğunlukla tek başına elinde tutan Adalet ve Kalkınma Partisini (Ak Parti), ana muhalefet partisi olarak muhalefetin öncülüğünü yapan Cumhuriyet Halk Partisini (CHP), Milliyetçi Hareket Partisini (MHP), Demokratik Toplum Partisini (DTP) ve parlamento da grup kurma yeter sayısına ulaşamayan ancak temsil edilen partileri ayrı başlıklar altında inceleyeceğiz.

1.5.1. Adalet ve Kalkınma Partisi

Ak Parti, 14 Ağustos 2001’de Fazilet Partisi’nin Anayasa Mahkemesince 22 Haziran 2001 tarihinde kapatılması sonrasında “*milli görüş*” olarak bilinen siyaset ekolündeki ilk ciddi ayrışma sonrası kurulmuş, kuruluşundan bir yıl sonra yapılan milletvekili genel seçimlerinde büyük çoğunlukla tek başına iktidara gelmiş ve 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan son milletvekili genel seçimlerinde 2/3 çoğunlukla tekrar tek başına iktidara gelen bir partidir. Günel’a göre Ak Parti, her ne kadar gerek kuruluşundaki izlenen yol ve yöntem, gerek muhalefet yıllarındaki söylemleri ve gerekse iktidar uygulamaları ile milli görüş ekolü ile arasına kalın bir çizgi çizse de, esas itibariyle milli görüş olarak şekillenen ekolün mirası üzerine inşa edilmiştir.⁸⁰ Ancak özellikle iktidar uygulamaları ve dış politika tercihleri ile Ak Parti, gittikçe bu çizgiden bağımsız, daha çok merkez sağ söyleme uygun, Türk siyasetinde alışık olmadığımız ölçüde değişime açık ve sorunlarla yüzleşme becerisi gösterebilen bir parti olmuştur. Bu yönüyle artık, bugün için AK Parti’yi her ne kadar “merkez sağ kavramı”nın yıpranmışlığına rağmen,⁸¹ rahatlıkla bir merkez sağ parti olarak tanımlamamız, siyasi yelpazenin sağında ve merkezinde bir konuma oturtmamız mümkündür.⁸² 2001 yılında kurulan partinin siyasi yelpazedeki yerinin muhafazakâr demokrat olduğu parti yetkilerince belirtilmektedir.

14 Ağustos 2001 tarihinde kurulan partinin kuruculardan Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gül, İdris Nami Şahin, Binali Yıldırım ve Bülent Arınç partinin

⁸⁰ Erdoğan GÜNAL, *Türkiye’de Siyasal Partiler Ve Güncel Siyaset*, 1. B., Bilim Adamı y., Ankara, 2006, s. 66.

⁸¹ Nuray MERT, *Ulusla arası Muhafazakârlık ve Demokrasi Sempozyumu 10-11 Ocak 2004*, Ak Parti y., Ankara, 2004, s. 265-266.

⁸² *İbid.*, s. 8.

önde gelen isimleridir. Bünyesinde, Milli Selamet Partisi-Refah Partisi-Fazilet Partisi (Milli Görüş), Anavatan Partisi (Turgut Özal'a yakın isimler) ve Adalet Partisi-Doğru Yol Partisi (merkez sağ) kökenli isimleri barındırmaktadır. Kurucuları ve partinin önde gelen isimlerinden bir bölümü, eski Fazilet Partisi 'ne yakın ya da Fazilet Partisi kadrosundan olup, partinin kapatılmasından sonra kurulan ve devam niteliğine sahip olduğu kabul edilen Saadet Partisi'ne katılmamışlardır. Partinin, gerek kuruluştaki, gerekse sonraki dönemlerdeki kadroları değişik parti ve siyasi görüşlerden pek çok adı barındırmıştır. Parti, Fazilet Partisi 'nin (veya ilgili siyasi geleneğin) bir uzantısı olarak gösterilmesine şiddetle karşı çıkmıştır.⁸³

Ak Parti, 22 Temmuz 2007 yılı genel seçimlerinde % 46.58 oyla Mecliste 341 milletvekili ile temsil edilme hakkı kazandı. Günümüzün iktidar partisi Ak Parti'nin genel başkanlık görevi Recep Tayyip Erdoğan tarafından yürütülmektedir.

Ak Parti tüzüğünde⁸⁴ partinin temel dayanakları olarak; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, başta İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi olmak üzere TBMM tarafından onaylanmış uluslararası belgeler, Siyasi Partiler Kanunu, seçim kanunları, diğer ilgili kanun ve mevzuattır. Tüzükte, “*Adalet ve Kalkınma Partisi, söz konusu mevzuat çerçevesinde tüzüğü ve programına göre teşkilatlanmak ve faaliyette bulunmak üzere kurulmuş siyasi bir teşekküldür.*” denilmektedir (m. 2). Tüzüğe göre, Türk Milletinin en önemli kazanımı Cumhuriyet, tek belirleyici güç ise milli iradedir. Bireyden yola çıkmış ve kendini insan merkezli bir siyasi parti olarak tanımlamıştır.

1.5.2. Cumhuriyet Halk Partisi

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Atatürk tarafından 9 Eylül 1923'de kuruldu. Kurtuluş Savaşını örgütleyen ve yürüten "Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyetinin" devamıdır. Başlangıçta "Halk Fırkası" adını alan Parti, 1924 yılında "Cumhuriyet Halk Fırkası", 1935 yılında da "Cumhuriyet Halk Partisi" oldu. 1927 yılında "Cumhuriyetçilik", "Halkçılık", "Milliyetçilik", "Laiklik" CHP'nin dört temel

⁸³ GÜNAL, *Türkiye'de Siyasal Partiler Ve Güncel Siyaset*, s. 73-75.

⁸⁴ Ak Parti Tüzüğü için bkz. http://web.akparti.org.tr/parti-tuzugu_80.html, 02.01.2009.

ilkesi olarak benimsendi. CHP'nin tarihi Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihiyle özdeştir. 1935 yılında daha önceki dört ilkeye "Devletçilik" ve "Devrimcilik" ilkeleri eklenerek ilkeler altıya çıkarıldı. Partinin amblemi olan 6 ok bu ilkeleri simgeler.⁸⁵

1981 yılında askeri yönetim tarafından diğer partilerle birlikte kapatılan CHP, 1992 yılında çıkarılan bir kanunla tekrar siyasi yaşama dönme şansı bulmuştur.⁸⁶ 1992 yılında yeniden açılan CHP kendisini; sosyal, çoğulcu ve katılımcı demokrasi değerlerine ve insan haklarına dayanan, gücünü halktan alan, çağdaş demokratik sol bir siyasi kuruluş olarak tanımlamaktadır. Amaçları arasında da yine demokrasiye yer verilmiştir. Buna göre CHP'nin amacı özetle, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne dayanan, çağdaş, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin yerleşip kökleşmesine katkıda bulunmak, ülkeyi ve toplumu çağdaş uygarlık düzeyinin üstüne çıkarmak üzere demokrasi kuralları içinde, laik düşünce doğrultusunda toplum ve devlet düzeniyle, kamu çalışmalarını etkilemek, yönetmek ve denetlemektir.⁸⁷ Günümüzün ana muhalefet partisi CHP'nin genel başkanlık görevi Deniz Baykal tarafından yürütülmektedir. Ana muhalefet partisi CHP, 22 Temmuz 2007 yılı genel seçimlerinde % 20.88 oyla Mecliste 112 milletvekili ile temsil edilme hakkı kazandı. Ancak bunlardan 13'ü Demokratik Sol Parti'li (DSP) isimlerdi, ayrılmaları ile CHP yeni dönemde 99 milletvekili ile temsil edilmeye başladı.⁸⁸

1.5.3. Milliyetçi Hareket Partisi

12 Eylül 1980 öncesinin dördüncü büyük partisi olan MHP, Cumhuriyetçi Köylü Millet partisinden, 27 Mayıs 1960'ın güçlü Albay Alpaslan Türkeş'in katılımı sonrasında doğmuş bir partidir. 1969 yılında gerçekleştirilen Kongrenin ardından Parti, Milliyetçi Hareket adını almıştır.⁸⁹

⁸⁵ Bkz. http://www.chp.org.tr/index.php?module=content&page_id=144, 04.01.2009.

⁸⁶ 19 Haziran 1992'de TBMM tarafından kabul edilen 3821 sayılı 16.10.1981 tarih ve 2533 sayılı Siyasi Partilerin Feshine Dair Kanunun Yürürlükten Kaldırılmasına ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile 12 Eylül rejiminin ürünü eski siyasi partilerin aynı adla tekrar açılmasını engelleyen kanun kaldırıldı ve eski partilerin açılabilmesi sağlandı.

⁸⁷ CHP Tüzüğü için bkz. *Tüzük*, CHP y. Ankara, 2007.

⁸⁸ 22 Temmuz 2007 genel seçimlerine DSP ve CHP birlikte, aynı liste ile katılma kararı almışlardı.

⁸⁹ GÜNAL, *Türkiye'de Siyasal Partiler Ve Güncel Siyaset*, s. 62; http://www.mhp.org.tr/mhp_tarihce.php, 04.01.2009.

MHP'ye egemen olan ideoloji, Alpaslan Türkeş tarafından kaleme alınan "Dokuz Işık" isimli kitapta yer bulmakta idi. Dokuz Işık'ta Türkeş özetle, Türkiye'ye yetiştirmeyi amaçladığı "milli demokrasi"yi; ülkücülük, ahlakçılık, ilimcilik, toplumculuk, köylücülük, hürriyetçilik ve şahsiyetçilik, gelişmecilik ve halkçılık, endüstricilik ve teknikçilik dayanaklarına yerleştirmekteydi.⁹⁰ MHP tüzüğüne göre Partinin temel amacı milletimizi çağın kudretli, itibarlı ve önder toplumlarından biri yapmak ve tarih sahnesinde ebedi kılmak olarak gösterilmektedir.⁹¹

1997 Nisan'ında efsaneleşen liderleri Alpaslan Türkeş'in ölümü üzerine MHP'de bir süre liderlik mücadelesi ve kongreler süreci yaşanmış ve neticede çok adaylı yapılan Genel Başkan seçimli kongreyi Devlet Bahçeli kazanmıştır. MHP, genel başkanı Devlet Bahçeli liderliğinde katıldığı 22 Temmuz 2007 genel seçimlerinde %14,29 oy alarak 71 milletvekili ile Mecliste grup kurarak temsil edilme hakkı kazanmıştır. MHP'nin genel başkanlığı görevi, Osmaniye Milletvekili Devlet Bahçeli tarafından yürütülmektedir.

1.5.4. Demokratik Toplum Partisi⁹²

1980 sonrası siyasi partiler arasında, özellikle 1990 sonrası, etnik temele dayalı siyaset yapmak isteyen partilerin de kurulduğu görülmektedir. HEP-DEP-HADEP-DEHAP adıyla kurulan bu partilerin, ayrılıkçı Kürt hareketlerinin etkisinden kurtulamadığı için, sürekli olarak Anayasa Mahkemesince kapatılmışlardır. Kapatılan bu partilerin devamı niteliğinde olan DTP 9 Kasım 2005 tarihinde kurulmuştur.

Demokratik Toplum Partisi ilk seçim deneyimini 22 Temmuz 2007 genel seçimlerinde yaşamıştır. %10'luk seçim barajını aşamama kaygısıyla bu partiye mensup üyeler ve bu partiyle birlikte hareket eden bazı sivil toplum örgütlerine mensup kişiler bu seçime bağımsız olarak katıldılar. Seçim sonunda milletvekili olan hali hazırda DTP üyesi olan 19 kişi ve Sosyalist Demokrasi Partisi (SDP) Onursal

⁹⁰ GÜNAL, *Türkiye'de Siyasal Partiler Ve Güncel Siyaset*, s. 62.

⁹¹ MHP Tüzüğü için bkz. http://www.mhp.org.tr/mhp_parti_tuzugu.php, 04.01.2009.

⁹² Anayasa Mahkemesinin 2007/1 E. Kararı ile bu parti kapatılmıştır. Bkz. AYM Kr: E. 2007/1, K. 2009/4, K.T. 11.12.2009.

Başkanı Akın Birdal, DTP ye geçerek Mecliste grup kurma hakkı elde etmişlerdir. Hakkari bağımsız milletvekili Hamit Geylani ise siyasi partilere üye olamama cezasının ortadan kalmasından sonra, Mecliste grubu olan bu partiye geçerek 21 milletvekili ile DTP'nin Mecliste temsilini sağlamıştır.⁹³ DTP'nin genel başkanlığı görevi, Mardin Milletvekili Ahmet Türk tarafından yürütülmektedir.

1.5.5. TBMM'de Temsil Edilen Diğer Siyasi Partiler

Genel başkanlığını Eskişehir Milletvekili Masum Türker'in yürüttüğü Demokratik Sol Parti, siyasi yelpazenin solunda CHP dışında en dikkat çekici partidir. Düşünsel akım ve siyasi hareket olarak başlangıcı 1960'lı yıllara dayanan DSP, 14 Kasım 1985'te siyasi yasaklı Bülent Ecevit'in esi Rahşan Ecevit tarafından kurulmuştur. Siyasi yasakların kalkması ile Bülent Ecevit Partinin başına geçmiştir. 24 Temmuz 2004'te toplanan DSP 6. Olağan Kurultayı'nda, genel başkanlıktan ayrılan Bülent Ecevit'in yerine Zeki Sezer DSP Genel Başkanlığına seçildi. Demokratik Sol Parti, 22 Temmuz 2007 Genel Seçimlerine katılmamıştır. Bu seçimlerde, CHP listesinden kendi adlarına aday olan 13 DSP'li, milletvekili seçilerek, parlamento'ya girdi. Böylece DSP, 13 milletvekili ile parlamentoda temsil edilme hakkı kazanmıştır.

Büyük umutlarla 1996'da kurulan ve iyi bir entelektüel birikime sahip olan Özgürlükçü ve Dayanışma Partisi (ÖDP), sosyalist bir söyleme sahiptir. 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılan genel seçimlerde, % 0.15 oy oranı ile iyi bir entelektüel birikime sahip olmasına rağmen, sol seçmenden gerekli desteği alamamıştır. Ancak bu seçimlerde partisinden istifa eden Ufuk Uras bağımsız aday olarak Meclise girmiş, milletvekili seçildikten sonra tekrar partisinde görev alan Ufuk Uras, ÖDP'yi parlamentoda temsil eden tek milletvekili olmuştur.

⁹³ Bkz. <http://www.cnnturk.com/2007/turkiye/07/30/dtp.mecliste.grup.basvurusunu.yapti/380625.0/index.html>, 14.01.2009; http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=102151, 14.01.2009.

İKİNCİ BÖLÜM

KANUN ÖNERİLERİNİN KANUNLAŞMASI SÜRECİNDE

SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET

Bütün parlamenter sistemlerde olduğu gibi Türkiye’de de kanun tasarı ve tekliflerinin parlamentoda görüşülmesi sürecinde başlıca üç aktör rol oynamaktadır: Hükümet, siyasi partiler ve parlamento üyeleri. Hükümet ve parlamento arasındaki işbirliği ve etkileşim parlamenter sistemin belirleyici özelliklerinden birisidir. Bu nedenle hükümetin, siyasi partilerin ve parlamento üyelerinin kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi sürecine katılımı, çağdaş parlamenter sistemlerde anayasa ve içtüzük gibi hukuk kurallarıyla güvence altına alınmıştır. Bu çerçevede TBMM’de kanun yapım süreci üzerinde durularak, bu üç aktörün bu sürece olan katkı ve etkileri ele alınacaktır. Ayrıca bu bölümde, TBMM İçtüzük teklif taslağının konumuz açısından getirdiği yenilik ve değişiklikler de incelenecektir.

2.1. KANUN TALEBİNİN KAYNAKLARI

Demokratik ve çağdaş parlamenter sistemlerde kanun yapmak parlamentoların asli vazifelerindedir. Bu nedenle kanun talebi denilince, doğrudan parlamentoya yöneltilmiş talepler akla gelmelidir. Kanun yapma işi parlamento tarafından gerçekleştirilse bile, temsili rejimlerde kanun yapma sürecini başlatan, işleten ve sonuçlandıran asıl güç hükümettir. Diğer taraftan bir milletvekili de, vereceği kanun teklifi ile kanun yapım sürecini başlatabilmektedir. Parlamentoda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin olgunlaştırılması sürecinde ise hem hükümet, hem siyasi parti grupları, hem de milletvekilleri etkin rol üstlenmektedir. Zira kanun, bütün bu uğraşlar sonucunda ilke olarak her bir milletvekilinin oyu ile kabul edilmektedir. Aşağıda hükümet, siyasi parti grupları ve parlamento üyelerinin kanun talebine etkisi incelenecektir.

2.1.1. Hükümet

Parlamenter rejimde hükümetin parlamentodaki çoğunluğa dayanması ve parlamentoya karşı sorumlu olması kuraldır. Parlamento çoğunluğu hükümete karşı güvensizlik oyu verdiği zaman artık hükümet göreve devam edemeyecektir. Çünkü bu, hükümetin uygulayacağı politika için gerekli olan kanunları veya kararları artık parlamentodan geçiremeyeceği anlamına gelmektedir. İster tek başına kurulmuş olsun, ister koalisyon ortağı olsun, hükümetlerin görevde kalabilmesi, kendilerini destekleyen parti üyelerinin parlamento içindeki sayısına bağlıdır. Tarihi gelişim içinde 17. ve 18. yüzyıllarda yasama ve yürütme arasında var olan denge parlamenter sistemde siyasi partilerin gelişmesi ile günümüzde artık yerini iktidar ve muhalefet arası dengeye bırakmıştır. Parlamenter sistem parti disiplini açısından parti gruplarının parlamento çalışma ve faaliyetlerini etkilemektedir. Çünkü parlamenter sistem ancak siyasi partilerle işleyebilecek bir hükümet sistemidir. Partilere dayalı hükümetler de ancak parti disiplini ile ayakta kalabileceklerdir.⁹⁴

20. yüzyılın başlarından itibaren ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi alanlarda hızla artan sorunlar, ulusal sorunlara dönüşmüştür. Gittikçe artan kamusal talepler, yaşanan olaylar ve çeşitlenen gündem, dünya parlamentolarının sürece ayak uyduramamasına ve etkin bir icra gücü olan hükümetlerin güçlenmesine neden olmuştur. Ancak parlamenter demokratik sistemlerde, hükümetler var olabilmek için parlamentonun desteğine de muhtaçtırlar. Parlamentonun çoğunluğuna dayanan hükümetler, yalnız bir yürütme aracından ibaret olmayıp aynı zamanda en güçlü yasama aracıdır. Özbudun, bu nedenle olsa gerek bugünkü hayatın karmaşıklığının kanun önerme yetkisini hükümetin tekeline bıraktığını belirtmektedir.⁹⁵ Dolayısı ile parlamento istediği kanunu çıkarır ve neyi oylarsa hukuk kuralına dönüştürür şeklinde bir ifade kullanmak doğru olmayacaktır. Zira gerçekte, parlamento istediği kanunu çıkarma yetkisine sahip değildir, oylayabileceği kanun önerileri yalnızca hükümetin sunmayı ve görüşmeyi uygun bulduğu kanun önerileridir.

⁹⁴ TEZİÇ, *100 Soruda Siyasi Partiler*, s. 100-101.

⁹⁵ Ergun ÖZBUDUN, *Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF y., Ankara, 1962, s.

Demokratik seçimler sonucu iktidar olma şansı bulan siyasi partiler, hükümet programlarında iktidarları süresince hangi politikaları takip edeceklerini kamuoyuna bildirirler. Parlamentoda okunan ve parlamentonun onayına sunulan hükümet programında hükümetin gerçekleştirmeyi düşündüğü plan ve programlarının yanı sıra, gerçekleştirilmesi düşünülen kanuni düzenlemelere de yer verilir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, kanun yapma işi parlamento tarafından gerçekleştirilse bile, temsili rejimlerde kanun yapma sürecini başlatan, işleten ve sonuçlandıran asıl güç hükümettir. Zira Doğu Avrupa ülkeleri hariç, Avrupa parlamentolarında kanunların büyük çoğunluğu hükümet tasarılarından kaynaklanmaktadır.⁹⁶

Parlamente rejimin anavatanı olan İngiltere’de kanunlaşan kanun tasarı veya tekliflerinin yüzde 90’ını hükümetin sunduğu kanun tasarıları oluşturmaktadır.⁹⁷ Yürütmenin üstünlüğüne dayanan bir rejim olan “*Westminster tipi parlamentarizm*”de, temel siyasi kararları belirleyen; kabine veya başbakanıdır. Yasama çalışma ve faaliyetleri yürütmenin istek ve iradesi doğrultusunda gerçekleştiği için parlamento biçimsel bir onay makamı görünümündedir.⁹⁸ Fransa ve Türkiye’de de hükümetin yasama çalışma ve faaliyetlerindeki payının İngiltere’deki gibi son derece yüksek olduğu bilinmektedir.⁹⁹

Parlamentonun istediği her alanda kanuni düzenleme yaptığı, hangi hususu oylarsa hukuk kuralına dönüştürdüğü ve parlamentonun her şeye egemen olduğu görüşü herkesçe bilinmektedir. Ancak gerçekte, parlamento istediği her kanun tasarı veya teklifini kanunlaştırma yetkisine sahip değildir. Çünkü görüşüp oylayabileceği kanun tasarı ve teklifleri yalnızca, hükümetin Genel Kurulda görüşülmesini uygun bulduğu kanun tasarı ve teklifleridir. Bu bağlamda hükümetin her geçen gün parlamento yetkilerini tekeline almakta olduğu görülmektedir. Bu gerçeği 1929 yılında gören Lord Salisbury “*Kesin gerçek şudur ki, hükümet her gün önemini artırıyor. Hükümet parlamentonun kullandığı yetkiyi sürekli kendine çekmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili olan herkes, devlet gücünün nasıl hükümette odaklandığını görmektedir. Avam Kamarasını göz önünde bulundurduğumuzda,*

⁹⁶ İbrahim Ö. KABOĞLU, *Anayasa Yargısı*, İmge Kitapevi, Ankara, 2000, s. 161-175.

⁹⁷ Şeref İBA, *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006, s. 96.

⁹⁸ Mustafa ERDOĞAN, *Anayasa Hukuku*, 4. B., Orion y., Ankara, 2007, s. 16.

⁹⁹ İBA, *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, s. 96.

sorun o kadar büyümüştür ki, Kamarada tam bir konuşma özgürlüğü dahi kalmamış görünmektedir ve önemli hususlara yönelik birçok ayrıntı kesinlikle konuşulamamaktadır.” Lord Salisbury'nin 1920 yılında Avam Kamarası için ifade etmiş olduğu düşünceler bugün, ülkemiz parlamentosu kanun tasarı ve teklifi görüşmelerinde geçerli olduğu görülmektedir.¹⁰⁰ Bugün yasama çalışma ve faaliyetlerindeki politikanın bütün inisiyatifini hükümet ve iktidar partisi grubunun elindedir.

Bununla birlikte gelişmekte olan ülkeler de olduğu gibi ülkemizde de, hükümetin taraf olduğu uluslar arası sözleşmeler, Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve IMF gibi ulusal üstü yapılanmalara vermiş olduğu taahhütler, dış borçlar, dış yatırımlar ve ekonomik alanda elde edilecek diğer kazanımlar nedeniyle bağımlılık ilişkisi içinde olan hükümet, muhalefet partileri gibi olaylara daha popülist yaklaşmamaktadır. Buna bağlı olarak muhalefet partileri halkın taleplerini parlamentoya yansıtırken daha popülist davranmakta ve bağımlılık ilişkisinin ortaya çıkardığı sınırlandırmaların etkisi altında kalmamaktadırlar. Hükümet bağımlılık ilişkisi içinde popülist yaklaşımlardan kaçındığı için, bu yaklaşımda ister istemez parlamentoya verilen kanun tasarılarına yansımaktadır. Tüm bu belirtilen faktörler, hem iktidar partisi milletvekillerinin meclis çalışma ve faaliyetlerine katılımını sınırlandırmakta, hem de kanun tasarı ve tekliflerinin daha iyi kanunlaşmasına engel oluşturabilmektedir.

2.1.2. Siyasi Partiler

17. yüzyılda temelleri atılan, 18. yüzyılda Montesquieu ile en iyi şekilde kurulan kuvvetler ayrılığının geçerliliği ciddi biçimde sorgulanmaktadır. Buna sebep olan siyasi yapı değişikliğinde öne çıkan olgunun adı ise, tam anlamıyla “*siyasi partiler*”dir. Kuvvetler ayrılığı ortaya konduğunda, kamu gücünün dengeli kullanımı kurumsal olgularla mümkündür. Yani yasama ve yürütme organları birbirine karşı güçler olarak arzulanan dengeyi sağlıyorlardı. Bugün ise siyasi partiler, siyasi

¹⁰⁰ Christopher HOLLİS, *Can Parliament Survive?*, World Affairs Book Club y., London, 1950, s. 89'dan aktaran: Halit TUNÇKAŞIK, *Parlamentar Rejimlerde Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamento Krizi*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2008, s. 75.

hayatın en etkin kurumları haline gelerek, yasama ve yürütme organlarını birer mekanizma olarak kullanmaktadırlar. Dolayısı ile iktidar gücünün kötü niyetli kullanımının çaresi olarak öngörülen yasama-yürütme rekabetinin yerini siyasi partiler arası rekabet almıştır. Bu rekabet ise parlamentoda çoğunluğu elde etmiş iktidar parti veya partileri ile muhalefet partileri arasında görünür biçimde cereyan etmektedir.¹⁰¹

Bu haliyle, hükümeti frenleyen bir meclis yerine artık hükümeti ve meclisteki çoğunluğu meydana getiren partiyi frenlemeye çalışan muhalefet partileri vardır. Aynı yönde Turan'ın da belirttiği gibi, siyasi partilerin kurumsallaşması ve parti disiplininin güçlenmesiyle birlikte, siyasa yapanla siyasa uygulayan arasındaki ayrım geçerliliğini yitirmiştir. Bu nedenle kamuoyu açısından yasama-yürütme ayrımı anlamını yitirmiş, siyaset daha çok partiler arası bir mücadele olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu nedenle, günümüzde iktidar-muhalefet ayrımı önem kazanmıştır.¹⁰² Turan'a göre, TBMM İçtüzüğü de parlamenter sürecin temel aktörü olarak milletvekillerini değil siyasi partileri kabul ettiği için milletvekilleri bireysel olarak etkin olamamakta ve partinin neferine dönüşmektedir.¹⁰³

Modern demokrasilerde yasama ve yürütme organları ile siyasi partiler arasında yakın bir ilişki olduğu görülür. Her iki organa da seçilen üyeler (parlamento üyeleri ve bakanlar kurulu üyeleri), siyasi parti mekanizmasının işleyişi sonucu; bu üyelikleri elde ederler ve tutarlı gruplar oluşturarak seçmenin taleplerini temsil ederler. Artık devletleri yöneten, hükümet eden siyasi partilerdir.¹⁰⁴

Toplumda oluşmuş görüş, düşünce, inanç ve tutumların benzer olanlarının bir araya getirerek ortak bir hedefe yönelten siyasi partiler, demokrasiye temel bir organizasyon oluştururlar. Zira siyasi partiler yasama ve yürütme organlarının sahipleri konumuna gelmişlerdir. Partiler, oluşturdukları program ve politikalarla yasama ve yürütme organlarını biçimlendirir; devletin karmaşık mekanizmasına bir

¹⁰¹ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 399.

¹⁰² İlder TURAN, "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", *AÜSBF D.*, C. 33, S. 1-2, Mart-Haziran 1978, s. 6.

¹⁰³ *İbid.*, s. 18.

¹⁰⁴ K. Haluk YAVUZ, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin y. Ankara, 2000, s. 295.

yön ve biçim verirler. Sonuçta ise, doğrudan yasama ve yürütme sorumluluğunu üstlenirler. İktidara gelen siyasi partinin plan ve programını gerçekleştirmede kullandığı en önemli araç kanundur. Diğer yandan, siyasi partiler, parti plan ve programları çerçevesinde parlamentoda politika izler. Zira siyasi partiler, plan ve programları üzerine inşa ettikleri politikaları parlamentoda savunarak kanun tasarı ve tekliflerinin bu plan ve programlar doğrultusunda kanunlaşmasını sağlamaya çalışırlar. Kanun tasarı veya tekliflerinin büyük ölçüde iktidar partisi veya partilerinin görüşleri doğrultusunda kanunlaşması bu gerçeği değiştirmez. Zira muhalefet partilerine mensup üyeler, tasarı veya teklif üzerindeki eleştirel veya yapıcı görüşlerini parlamento komisyonlarında ve genel kurulunda bütün kamuoyu ile paylaşarak kendi partilerinin görüşlerini özgür bir şekilde ifade etme imkânı bulmaktadırlar.

2.1.3. Parlamento Üyeleri

Ülkemizde hem parlamento üyeleri hem de hükümet kanun önerisinde bulunabilir. Temsili demokrasi seçimlere dayandığı için seçmenler toplum adına bağlayıcı kararlar alma işlevini, seçimle göreve getirdikleri temsilcilerine aktarırlar.¹⁰⁵ Bu nedenle parlamenterler, seçmenleri adına ya kendileri kanun teklif ederler, ya da diğer kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi sırasında seçmenlerinin beklentileri doğrultusunda yasama çalışma ve faaliyetlerine katılırlar. Nitekim Gençkaya tarafından yapılan bir çalışmada, hükümetin sunduğu kanun tasarıları sayısı, 1961-1965 ve 1983-1987 arasındaki askeri yönetimden geçiş dönemleri hariç, milletvekillerinin kanun tekliflerinin sayısından daha azdır.¹⁰⁶

Parlamentoların yasama organı niteliği taşıyabilmeleri için doğal olarak yasama işlevinin gerçek sahipleri olmaları umulur. Ne var ki, bu işlevi yerine

¹⁰⁵ İlter TURAN, “Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, s. 2.

¹⁰⁶ Olağan yasama dönemlerinde kanun tasarı ve tekliflerin kanunlaşma yüzdeleri tasarı lehinde yüksektir. Yasama sürecinde hükümet tarafından hazırlanan tasarıların, milletvekilleri tarafından verilen tekliflere göre daha fazla kanunlaşma şansı bulunmaktadır. Buna rağmen kanun tekliflerinin sayısı tasarılar göre daha fazla olmaktadır. Ara rejimlerin ilk dönemlerinde kanun tekliflerinin kanunlaşma oranı kanun tasarılarına göre daha fazla olmuştur. Bunun dışında ara rejim dönemlerinde hükümetlerin bazı temel konuları kanunlaştırmak zorunda olması, tasarıların sayısını arttırmıştır. Daha fazla bilgi için bkz. Ömer Faruk GENÇKAYA, “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, *TBMM’nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlter Turan), TESEV y., İstanbul, 2000, s. 47.

getirmesi gereken parlamento üyelerinin yasama çalışma ve faaliyetlerine katılımı sanıldığı kadar ciddi bir düzeyde gerçekleşmemektedir. Parlamento üyelerinin yasama çalışma ve faaliyetlerine ilgisizliği ve devamsızlığı, parlamentoların etkisizliğinde önemli bir unsur haline gelmiştir. Kanun yapım süreci genellikle, hükümet tasarıları şeklinde ve bürokrasinin etkin katılımı ve teknik desteğiyle işlemektedir. Hükümet tarafından Meclis Başkanlığına sunulan kanun taslağı hakkında bilgi milletvekillerine ya tam verilmemekte, verilse bile taslak konusu milletvekilinin ilgisini çekmemektedir. Katı parti disiplini çerçevesinde yasama çalışma ve faaliyetlerine katılan milletvekillerinin partisinin konuyla ilgili politikasını ve tercihini öğrenmeden oy vermesi veya konuşması imkânsız hale gelmiştir. Bu nedenle yasama çalışma ve faaliyetleri ile ilgili bir görüş ve değerlendirmeye sahip milletvekilinin de kendi kişisel kanaati doğrultusunda fikir beyan etmesi veya oy kullanması mümkün görülmemektedir. Bu durum siyasi parti örgütlerinin, milletvekillerinin yasama çalışma ve faaliyetlerine katılım özgürlüğünü kısıtladığını ortaya koymaktadır.¹⁰⁷

Kanun yapım sürecinde milletvekilleri açısından parti grubunun izni bulunmadan, görüşülen kanun tasarısı veya teklifi hakkında değişiklik önergesi verme ya da tasarı veya teklifin lehinde veya aleyhinde görüş ifade etme, alışılmış bir durum değildir. Zira parti grubu kuralları ve teamülleri dışında girişimde bulunmanın sonucunun disiplin cezası, hatta partiden ihraç gibi cezalar ile sonuçlanabileceğini bilen milletvekilleri, bu türden bir teşebbüse bile yanaşmamaktadırlar. Komisyon toplantılarında dahi, kanun tasarı veya teklifinin görüşülmesinden önce toplanan partili milletvekilleri, parti grubu direktifleri doğrultusunda, komisyonlarda hangi üyenin hangi konuyu savunacağı ve tartışmaların hangi yönde seyir edeceği konusunda görüşmeler yapmaktadırlar.¹⁰⁸ Doğal olarak bu görüşmelerin sonucu, komisyonlardaki tasarı veya teklifler parti grubu yönetiminin belirlediği politika çerçevesinde görüşülmektedir. Gençkaya, milletvekillerinin yasama çalışma ve faaliyetlerine katılma konusunda pasif kalışlarını yalnızca hükümetin kanun yapım sürecini kendi tekeline alma çabasından kaynaklanmadığını, milletvekillerinin de

¹⁰⁷ Paul SİLK & Rhodri WALTERS, *How Parliament Works*, 4th Edition, Addison Wesley Longman Limited, Essex, 1998, s. 44.

¹⁰⁸ GENÇKAYA, “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, s. 19.

seçim bölgelerinin ve seçmenlerinin sorun ve problemlerine daha fazla zaman ayırmak istemesinden kaynaklandığını belirtmektedir.¹⁰⁹

İyi örgütlenmiş disiplinli partilerde parti programına ve yöneticilerine kesin bir otorite tanınmakta ve parti örgütünde sıkı bir merkezilik uygulanmaktadır. Birçok ülkede egemen olan disiplinli parti rejimi nedeniyle milletvekillerinin, milletin değil partinin temsilcisi oldukları ileri sürülmektedir.¹¹⁰

2.1.4. Kanun Talebinin Kaynakları Yönünden Parti ve Hükümet Programları

Siyasi partiler, toplumun değişik kesimlerinin istek ve tercihlerini derleyerek siyasi sisteme aktarmaya çalışır. Toplumun söz konusu talepleri kendi içinde oldukça dağınık bir görünüm arz etmektedir. Bu taleplerin uygulamaya geçirilmesi için belirli bir biçimde formüle edilmeleri, yani politikalara dönüştürülmesi gerekmektedir. Siyasi partiler, amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli plan ve programı oluşturarak siyasi sistem içinde dolaşıma sokarlar. Bunlar aynı zamanda siyasi partinin iktidara geldiği zaman uygulamayı taahhüt ettiği programı oluşturmaktadır.

Kendi amaç ve görüşlerinin ifade edildiği parti programları doğrultusunda politika yapan siyasi partiler, farklı görüşlere sahip parti üyelerinin görüşlerinin ortak bir noktada (parti programında), belli bir ölçüde bütüncül hale getirilmesi partinin görev ve amaçlarından birisi olarak kabul edilmektedir.¹¹¹ Parti programlarında ülkenin belli başlı sorunlarına yönelik çözüm önerilerine, belli konulara bakış açılarına, ideolojilerine, kısacası, kendi yönetim anlayışlarına yer verirler. Seçimler sırasında da bu programlarını biraz daha somutlaştıran seçim bildirgelerini kamuoyunun değerlendirmesine sunarlar. Seçim kampanyaları, partilerin kendilerini kamuoyuna tanıtmak, seçmenin ilgisini genelde siyasi sürece, özelde de kendi

¹⁰⁹ *Ibid.*, s. 22.

¹¹⁰ Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, 15. B., Turhan Kitapevi, Ankara, 2007, s. 82.

¹¹¹ Fuad ALESKEROV & Hasan ERSEL & Yavuz SABUNCU, *Seçimden Koalisyona Siyasal Karar Alma*, Yapı Kredi y., İstanbul 1999, s. 112.

yanlarına çekmek için kullandıkları birer bilgilendirme süreci haline gelirler.¹¹² Aslında seçmenlere farklı siyasi alternatifler arasından anlamlı tercihlerde bulunma imkânı sağlar. Bu sayede seçimler, halkın belirli bir süre belirli bir siyasi programın uygulanması ve savunulması yolunda temsilcilerine vekâlet vermesi anlamını taşır.¹¹³

Parti programını gerçekleştirmek, günlük politikaların ötesinde iktidar-toplum ilişkilerinin belirlenmesi ve ülkenin siyasi, ekonomik, toplumsal, kültürel yapısının uzun dönemde değişmesinde vazgeçilmez izler bırakmaktadır. Program yapma işlevini tüm partiler topluca yüklenmekte, amaçlarının tayininde anlaşmazlıklar doğmakta, iktidar mücadelesinin odak noktasını program oluşturmaktadır. İktidar partisi programı çerçevesinde çalışmalar yapar, bu programına az ya da çok sadık kalır. Bu durumda muhalefet partileri de, bir yandan eleştiri yapma işlevini yüklenirler diğer yandan da seçenek programı hazırlarlar.¹¹⁴

Çağdaş parlamenter demokrasilerde yürütme erkinin sorumlu kanadı hükümet, uygulayacağı programını yasama organına sunarak yasama organından güvenoyu istemekte, programını gerçekleştirmede başlıca araç olarak da kanunları kullanmaktadır. Bu bağlamda hükümet kanunların yapılması için yasama organına doğrudan kanun önerisinde bulunmakta ve parlamentoda bu önerisini savunabilmektedir. Öyle ki, kanunların büyük çoğunluğu hükümetin kanun önerilerinden kaynaklanmakta, yasamanın gündemini büyük ölçüde hükümet saptamaktadır.¹¹⁵

Hükümet ve parti programları seçmene ve millete verilmiş birer taahhüttür. Bu taahhütlerin hayata geçirilmesi siyasi partilerin hükümet olmalarına bağlıdır. Aynı çerçevede bu taahhütlerin hayata geçirilmesi hükümetlerin, bu taahhütlerin takip ve denetimi ise milletin görevidir. Hükümet programları aslında gelecek hükümetler içinde yol gösterici bir nitelik taşımaktadır.

¹¹² *Ibid.*, s. 112.

¹¹³ K. Haluk YAVUZ, *Türkiye 'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, s. 295.

¹¹⁴ Esat ÇAM, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der y., 6. B., İstanbul, 1999, s. 426.

¹¹⁵ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 223.

2.2. KANUN ÖNERME YETKİSİ

Çağdaş demokrasilerde kanun yapım süreci esas itibarıyla iki aktör tarafından başlatılır: Hükümet ve Parlamento. Bazı ülkelerde bunlara üçüncü bir aktör daha eklenir: Belli sayıda yurttaşlar topluluğu. Parlamenter demokrasilerde parlamentoların kanun koyma işlerinin asıl konusunu da kanun tasarısı ya da teklifi adı verilen metinlerin incelenmesi oluşturur. Karamustafaoğlu, kanun metnlerinin bu biçimde tasarı veya teklif diye adlandırılmasının ilk olarak 1830 tarihli Fransız Anayasası'nda ortaya çıktığını belirtmektedir. Buna göre hükümetten kaynaklanan kanun önerilerine kanun tasarısı (Projet de loi), milletvekili ve senatörlerden kaynaklanan önerilere kanun teklifi (Proposition de loi) adı verilmiştir. Bu ayrımı bugün anayasa ve içtüzüklerin çoğunda yerleşik olarak görmek mümkündür.¹¹⁶ 1982 Anayasası da aynı ayrımı benimsemiştir. Bu bağlamda 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü düzenlemeleri de bu doğrultuda ayrıntıları belirlemiştir.

Ülkemizde, 1961 Anayasası parlamenter rejim esasına dayanıyordu. 1982 Anayasasının da, klasik parlamenter rejimlerden belli noktalarda farklılık göstermekle birlikte, özünde bir parlamenter rejim kurduğu kabul edilmektedir.¹¹⁷ Parlamenter sistem, yasama ve yürütme organları arasında yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanır. Yani yasama, yürütme ve yargı organları arasında sıkı bir işbirliği söz konusudur. Yürütme organı başkanlık sisteminde dolaylı olarak, parlamenter sistemde ise doğrudan yasama faaliyetine katılabilmekte ve parlamentoya kanun önerileri sunabilmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme, yasama faaliyetine doğrudan katılamaz. Parlamentoya kanun teklif edemediği gibi Başkan parlamento toplantılarına da katılamaz.¹¹⁸ Parlamenter sistemde ise, hükümet doğrudan kanun önerisinde bulunabilmektedir.

Çağdaş temsili rejimlerde parlamento kanun yapma yetkisini elinde bulundurduğu gibi, parlamento üyeleri kanun teklif etme yetkisine de sahiptir. Türkiye'de kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir (AY. m.

¹¹⁶ KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, s. 47.

¹¹⁷ Bkz. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 335-340.

¹¹⁸ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 366.

88). Öte yandan, TBMM İçtüzüğüne göre, kanun teklifinde bulunulabilmesi için tek bir milletvekilinin imzası yeterli iken, Bakanlar Kurulunun kanun tasarıları bütün bakanlar tarafından imzalanmış olmalıdır.

2.3. KANUN TASARILARININ HAZIRLANMASI

2.3.1. Kanun Tasarısı, Kanun Teklifi ve Kanun Taslağı Kavramları

Hükümet sistemi ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde parlamentoların, kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel işlevinin bulunduğu kabul edilmektedir.¹¹⁹ Kanun yapmak günümüzde parlamentoların başlıca işlevi haline gelmiştir. Nüfusun artması sonucunda doğrudan demokrasinin uygulanamaz hale gelmesi temsili rejimlerin ortaya çıkmasına yol açmış ve kanun yapma yetkisi yurttaşların temsilcilerinden oluşan parlamentoya verilmiştir.¹²⁰

Kanun tasarısı ve teklifi üzerine yukarıda yapılan ayırım, bizim hukuk sistemimiz için de geçerlidir. Ancak kanun tasarısı ve teklifi arasındaki bu ayrımı sadece tarihi temellere dayalı olarak veya parlamenter sistemin bir gereği olarak yapmak Türk hukuk sistemi içinde doğru olmayacaktır. Çünkü kanun önerilerinin tasarı veya teklif şeklinde bir ayırma tabi tutulması aynı zamanda pozitif hukuk tarafından da desteklenmektedir. Nitekim Anayasanın 88'inci maddesinin ikinci fıkrası, kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülme usulünün İçtüzük tarafından belirleneceğini öngörmekle, TBMM'de görüşülecek olan önerileri tasarı ve teklif olarak da ikiye ayırmaktadır. Bununla birlikte Anayasanın 88. maddesinin ilk fıkrasında, “*kanun teklif etmeye*” Bakanlar Kurulunun ve milletvekillerinin yetkili olduğu belirtilmekte, ikinci fıkrasında da “*kanun tasarısı ve tekliflerinin*” TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceği ifade edilmektedir.¹²¹ Ayrıca, Anayasanın diğer bazı maddelerinde de “*kanun tasarısı*” ve “*kanun teklifi*” deyimleri

¹¹⁹ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 293.

¹²⁰ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 223.

¹²¹ Söz konusu maddenin gerekçesinde, Bakanlar Kurulunun da kanun tasarılarını TBMM'ye teklif olarak sunduğu, bu nedenle hem bakanlar kurulu tarafından, hem de milletvekilleri tarafından sunulan tekliflerin “kanun teklifi” olarak düşünüldüğü belirtilmektedir.

geçmektedir. Örneğin 87. maddesinde “*bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları*” denilmekte, 153. maddesinde ise “*Kanun tasarısı veya teklifi*” ibaresi yer almaktadır. Anayasa, kanun önerilerini tasarı ve teklif şeklinde ikiye ayırmakla birlikte, bu kavramları açıklığa kavuşturmamıştır. İçtüzüğün 73. maddesinin ilk fıkrasından,¹²² hükümet tarafından verilen kanun önerilerinin “*kanun tasarısı*”; 74. maddesinin ilk fıkrasından¹²³ da, milletvekilleri tarafından verilen kanun önerilerinin “*kanun teklifi*” olarak adlandırıldığı anlaşılmaktadır. Anayasa ve İçtüzükteki bu hükümler dolayısıyla Bakanlar Kurulunun Meclise sunduğu kanun önerisine “*kanun tasarısı*”, sadece bir milletvekili veya birden fazla milletvekilinin önerisine ise “*kanun teklifi*” denmesi doğru bir tanımlama olmuştur.

Ancak burada şunu da vurgulamak gerekir ki, kanun tasarısı ve teklifi arasındaki ayrım hukuksal veya usul yönünden bir ayrımı ifade etmez. Bunların sadece taşıdıkları isimler, söyleniş şekilleri farklıdır. Aslında gerçek ayrım tasarı veya önerinin yalnızca kaynaklandıkları kurum veya kişi yönündendir.¹²⁴ Tasarı veya teklif kanunlaştıktan sonra aradaki farklılaşma sona ermekte her ikisi de kanun adını almaktadır. Hukuki ve usulü açıdan bu iki kanun önerisi arasında bir aykırılık olmamakla beraber, tasarılar parlamentoda sayısal üstünlüğü sağlayan iktidar partisi veya partileri tarafından kurulmuş bulunan hükümet tarafından önerilip desteklendiklerinden, teklifler karşısında fiili bir önceliğe sahiptir.¹²⁵ Nitekim yapılan araştırmalar, tasarıların tekliflere göre yasalaşma olasılıklarının çok daha yüksek olduğunu göstermektedir.

Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri haricinde hiçbir organ ve kişinin kanun önerme yetkisi yoktur. Ancak, Anayasanın 175. maddesine göre, anayasanın değiştirilmesine yönelik kanun önerileri, TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından teklif edilebilir. Dolayısıyla hükümetin anayasanın değiştirilmesine yönelik bir kanun tasarısı hazırlaması söz konusu olamaz. Parlamenter bir sistemin uygulandığı bir ülkede, hükümet ile yasama organı üyesi çoğunluğu aynı parti veya

¹²² “Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur (İçt. m. 73/1).”

¹²³ “Milletvekillerce verilen kanun tekliflerinde bir veya daha çok imza bulunabilir (İçt. m. 74/1).”

¹²⁴ BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 396.

¹²⁵ KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, s. 47-48.

partilere dayanacağı için, hükümete Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisinin verilmemiş olması, hükümetin millete karşı sorumlu olduğu programını hayata geçirmede bir sıkıntı yaratmayacak, hükümet ve iktidar partisi üyeleri milletvekilliği sıfatlarını kullanarak Anayasa değişikliği teklifi verebileceklerdir. Zira uygulama da bu yöndedir. Öte yandan, 244 sayılı “Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun”, uluslararası anlaşmaların onaylandığının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarının Dışişleri Bakanlığınca hazırlanacağını hükme bağlamaktadır (m. 4).¹²⁶ Kanun önerisinde bulunamayacaklar arasında milletvekillerinden oluşan yasama komisyonları da vardır. Her ne kadar bir milletvekilinin kanun teklif etme yetkisi bulunmakta ise de, belirli sayıda milletvekilinden oluşan Meclis komisyonlarının komisyon olarak kanun teklif etme yetkisi yoktur. Bu kuralın tek istisnası İçtüzüğün 92. maddesinde gösterilmiştir. İçtüzüğün bu maddesinde, ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair “*kanun tasarıları*” düzenlemektedir. Buna göre, söz konusu tasarılar Adalet Komisyonu tarafından hazırlanacaktır. Böylece sadece ölüm cezalarının yerine getirilmesi ile ilgili olarak Adalet Komisyonuna kanun teklif etme hakkı verilmiştir. Ancak İçtüzük teklifi taslağı ile komisyonlara kendi görev alanlarıyla ilgili uygun gördükleri konularda kanun teklif edebilme yetkisi verilmektedir. Komisyon tarafından verilen tekliflerde komisyon üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun imzası aranacaktır.¹²⁷

Kanun tasarısı taslağı Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra TBMM Başkanlığına sunulduğu andan itibaren “*kanun tasarısı*” olarak adlandırılır. Zira Anayasada ve İçtüzükte geçen “*kanun tasarısı*” ve “*kanun teklifi*” deyimleri, belli bir şekil şartını tamamlamış ve kesinleşmiş olarak TBMM’ye sunulmuş düzenlemeler için kullanılmaktadır. Uygulamada da sehven kanun tasarısı ve kanun taslağı deyimleri birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bir kanun taslağı kanun tasarısı niteliğini ancak, Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanan

¹²⁶ R.G. 11.06.1963 - 11425.

¹²⁷ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 32, 56).

nihai metnin TBMM Başkanlığına sunulması ile kazanmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından imzalanmış olan metin ise henüz taslaktır.¹²⁸

2.3.2. Kanun Taslaklarının Hazırlanması

Kanun yapımı konusunda Türkiye’de temel olarak yasama organı tarafından konulmuş kurallar bulunmamaktadır. Kanun yapımı denildiğinde literatürde genellikle kanun yapımı üzerine yoğunlaşmış, bu nedenle de genellikle kanunların şekil şartlarını taşıyıp taşımadığı üzerinde durulmuştur. Ancak kanun yapımı sisteminde görülen sorunlar, kanun yapım sisteminin ele alınıp incelenmesini gündeme getirmiştir.

Bazı kanunlarda ve TBMM İç Tüzüğünde kanunların nasıl yapılacağına dair bir kısım hükümlere yer verilmesine rağmen, genel olarak kanun yapımı konusunda özel bir düzenleme yapılmamıştır. Bazı ülkeler bu konuyu kanunla düzenlerken bazıları daha alt düzeydeki hukuki metinlerle düzenlemekle yetinmişlerdir. Ülkemizde ise kanun taslaklarının hazırlanmasında uyulacak esaslar kanunla değil, idarenin düzenleyici işlemiyle belirlenmiştir.

Başbakanlık, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun taslakları Başbakanlığın çıkardığı yönetmelik çerçevesinde hazırlanmaktadır. Başbakanlık tarafından çıkarılan “*Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*” 17.2.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹²⁹ Yirmi sekiz maddeden oluşan bu Yönetmelikte, görev alanları itibarıyla taslakların hazırlanmasında görüşlerine başvurulacak kuruluşlar, kuruluşlar arasında görüş alışverişi, ilgili toplum kesimlerinin düzenleme hazırlıklarına katılımı, taslakların üst hukuk normlarına uygun hazırlanması, yargı kararlarının bu

¹²⁸ Bazı yazarların kanun tasarisını Meclise sunulmak üzere, Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanan nihai metin olarak tanımlaması doğru değildir. Zira bu mantıkla bir milletvekili tarafından hazırlanan ve tekliflerde başkanlıkça aranacak şartları taşıyan bir teklif taslağının imzalandıktan sonra Meclis Başkanlığına sunulmasa bile, kanun teklifi olarak kabul edilmesi zarureti hasıl olacaktır.

¹²⁹ RG: 17.02.2006, 26083.

hazırlıklarda dikkate alınması, düzenleyici etki analizi¹³⁰ tekniğinin kanunların hazırlanması sürecine dâhil edilmesi, taslaklarda bulunması gereken şekil ve dil özellikleri, kanun taslağı metninin hangi sistematığe göre hazırlanacağı gibi konular düzenlenmektedir.

2.3.2.1. Taslakların Bakanlıklarca Hazırlanması

Öte yandan 18.6.2003 tarihli ve P.2003/6 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararıyla yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar'da,¹³¹ Bakanlar Kurulu'nun gündemine gelen taslakların hazırlanması, incelenmesi, gündeme alınması, görüşülmesi ve tekemmül ettirilmesine ilişkin kimi hususlar düzenlenmiştir. Ancak taslaklar ilgili bakanlık veya kurum tarafından hazırlanabildiği gibi Başbakanlık tarafından da re'sen hazırlanabilmektedir.

Taslaklar ilgili bakanlıkların teknik birimleri veya hukuk müşavirliklerince hazırlanmaktadır. Teknik birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü ayrıca alınmaktadır.

Taslaklar hakkında, ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmaktadır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra ayrıca;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın,¹³²

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

¹³⁰ Düzenleyici etki analizi, mevzuatın, bütçeye, hukuk sistemine, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmedir.

¹³¹ 18.6.2003 tarih ve 2003/6 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı Eki.

¹³² Yönetmelikte, DPT'ye gönderilecek taslakların hangi açılardan inceleneceği açık olarak düzenlenmemekle birlikte, DPT'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 19.6.1994 tarihli ve 540 sayılı KHK ile bu kuruluşun ilgili birimlerine bakanlıklar tarafından hazırlanan kanun taslaklarının hangi hususlar hakkında görüş bildireceği düzenlenmiştir.

c) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; mali konuları düzenleyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı'nın,¹³³

ç) Türk hukuk sistemine ve kanun yapma tekniğine uygunluğu açısından Adalet Bakanlığı'nın,¹³⁴

d) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin, görüşlerinin alınması zorunludur.

Kanun tasarıları bir Bakanlar Kurulu işlemi gerektirdiğinden bazı taslaklar hakkında tüm bakanlıkların görüşü de alınabilmektedir. Ancak bu uygulamada az görülen bir sistem olup genellikle mevzuat hazırlama Yönetmeliği çerçevesinde görüşler alınmaktadır. Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.¹³⁵

Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulur.

Taslaklar hakkında alınan görüşler hazırlayıcı bakanlık veya kurumca değerlendirilir ve gelen görüşler mümkün olduğunca taslağa yansıtılır. Gelen görüşlerden taslağa yansıtılmayanlar gerekçeli olarak Başbakanlığa bildirilir.

Taslakları hazırlayıcılar taslakların niçin hazırlandığına ilişkin bir genel gerekçe ile maddelere ilişkin madde gerekçelerini de hazırlamaktadırlar. Ancak son yıllarda hazırlanan gerekçelerin maddelerin tekrarı biçiminde olması ve taslakların hazırlanma nedenlerini tam olarak ortaya koyamamaları nedeniyle 17.2.2006

¹³³ Yönetmelikte, Bakanlığa gönderilecek taslakların hangi açılardan inceleneceği açık olarak düzenlenmemekle birlikte, 178 sayılı "*Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*"ye göre, "*Her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak,*" Maliye Bakanlığının görevleri arasındadır (m.2).

¹³⁴ Başbakanlık tarafından çıkarılan yönetmeliğe göre, Bakanlıklarca hazırlanan bütün kanun ve KHK taslaklarının Adalet Bakanlığının görüşüne sunulması zorunludur (m. 6).

¹³⁵ Mehmet BİÇKİCI, *Türkiye'de Mevzuat Yapım Süreci ve İyileştirme Çabaları*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007, s. 52-53.

tarhinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, madde gerekçelerinde maddenin tekrarı yapılamayacağına yer verilmiştir. Zaman zaman tasarıların gerekçeleri ile içerikleri arasında bir uyumsuzluk bulunması da bir başka sorundur. Bu durum bir TBMM üyesi tarafından, “*Bu tasarının gerekçesi başka, içeriği başka; yani, zarf ile mazruf uymuyor*” sözleriyle eleştirilmektedir.¹³⁶ Bazı hallerde maddelerle getirilen düzenlemelerin gerekçede belirtilen hususları karşılamadığı görülmektedir. Ancak bu durumun yorum ve yaklaşım farkından kaynaklandığı da söylenmektedir. Kanun tasarılarının gerekçelerinin yeterince açıklayıcı ve tatmin edici olmadığı parlamento üyeleri tarafından da sıklıkla yasama çalışma ve faaliyetleri sırasında ifade edilmektedir.¹³⁷

2.3.2.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi

Bakanlık tarafından hazırlanan taslakla birlikte; alınan görüşler, genel gerekçe, madde gerekçeleri, görüşlerin değerlendirildiği belge ve taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli Başbakanlığa gönderilir.

Başbakanlık teşkilatını düzenleyen 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı kanun bakanlıklarca hazırlanan kanun tasarılarını; “*Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek*” görevini Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü’ne vermiştir (m. 8). Ayrıca, söz konusu metinleri Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek de bu genel müdürlüğün görevidir.

Başbakanlığa gönderilen taslakların incelenmesi sonucunda belirlenen eksiklikler, üst makamlara ve ilgili bakanlığa bildirilmektedir. Başbakanlık taslakları tekrar ilgili bakanlıklara görüşe gönderebileceği gibi ilgili bakanlık temsilcileri ile

¹³⁶ TBMMTD, Dönem 22, Birleşim13, C. 1, s. 41.

¹³⁷ Bkz. TBMMTD, Dönem 21, Birleşim 15, C. 44, s. 83; TBMMTD, Dönem 21, Birleşim120, C. 67, s. 118.

toplantılar yapmak suretiyle de taslaklar hakkında kurumlar arasında mutabakat sağlayabilir.

Yönetmelik hükümlerine göre uygun bulunan taslaklar başta Anayasaya, kalkınma planları ile hükümet programına uygunluk olmak üzere esastan incelemeye alındıktan sonra son şekli verilen taslaklar Bakanlar Kurulu'na sunulur.

Taslaklar Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından gerektiğinde ayrıntılı incelemeye tutulabilmekte, hal böyle olunca taslakların Bakanlar Kurulu'nda imza işlemi bir aydan fazla sürebilmektedir. Taslakların Bakanlar Kurulu toplantılarında imzalanmaları esastır. Ancak acil ve öncelikli konularda toplantı dışında da imza alınabilir. Bazı durumlarda ise taslak bakanlıklar arasında dolaştırılarak imzaları tamamlanmaktadır.

Bakanlar Kurulu taslağı tekemmül ettirebileceği gibi uygun bulmayarak iade de edebilir.

Bakanlar Kurulu'nca imzalanıp uygun bulunan taslak TBMM Başkanlığına sunulur.

2.4. KANUN TEKLİFLERİNİN HAZIRLANMASI

Yukarıda görüldüğü üzere kanun tasarılarının hazırlanması ile ilgili olarak uyulması gereken esasları belirleyen düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin hazırlanması bir gereksinim sonucunda doğmuştur. Bakanlıklar tasarı taslaklarına ilk halini veren oluşumlardır. Eğer kanun tasarı taslaklarının hazırlanmasına ilişkin bir kurallar bütünü olmasaydı, her Bakanlığın kendine göre bir tasarı hazırlama şekli olacaktı. Dolayısıyla hükümetin hazırlamış olduğu kanun tasarılarında bir bütünlük görmek mümkün olmayacaktı. Ancak bu esaslar, sadece ilgili bakanlıkları bağlamakta, yoksa kanun teklifinde bulunacak milletvekillerine de bu esaslarla bağlı tutmak kuvvetler ayrılığı ilkesi ile ters düşeceği görülür. Çünkü tasarılar hükümet kaynaklı, teklifler ise parlamento kaynaklıdır. Dolayısıyla milletvekillerinin hazırlayacağı kanun tekliflerinde Başbakanlığın aramış olduğu şartları aramak doğru olmayacaktır. Ancak milletvekillerinin hazırlayıp Meclis

Başkanlığına sunacakları kanun tekliflerinde aranacak şekil şartlarını gösteren herhangi bir düzenleme mevzuatımızda mevcut değildir. Tabi ki İçtüzükte kanun tasarı ve teklifleri için aranan bazı şartlar yer almıştır, ancak İçtüzüğün bütün ayrıntılarıyla kanun tasarı ve tekliflerinde aranacak şartları belirlemesi mümkün değildir. Bundan dolayı Erikli, TBMM Başkanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle kanun tekliflerinde bulunması gereken şartların belirlenmesinin yerinde olacağını vurgulamaktadır.¹³⁸

Kanun teklifleri bir milletvekili tarafından verilebileceği gibi, birden fazla milletvekili de bir araya gelip kanun teklifi verebilirler. Ancak anayasayı değiştirmeye yönelik kanun teklifleri anayasa gereği en az TBMM üye tamsayısının üçte biri tarafından imzalanmış olmalıdır (m. 175). İçtüzüğe göre kanun teklifleri de kanun tasarıları gibi gerekçeli olmak zorundadır (m. 74). Ancak İçtüzük kanun tasarılarının gerekçelerinin hangi konuları kapsamaması gerektiğini açıkça düzenlerken, kanun teklifleri için açık bir düzenlemeye gitmemiş, sadece tekliflerin gerekçesiyle birlikte TBMM Başkanlığına sunulacağını belirtmekle yetinmiştir. İçtüzüğün aynı maddesinde, komisyonların şartları eksik olan kanun tekliflerinin eksiklerini tamamlamaya yetkili oldukları düzenlenmiştir.

İçtüzüğün “*Başbakanlığa haber verme*” kenar başlıklı 40. maddesine göre, TBMM Başkanlığına verilen kanun teklifleri, derhal Başbakanlığa gönderilir. Uygulamada TBMM Başkanlığı kanun tekliflerini bu hüküm gereği ayrıca Başbakanlığa da göndermektedir. Başbakanlık 3056 sayılı Kanunun 8. maddesinin (c) bendi gereği hükümet görüşünü belirledikten sonra, görüşünü TBMM Başkanlığına bildirmektedir. Bazen teklif, ilgili bakanlık ve kurumların görüşünü almak için bu bakanlık ve kurumlara da gönderilebilmektedir. Bütün bu görüş alışverişlerinden sonra hazırlanan görüş TBMM Başkanlığına gönderilmektedir. Bazen de Başbakanlık, hiçbir bakanlık ve kurum görüşü alınmadan resen hükümet görüşünü hazırlayabilmektedir. Anayasa’da, kanunlarda ve İçtüzük’te kanun teklifleri hakkında hükümet görüşü verilmesi zorunluluğu bulunmadığı için, Başbakanlık bazı teklifler

¹³⁸ Hasan ERİKLİ, *1982 Anayasası’na Göre Yasa Yapma Süreci*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004, s. 65.

hakkında görüş vermeyebilmektedir. İçtüzük teklifi taslağı ile hükümetin teklifle ve varsa bütçe giderlerinde artışı ya da bütçe gelirlerinde azalışı öngören maddelerle ilgili görüşünü onbeş gün içinde bildireceği ve bu süre içinde görüş bildirilmezse, olumsuz görüş bildirilmiş sayılacağı bu düzenlemedeki boşluğun giderilmesi yönünde büyük önem arz etmektedir.¹³⁹ Ancak hükümetin olumsuz görüş bildirdiği bir teklifin, kanunlaşma olasılığının son derece düşük olduğunu söylemekte yarar vardır. Bu uygulama, kanunu yürütme organının uygulayacağından hareketle, parlamenter sistemin bir gereği olarak değerlendirilmekte¹⁴⁰ ise de parlamenter sistemde bile, hükümetin bir milletvekilinin kanun teklifi hakkında “*uygun bulunmamıştır*” ya da “*uygun bulunmuştur*” şeklinde bir değerlendirmede bulunması, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı konumları bakımından üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur.¹⁴¹ Nitekim hükümetin içeriğini çok da dikkate almaksızın sadece siyasi kimliğini göz önüne alarak muhalefete mensup milletvekillerinin kanun teklifleri hakkında olumsuz görüş bildirdiği, bu durumun, muhalefetin kanun yapım sürecine katılımını engellediği ifade edilmektedir.¹⁴²

Kanun teklifinin bir milletvekili tarafından verilebileceği gibi, birden fazla milletvekilinin de bir araya gelerek kanun teklifi verebileceği yukarıda ifade edildi. Öte yandan uygulamada, teklif taslağında imzası olmayan milletvekillerinin, teklif Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra da teklifi imzalamalarına imkân tanınmaktadır. Bir teklifte çok sayıda milletvekilinin imzasının bulunması, kural olarak teklifin ne içeriğinde ne de hukuki niteliğinde bir değişiklik meydana getirmez, teklif yine teklif olarak anılır. Ancak bazı istisnai durumlarda Başkanlığa sunulan kanun önerisinin adı teklifte olsa, hükümet tarafından sunulan kanun tasarısı gibi kanunlaşma olasılığı yüksektir. Zira bir kanun teklifi üzerinde bütün siyasi parti grupları uzlaşmışlar ve teklif parti gruplarının grup başkan vekilleri tarafından imzalanmışsa, bu teklifin kanunlaşma olasılığı çok fazladır. Diğer taraftan iktidar partisi grubu veya grupları özellikle acil ve önem arz eden konularda, hükümet tarafından bir tasarı hazırlanıp Başkanlığa sunulmasını beklemekten ziyade, grup

¹³⁹ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 34).

¹⁴⁰ BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, s. 348.

¹⁴¹ Ercan ÇELİKER, Türkiye'de Yasa Yapma Süreci, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 140.

¹⁴² BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, s. 348.

başkan vekilleri imzası ile birlikte çok sayıda milletvekilinin imzasının bulunduğu kanun teklifi vermektedirler.¹⁴³ Hükümet tasarısının hazırlanmasının yukarıda incelendiği üzere uzun bir zaman alması ve özellikle koalisyon dönemlerinde grup üst yöneticilerinin teklif üzerinde uzlaşmaları hükümet üyelerinin birbirleri ile işbirliği içinde hazırlanacak bir tasarı üzerinde anlaşmalarından daha kolay olacağından, acil ve önemli konularda, tasarı yerine bütün parti gruplarının grup başkan vekillerinin imzasının bulunduğu kanun teklifi sunulması yeğlenmektedir.¹⁴⁴

Demokratik bir siyasi sistemde, milletvekilleri tarafından kanun teklifi verilerek oluşturulan kanunlar, ulusal egemenliğin ve ulusun iradesinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Ancak gerçek anlamda kanun tekliflerinin çoğu, çeşitli faktörlerin etkisi altında hareket eden milletvekillerinin bireysel kararlarından başka bir şey değildir.¹⁴⁵ Milletvekillerce verilen kanun tekliflerinin imzalanması sürecinde parlamenterler arasında karşılıklı anlaşmalar olduğu görülmektedir. Şöyle ki milletvekilleri; Türk siyasi sistemindeki parti disiplini, aynı seçim bölgesinden gelme veya ileride vereceği kanun teklifine imza atması karşılığında, kendisinin de başka bir kanun teklifine imza atmasını talep edebilmektedirler. Böyle bir durumda bir teklifte imzası bulunan bütün milletvekillerinin gerçekten teklif konusuna önem verdiklerini iddia etmek son derece zordur. Dolayısı ile kanun tekliflerinde imzası bulunan milletvekillerinin bazıları bilinçli bir şekilde değil de, diğer milletvekilleri ile yaptıkları karşılıklı antlaşmalar, çeşitli baskı gruplarının etkisi, parti ya da yerel çıkarılara uygun bir şekilde hareket edebilmektedirler.¹⁴⁶

Siyasi parti grupları, milletvekillerinin gruptan bağımsız veya gruba rağmen, kanun teklifi vermelerinin partiyi zor durumda bırakabileceği endişesi ile bu tür faaliyetler hakkında bilgi sahibi olmak, hatta bu faaliyetleri izlemek ve denetlemek

¹⁴³ III. bölümde incelenecek olan “İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi” bu özellikleri ihtiva eden bir kanun teklifi örneğidir.

¹⁴⁴ BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 401.

¹⁴⁵ Harun ARIKAN & Mehmet C. MARIN & Mustafa ÇOLAK, “Pro-European Legislative Behaviors In the 22nd TGNA: A Logit Model”, *Ankara Üniversitesi SBF D.*, C. 60, S. 3, Ankara, 2005, s. 35-51.

¹⁴⁶ Örneğin az gelişmiş illerden veya bölgelerden seçilen milletvekilleri, illerinin veya bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişimini ön planda tutarak, Meclis Başkanlığına verilen kanun teklifini şartlı olarak imzalayabilir. Bu imza karşılığında kendi illerinin ya da seçim bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlayacak kanun tekliflerine destek verilmesi istenebilir.

gayret ve çabası içindedirler. Zira bu nitelikteki hükümlere de parti grup iç yönetmeliklerinde yer vermişlerdir. Kanun tekliflerinin verilmesine ilişkin Ak Parti, MHP ve DTP grup iç yönetmeliklerindeki ortak hüküm: “Grup üyeleri TBMM Başkanlığına vermek istedikleri Kanun Tekliflerini, gerekçesi ile birlikte Grup Başkanlığına yazı ile bildirirler. Bu teklifler ayrı bir deftere kaydedilir ve bir sayı alır. Başkanlık bu kanun tekliflerini Grup Yönetim Kuruluna sunar. Grup Yönetim Kurulu, kanun teklifi hakkında Grup Başkanlığına iletiildiği tarihten itibaren en çok 15 gün içinde bir karar vererek bu kararını yazı ile ilgili üyeye bildirir. Aksi takdirde teklif sahibi üye kanun teklifini doğrudan doğruya TBMM Başkanlığına verebilir. Grup Yönetim Kurulu, kanun teklifinin partiye veya gruba zararı olacağı, Parti veya Grubun bu konudaki bağlayıcı karar ve tebliğlerine aykırı düşeceği gerekçesiyle teklifin TBMM Başkanlığına verilmesinin uygun olmayacağı mütalaasında bulunabilir. Bu takdirde teklif sahibinin, keyfiyetin (durumun) kendine yazı ile bildirilmesini takip eden bir hafta içinde yazı ile itiraz hakkı vardır. İtiraz, Grup Genel Kurulunun ilk toplantısında gündeme alınır ve konu hakkında kesin karar verilir. / Yasama Meclisi İçtüzüğü teklifleri ve Grup üyelerinin TBMM’nde yapacakları gündem dışı konuşmalarda da bu madde hükümleri uygulanır.”¹⁴⁷ şeklindedir. CHP grup iç yönetmeliğinde ise bu düzenleme şöyledir: “Grup üyeleri; düzenledikleri kanun ve İçtüzük önerilerini, TBMM Başkanlığına vermeden önce, yazılı olarak ve gerekçeye bağlayarak Grup Başkanlığına verirler. Bu öneriler özel bir yazım defterine yazılır. Kanun önerileri, en çok 15 gün içinde Grup Yönetim Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Öneri uygun bulunmamışsa ilgiliye yazılı olarak bildirilir. İlgili üyenin bu karara karşı bir hafta içinde itiraz hakkı vardır. Bu durumda konu, Grup Genel Kurulunun ilk toplantısında görüşülür. Genel Kurulun kararı kesindir. 15 gün içinde kara verilmezse, üye, önerisini TBMM Başkanlığına verebilir. (m. 55)”¹⁴⁸

Görüleceği üzere parti grup iç yönetmeliklerinde, hukuk sistemimizde siyasi parti grupları için üyelerinin kanun tekliflerini izleme ve denetleme zorunluluğu

¹⁴⁷ Partilerin grup iç yönetmeliklerinde yer alan bu hükümler Ak Parti (m. 28), MHP (m. 35) ve DTP (m. 39)’da yer almaktadır. Bkz. *Ak Parti TBMM Grup İç Yönetmeliği*, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 24-25; *MHP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 24-25; *DTP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 28-29.

¹⁴⁸ Bkz. *CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 32-33.

bulunmamasına rağmen gruplar, bu nitelikteki bazı hükümlere iç yönetmeliklerinde yer vererek milletvekillerinin vereceği kanun teklifinin öncelikle grup yetkililerine verilmesini ve gruptan onay alınmasını zorunlu tutmaktadır. Böylece gruplar, Meclis Başkanlığına sunulacak kanun tekliflerinin öncelikle kendilerinin denetiminden geçmesini temin ederek parti ilke ve önceliklerine göre incelemekte ve teklif taslağı sahibine bu incelemenin sonucunu bildirmektedir. İnceleme sonucuna göre olumsuz bir cevap alan teklif taslağı sahibi, bu cevaba itiraz etme hakkına sahiptir. Bu itiraz genellikle grup genel kurulunda karara bağlanmakta ve verilecek karar da kesin olmaktadır. CHP grup iç yönetmeliği dışında bütün parti grup iç yönetmeliklerinde ayrıca üyelerin grup yetkililerine verecekleri kanun teklifi taslaklarını grup yetkililerinin onayı alınmadan basına da açıklanamayacağına ilişkin bir hüküm de mevcuttur.

Parti grup iç yönetmeliklerinde düzenlenen bu hükümler ile siyasi partilerin sahip oldukları misyona, parti programına ve tüzüğüne, grubun bağlayıcı kararlarına ve takip edilmekte olan siyasi ve sosyal programlar ile konjektüre aykırı teklifin verilmesini engelleme, verilmişse geri çekilme, gündeme alınmışsa destek vermeme veya kabul edilmemesini sağlama ve teklif konusuna ilişkin olarak yapılabilecek spekülasyonları engelleme amaçlanmaktadır.¹⁴⁹

Demokratik ilke ve esaslarla bağdaştırılması oldukça güç olan bu hükümlerin grup iç yönetmeliklerinde yer bulması, milletvekillerinin kanun telifi taslağı hazırlama ve verebilme konusundaki anayasal güvencelerini de ipotek altına almaktadır.

¹⁴⁹ Bedelli askerlik yapılabilmesine ilişkin MHP grubu üyelerinden Karaman Milletvekili Hasan Çalış ve dört arkadaşı tarafından 27.4.2009 tarihinde Meclis Başkanlığına verilen kanun teklifi, MHP grubu yönetimi tarafından yapılan inceleme sonucu benimsenmediği için geri çekilmek zorunda kalmıştır. Çalış'ın konu hakkında TBMM'de yaptığı yazılı açıklamada, parti grubunun kanun teklifinin geri çekilmesindeki etkisi açıkça görülmektedir. Çalış, 28.4.2009 tarihinde TBMM'de yaptığı yazılı açıklamada, "*Talepler üzerine kriz ortamında Türk Silahlı Kuvvetlerimize ve ekonomiye katkısı olur amacıyla TBMM Başkanlığı'na sunduğumuz 'Bedelli Askerlik' konusundaki kanun teklifimizi, Sayın Genel Başkanım Devlet Bahçeli'nin talimatları doğrultusunda geri çekiyorum*" ifadesine yer vermiştir. Bkz. <http://www.cnnturk.com/2009/turkiye/04/28/bedelli.askerlik.yasa.teklifi.geri.cekildi/524305.0/>, 28.4.2009; <http://www.milliyet.com.tr/Siyaset/SonDakika.aspx?aType=SonDakika&ArticleID=1088099>, 27.4.2009.

2.5. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARDA GÖRÜŞÜLMESİ

Kanun tasarı veya tekliflerinin büyük ölçüde komisyon çalışmaları sırasında şekillenmesinden dolayı kanun yapım sürecinin en önemli aşaması komisyon aşaması olarak görülmektedir. Zira modern parlamentolar komisyonlar halinde çalışmakta ve kanun tasarı ve teklifleri komisyonlarda olgunlaştırılarak parlamento genel kurulunda görüşülmektedir.

2.5.1. Komisyonlar ve TBMM Komisyonları

Komisyon sözcüğü İngilizce’de “*commission*” olarak ifade edilmekte ve isim olarak “komisyon, alt kurul, komite, encümen”, fiil olarak da “görevlendirmek, ısmarlamak, sipariş vermek” anlamlarına gelmektedir.¹⁵⁰ Sözcük aynı zamanda bu görevi yürüten kişiler topluluğu anlamında da kullanılmaktadır. Ancak bu çalışmadaki anlamıyla yabancı ülkelerde komite (İngilizce’de “*committee*”) denilen komisyon kavramı, meclis ya da kurultayda üyeler arasından seçilerek “bazı konuları inceleyip, varılan sonuçları tartışılmak üzere genel kurula getirmekle görevli alt kurul” anlamına gelmektedir.¹⁵¹ Komisyon sözcüğü, başka bir kişi ya da organ tarafından belli bir konuda görevlendirilmiş olma anlamını da içinde taşır. Bu durum, komisyon denilen topluluğun, kendisine verilen görevler hakkında sorumlu olduğu kişi ya da organa rapor vermesini gerektirir.¹⁵² Komisyonların yetkileri asli olmayıp parlamentodan kaynaklanan bir yetkidir. Bir başka deyişle, komisyonlar parlamento adına iş görürler. Görüşülen kanun tasarı ve teklifleri hakkında kural olarak son sözü söyleme yetkisi Genel Kurulundur.

Parlamentoların klasik işlevleri, parlamentoların varlık nedenini oluşturan sebeplerdir. Bunların başında, yasama faaliyetini gerçekleştirmek, ana hatlarıyla kanun koymak gelir. Bu nedenle parlamentolar duruma göre belli sayıda üyenin katılımıyla “genel kurul” şeklinde toplanırlar. Ancak çalışmalarını büyük ölçüde

¹⁵⁰ *Essential Dictionary İngilizce-İngilizce, Türkçe Sözlük*, Metro Kitap y., İstanbul, 1994, s. 190.

¹⁵¹ *Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük*, C. 1, Sabah Gazetesi y., İstanbul, 1990, s. 337.

¹⁵² Muhammet BOZ, *TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 1994, s. 10.

komisyonlar aracılığıyla yürütürler. Parlamentolara verilen görev ve yetkilerin komisyon çalışmalarına başvurularak gerçekleştirilmesi, öncelikle iş yoğunluğu ihtiyacından kaynaklanmakta ve bu sayede gereken iş bölümü gerçekleştirilerek ağır yük azaltılabilmektedir. Bu amaçlarla yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve iş yükünü azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur.¹⁵³

Uzmanlığa dayalı komisyon sisteminin benimsendiği ülkemizde, komisyonlar başlangıçta büyük ölçüde bakanlıkların görev alanlarına paralel olarak kurulmuşlardı. Ancak, zamanla bakanlıkların birleşmesi, bölünmesi, yeni bakanlıkların kurulması gibi nedenlerle bu paralellik büyük ölçüde bozulmuştur.¹⁵⁴

Bugün TBMM’de on sekiz sürekli komisyon¹⁵⁵ bulunmakla birlikte, bu komisyonlardan on dördü kanun yapım sürecinde rol alırlar. Kanun yapım sürecinde rol almayan diğer dört komisyon ise şunlardır: Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu. Geçici olarak kurulan araştırma komisyonları ile soruşturma komisyonları da sürekli komisyonların yanında belirli konularda çalışma yapmak üzere kurulmaktadır.

Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşüldüğü komisyonlar: 1- Anayasa Komisyonu, 2- Adalet Komisyonu, 3- Milli Savunma Komisyonu, 4- İçişleri Komisyonu, 5- Dışişleri Komisyonu, 6- Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, 7- Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, 8- Çevre Komisyonu, 9- Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, 10- Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu, 11- Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve

¹⁵³ Şenol DURGUN, *Parlamentar Yapılar ve Parlamentarlerin Temsil Gücü*, Alter y., Ankara, 2005, s. 50.

¹⁵⁴ 1973 tarihli yürürlükteki İçtüzük’ten önce uygulanan 1956 tarihli Dâhili Nizamname, sayıları yirmiyi bulan sürekli komisyonları; meclis görevlerine karşılık gelen komisyonlar, bütün hükümet hizmetlerine karşılık gelen komisyonlar ve bakanlıklara karşılık gelen komisyonlar olmak üzere üçe ayırmış ve her bir gruba giren komisyonları belirlemiştir. Bkz. *1 Kasım 1956 tarihli Dâhili Nizamname*, TBMM Basımevi, Ankara, 1965, m. 22; Ayrıca bkz. İBA, *Osmanlıdan Günümüze... Meclis İçtüzük Metinleri*, s. 266 (2 Mayıs 1927 Tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi, m. 22).

¹⁵⁵ Sürekli komisyonlar, çalışma alanları belli olan ve sadece kendi alanlarıyla ilgili konularda görevlendirilen komisyonlardır.

Teknoloji Komisyonu, 12- Plan ve Bütçe Komisyonu, 13- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu,¹⁵⁶ 14- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu.¹⁵⁷

TBMM İçtüzük teklif taslağı ile de komisyonların görev ve yetkileri arttırıldığından mevcut komisyonlar yeniden tanımlanmış, Bilişim, Bilgi Teknolojisi, ARGE ve Gelecek komisyonu kurulması öngörülmüştür.

TBMM’de, sürekli komisyonların yanında geçici komisyonlar¹⁵⁸ da bulunmaktadır. Bu komisyonlar birden fazla kurulabileceği gibi görevleri bittiğinde kendiliğinden dağılacakları için de sayıları sürekli değişmektedir. Bu komisyonlar: 1- Meclis araştırma komisyonu, 2-Meclis soruşturması komisyonu, 3-Yasama dokunulmazlığının kaldırılması istemini inceleyen karma komisyon,¹⁵⁹ 4- Milletvekilliği ile bağdaşmayan görevin sürdürülmesinde ısrar edilip edilmediğinin tespiti amacıyla kurulan karma komisyon, 5- Milletvekilinin devamsızlığı halinde kurulan karma komisyon. İçtüzük teklif taslağı ile sürekli ve geçici komisyonların yanı sıra belli bir tasarıyı veya konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek üzere özel komisyonlar kurulmasına da imkan sağlanmaktadır.¹⁶⁰

TBMM İçtüzük teklif taslağı ile komisyonlar arasındaki iletişim ve işbirliğini geliştirilmesine yönelik yeni bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurul, TBMM’de bulunan daimi ihtisas komisyon başkanlarının TBMM Başkanının başkanlığında toplanması sonucu oluşan Komisyon Başkanları Kuruludur.¹⁶¹

Anayasa ve İçtüzükte, TBMM komisyonlarının nasıl kurulacağına ilişkin genel bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte, komisyonların bir kısmı anayasada özel

¹⁵⁶ İçtüzükte düzenlemeyen, ancak, 2003 yılında 4847 sayılı “Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu” ile hukuk düzenimize giren Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, kanun yapım sürecinde ihtisas komisyonlarına görüş bildirmek üzere kurulmuştur. R.G. 10.04.2003-25084.

¹⁵⁷ İçtüzükte düzenlemeyen, ancak, 2009 yılında 5840 sayılı “Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu” ile hukuk düzenimize giren ve çalışmalarını bağımsız olarak yürütecek olan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, denetleme, soruşturma ve hak ihlallerini izleme yetkileri ile donatılmasının yanı sıra ihtisas komisyonlarına da kanun yapım sürecinde görüş bildirmek üzere kurulmuştur. R.G. 24.03.2009-27179.

¹⁵⁸ Geçici komisyonlar, belli bir konu üzerinde kurulan ve konu ile ilgili işlerin bitirilmesiyle beraber görevi sona eren komisyonlardır.

¹⁵⁹ Karma komisyon, Anayasa ve Adalet Komisyonlarının birleşiminden oluşur.

¹⁶⁰ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 21).

¹⁶¹ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 20).

olarak düzenlenmiş, bir kısmı özel kanunla düzenlenerek kurulmuş, bir kısmının kuruluşu ise İçtüzükte düzenlenmiştir. Soruşturma Komisyonları¹⁶² ile Plan ve Bütçe Komisyonu Anayasa gereği kurulan komisyonlardır (m. 100 ve m. 162). Bu komisyonların üye sayıları ve komisyon üyeliklerinin partilere göre nasıl dağıtılacağı Anayasada düzenlenmiştir. Düzenledikleri raporlar sonucunda başbakan ve bakanların Yüce Divana gönderilebilmesi nedeniyle soruşturma komisyonlarının; bütçenin, hükümetin politikasını yürütmesinin başlıca aracı olması nedeniyle de Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasada özel olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu özel kanunla kurulmuş komisyonlardır. Söz konusu komisyonların özel kanunla kurulması, kanun koyucunun bu konulara verdiği önemin göstergesi sayılabilir. Diğer sürekli komisyonlarla araştırma komisyonlarının kuruluşu İçtüzükte düzenlenmiştir.

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

¹⁶² Anayasanın 100. maddesine göre, soruşturma komisyonları on beş kişiden oluşur. Üyeler Mecliste üyesi bulunan siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı kadar aday arasından, her bir parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle belirlenir. İçtüzüğün 29. maddesine göre, ad çekme Başkanlıkça Genel Kurulda yapılır.

tümüyle ya da temel noktalarda muhalif olduğu tasarı veya tekliflerin görüşülmesini engelleme çabasına da girmekte, bu nedenle görüşmelerin uzamasına ve üyeler arasında küçük polemikler yaşanmasına neden olmaktadır.

2.5.2. Tasarı ve Tekliflerin Komisyonlara Havalesi

TBMM Başkanlığına verilen kanun tasarı ve teklifleri, komisyonlara havale edilmeden önce Başkanlıkça incelenir. Bu inceleme işi Başkanlık adına Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından yapılır. Bu büro, kanun tasarı ve tekliflerinin Anayasa hükümlerine uygun olup olmadığının incelenmesi, tasarı ve teklifle ilgili yürürlükteki mevzuatın taranması ve öngörülen düzenlemelerin ilgili maddelerdeki hükümlerle karşılaştırılarak bir çelişki olup olmadığının incelenmesi ile kanunun tümü açısından değerlendirilmesi, kanun tekniğine uygunluğunun incelenmesi ve milletvekillerinden kanun tekliflerini hazırlamakta olanlara teknik destek sağlanması görevlerini yerine getirir. Bu çerçevede incelenen kanun tasarı ve tekliflerinin incelenme sonuçları inceleme formunda belirtilir. Kanun tasarı ve teklifleri, inceleme formlarıyla beraber Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosuna gönderilir. Kanun tasarı ve teklifleri, Komisyonlar Bürosunda bulunan yasama uzmanları tarafından havale edilecek komisyonları tespit etmek amacıyla ayrı bir incelemeye tabi tutulur. Havale edilecek komisyonların tespitinin ardından kanun tasarı ya da teklifleri TBMM Başkanına imzaya sunulur. TBMM Başkanının imzasının ardından kanun tasarı veya teklifinin havalesi kesinleşmiş olur. Ancak, hangi içerikteki tasarı ve tekliflerin hangi komisyonlara gönderileceğine dair kapsamlı bir düzenleme bulunmaması uygulamada bazı sorunlara neden olmaktadır.

Ülkemizde komisyonlara havale işi bir teamül halini almış, hukuki dayanaktan yoksun bir şekilde yürütülmektedir.¹⁶³ Çünkü komisyonların görev alanlarını belirleyen spesifik bir düzenleme yoktur. Bu bakımdan uygulamada kanun tasarı ve tekliflerinin havale edilecekleri komisyon veya komisyonlar belirlenirken; özellikle İçtüzüğü'nün 20. ve 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı "Kalkınma Planlarının

¹⁶³ ERİKLİ, 1982 Anayasası'na Göre Yasa Yapma Süreci, s. 87.

Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun”un¹⁶⁴ 3. maddesi ile gerekçeleri ve inceleme konusu ile benzer veya aynı mahiyetteki işlerin daha önce havale edildiği komisyonlar dikkate alınmaktadır.

İçtüzük gereği TBMM Başkanı, gelen tasarı ve teklifleri ilgili komisyonlara doğrudan havale eder ve bunu tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazdırır (İçt. m. 73/3). İçtüzüğün 73. maddesinin son fıkrası şu şekildedir: “*Bu havaleye bir milletvekili itiraz etmek isterse oturumun başında söz alır*”.¹⁶⁵ Dolayısıyla İçtüzüğe göre milletvekilleri tasarıların havalesine itiraz edebilecekleridir. Ancak İçtüzükte itirazın nasıl sonuçlandırılacağına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Aynı şekilde kanun tekliflerinin havalesine milletvekillerinin itiraz edip edemeyecekleri hususu da İçtüzükte düzenlenmemiştir. Ancak uygulamada milletvekilleri kanun tasarılarının havalesine itiraz usulüne göre tekliflerin havalesine de itiraz etmektedirler.

Tasarı veya teklifin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edilmektedir. Başkanlıkça, esas komisyona ve diğer komisyonlara havale birlikte yapılır. Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon denir. Tali komisyonlar, işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır. Tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında belirtilmemiş ise, bu komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler. Ayrıca tali komisyonlarca süresi içinde görüş bildirilmemesi; esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel değildir (İçt. m. 23).

2.5.3. Komisyonların İşleyişi

Komisyon aşaması yasama sürecinin ilk ve en önemli aşamasıdır. Genel Kurul görüşmelerinde kanun tasarı veya tekliflerinin değiştirilmesinin zorluğu,

¹⁶⁴ R.G. 06.11.1984 - 18567.

¹⁶⁵ Kanun yapım sürecinde sık sık kullanılan “birleşim” ve “oturum” kavramlarına açıklık getirilmesinde fayda vardır. İçtüzüğe göre, “*Birleşim, Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısıdır* (m. 1/3).” Oturum ise bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her biridir (m. 1/4).

komisyonların önemini artırmaktadır. Zira komisyonlar, oldukça esnek bir çalışma usulüne sahiptirler. İÇTÜZÜK, komisyonların çalışma usulüne ilişkin bazı kurallar içermekle birlikte, bu kurallar Genel Kurul görüşmelerine ilişkin kurallar kadar ayrıntılı da değildir. Kanun tasarı veya tekliflerinin komisyonlarda görüşülme usulü birbirinin aynıdır, yani aralarında bir fark yoktur. Bu çerçevede İÇTÜZÜKTE açık bir hüküm olmamakla birlikte komisyonlar çalışmalarını Genel Kurul'un çalışma usulüne uygun olarak yürütürler.

Komisyonlara havale edilen kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesine, havale tarihinden itibaren kırk sekiz saat sonra başlanabilir. Komisyona havale edilen tasarı veya teklif, komisyon başkanlığınca resen veya komisyon üyelerinden beşi tarafından yazıyla istenirse, bastırılarak komisyon üyelerine dağıtılır. Bu takdirde, söz konusu süre, dağıtım tarihinden itibaren başlar. Uygulamada “*serinleme süresi*” olarak da ifade edilen bu süre havale tarihinden itibaren kırk sekiz saattir. Bu süre, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmelerine başlamadan önce üyelerin konu hakkında hazırlanmalarını ve bilgi toplamalarını sağlamak amacıyla öngörülmüştür.

İÇTÜZÜKTE komisyon toplantılarına katılabilecek olanlar sayılmıştır. Komisyon toplantılarına milletvekilleri, bakanlar kurulu üyeleri ve hükümet temsilcisi katılabilir. Hükümet temsilcisi; Başbakanın veya ilgili bakanın gerek görmesi halinde kendi yerine görevlendireceği üst düzey bir kamu yöneticisidir (İÇT. m. 30). Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri ve bakanlar kurulu üyeleri toplantılarda söz alabilir ancak, değişiklik önergesi veremez ve oy kullanamazlar. Değişiklik önergesi verme ve oy kullanma hakkı yalnızca komisyon üyelerine aittir. Ancak bütün milletvekillerinin üyesi olmadığı komisyonun belgelerini görme ve inceleme hakkı vardır (İÇT. m. 31). İÇTÜZÜKTE hükümet temsilcisinin dışında başka bir kamu görevlisinin toplantılara katılabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak uygulamada tasarı veya teklifin düzenleme alanıyla ilgili olan bakanlık veya kuruluşun bütün üst düzey yetkilileri toplantılara katılmaktır. Özellikle tasarının hazırlanmasını üstlenen bakanlık temsilcilerinin yanı sıra ilgisine göre diğer bakanlık temsilcileri de komisyon görüşmelerinde hazır bulunmaktadırlar.

Komisyonlar kendilerine havale edilen kanun tasarı ve tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul edebilir veya reddedebilirler. Birbirleriyle ilgili gördükleri tasarı ve teklifleri birleştirerek görüşebilirler (İçt. m. 35/1). Komisyonlar kanun teklif etme yetkisi yoktur. Yalnızca kendilerine havale edilen işler hakkında karar verebilir, kendilerine gönderilenler dışındaki işlerle uğraşamazlar. Kanun tasarı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurul'a sunamazlar (İçt. m. 35/2). Komisyonların kanun teklif etme yetkisi bulunmamakla birlikte, tasarı ve teklifleri değiştirerek kabul etme yetkisi çok geniş yorumlanmakta ve kanun teklif etme boyutuna ulaşabilmektedir. Bir tasarı veya teklife, bu tasarı veya teklifle yakın ilgisi olan veya ilgisi olmayan maddeler eklenebilmektedir. Ancak İçtüzük teklifi taslağı düzenlemeleri ile özellikle komisyonlardaki bu tür uygulamaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Buna göre Genel Kurul görüşmelerinde olduğu gibi komisyonlarda görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergelerinin işleme konulmayacağı ve tasarı veya teklife konu kanunun, tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun üçte iki çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca uygulamada fiilen bulunan ancak İçtüzük ile düzenlenmemiş olan alt komisyon uygulaması da kaleme alınmıştır.¹⁶⁶

Komisyonlar üye tamsayılarının üçte biri ile toplanır ve karar anında hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğuyla karar alırlar. İçtüzük teklifi taslağı ile komisyon görüşmelerinde kanun tasarı veya tekliflerinin son oylamasının açık oyla yapılacağı ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilebileceği açıkça hükme bağlandıktan sonra diğer oylamaların ise işaret oyuyla yapılacağı ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verileceği de vurgulanmıştır.¹⁶⁷

¹⁶⁶ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 32). Çoğu zaman komisyon gündemine alınan bir kanun tasarı veya teklifi, bu tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelere geçilmeden önce hükümet tarafından yapılan açıklamaların ardından daha iyi inceleme yapılabilmesini teminen alt komisyona sevk edilmektedir. Tasarı veya teklifin alt komisyona sevk edilmesi hükümet veya komisyon üyeleri tarafından bir önerge ile istenebilmektedir. Alt komisyon kurulmasına karar verildiğinde, parti gruplarından alt komisyon çalışmalarına katılacak üyelerin isminin belirlenmesi istenmektedir. Alt komisyon üyeleri belirlendikten sonra da alt komisyonun ilk toplantı tarihi ve yeri belirlenmektedir.

¹⁶⁷ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 26/5).

Komisyon görüşmelerine varsa, öncelikle başkanlığın sunuşları ile başlanır. Bu sunuşlarda genellikle komisyon başkanları, görüşülen kanun tasarı veya teklifi hakkında yapmış olduğu görüşmelerden, kabullerden komisyonu bilgilendirmektedirler. Bunda sonra tasarı veya teklifin geneli üzerinde müzakereye geçilir. Önce konunun tümü üzerinde görüşme açılmakta, bu aşamada konu bir bütün olarak değerlendirilmekte, gerek duyulursa hükümet temsilcisinden bilgi istenmektedir. Ancak bu aşamada genellikle tasarı veya teklifin genel gerekçesine dair siyasi beklentilerin ifade edildiği görülmektedir. Tasarı veya teklifin geneli üzerinde yapılan görüşmelerden sonra maddelerine geçilip geçilmeyeceği oylanır. Maddelerine geçilmesi reddedilirse tasarı veya teklif reddedilmiş sayılır.

Maddelerine geçilmesi kabul edilirse tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde tek tek görüşmelere başlanır. Görüşmeleri tamamlanan madde oylanır ve kabul edilirse, diğer maddeye geçilir; reddedilirse, ilgili madde reddedilmiş olur ve metinden çıkarılır. Maddeler üzerinde komisyon üyelerinin her biri tek bir imza ile değişiklik önergesi verebilir. Komisyonunda değişiklik önergesi vermede Genel Kuruldaki gibi bir sayı sınırlaması yoktur. Önergelerin verilebileceği süre de tasarı veya teklifin komisyona havalesi üzerine başlar ve ilgili maddenin oylanmasına kadar devam eder.

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

sınırlanabilir. Son olarak önerge sayılarına ilişkin bir sınırlama yetkisi komisyon başkanlık divanına verilmiştir. Buna göre komisyon başkanlık divanı, komisyon üyelerinin her madde için birer önerge hakkı saklı kalmak kaydıyla her siyasi parti grubu ile grubu olmayan milletvekillerinin komisyondaki üye sayılarının en az iki katı kadar önergenin işleme alınmasını kararlaştırabilir. Grubu olmayan milletvekillerinin komisyonda temsil edilmemesi halinde en az bir önerge haklarının olduğu saklı tutulmuştur.¹⁶⁸ Böylece komisyon üyesi olmayan milletvekillerine de komisyondalarda önerge verme hakkı tanınmış olmaktadır.

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

Komisyonlar İçtüzüğü'nün 35. maddesine göre birbirleriyle ilgili gördükleri kanun tasarı ve tekliflerini birleştirerek görüşebilirler. Bu durumda bir kanun tasarı ile başka bir tasarı veya teklifin, bir teklif ile bir kanun tasarı veya başka bir teklifin birleşmesi mümkündür. Böylece komisyonlar birden fazla teklifi veya tasarını birleştirmiş ve kabul etmiş ise, ortaya tek kanun çıkmaktadır. Ancak birleşen teklif veya tasarıların hepsinin kanunlaştığı kabul edilmektedir.¹⁶⁹

İçtüzük, komisyonların karara bağladıkları işler için birer rapor düzenleyeceklerini öngörmektedir (m. 42). Komisyonda görüşmeleri tamamlanan kanun tasarı veya tekliflerinin komisyon raporları, komisyon uzmanları tarafından hazırlanır. Hazırlanan rapor da tasarı veya teklifin kabulü veya reddi yönünde hazırlanmaktadır. Raporda konu hakkında komisyonun düşünceleri ile yapılan değişikliklerin gerekçeleri yer almalıdır. Raporda milletvekillerinin gerekçeli “karşı oy” yazılarına da yer verilir. Komisyon raporunu tamamladıktan sonra bu raporu

¹⁶⁸ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 35).

¹⁶⁹ Kanun tasarı veya tekliflerinin birleştirilmesi halinde belki de hiç görüşülmeyecek bir kanun teklifinin tasarı ile birleştirilmesi suretiyle kanunlaşması yolu açılmaktadır. Bu bakımdan, aynı konuyu düzenleyen bir tasarı bulunması kanun tekliflerinin kanunlaşma ihtimalini artırmaktadır. Ancak, çoğu kez tasarı ile birleştirilen kanun teklifi ilke olarak benimsenmekte, ayrıntıları çoğunlukla dikkate alınmamaktadır. Bu şekilde tasarı ve tekliflerin birleştirilmesi durumunda, genellikle tasarılar görüşmelere esas alınmaktadır. III. bölümde incelenecek olan “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile birden fazla kanun teklifi İçtüzüğü'nün 35. maddesi gereği birleştirilmiş ve Tasarı metni görüşmelere esas kabul edilmiştir.

Meclis Başkanlığı'na sunmaktadır. Başkanlıkça bu raporlar sıra sayısı adında bastırılıp dağıtılmakta ve Genel Kurul'da görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenmektedir (İçt. m. 42/5). Raporda imzası bulunan üyeler diğer komisyonlarda ve Genel Kurul'da karşı oy yazılarında belirttikleri hususlar dışında sözcüden soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamazlar (m. 42/4). Kanun tasarı ve tekliflerinin kabulüne veya reddine dair esas komisyon raporları görüşmelerine başlanırken, Genel Kurul'da okutulmaz. Ancak, bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıkları oturum başkanınca ifade edilmektedir (İçt. m. 79).

2.5.4. Komisyon Çalışmalarında Hükümet

Komisyonları harekete geçiren asıl güç kanun tasarı veya tekliflerinin hükümetçe görüşülmesi talebidir. Bu nedenle özellikle kanun tasarıları istenildiği zaman komisyonlarda görüşülme imkânına sahiptir. Komisyonlar öncelikli gördükleri herhangi bir konuyu hükümetin talebi olmaksızın görüşmeler bile, konunun Genel Kurulda yoğun gündem içinde öncelikle görüşülme ihtimali çok zordur.

Yukarıda hükümeti temsilen komisyon toplantılarına başbakan veya bir bakanın katılması gerekliliği söylenmişti. Hükümet temsilcisi olarak bir bakanın komisyon çalışmalarına katılması, komisyonun bilgilendirilmesinin ve siyasi sorumluluğun üstlenilmesinin ötesinde bir anlam taşır. Hükümet temsilcisinin komisyonda ortaya atılan bir öneri hakkındaki tutumu, oylamalarda çoğu kez belirleyici olmaktadır. Hükümetin muhalif olduğu bir önerinin kabul edilmesi, bazen söz konusu olmakla birlikte, sık rastlanan bir durum değildir. Bu bakımdan hükümet temsilcisinin, özellikle de tasarının asıl sahibi olan bakanın komisyon çalışmalarına katılması, tasarıların hükümetin istemediği değişikliklere uğramasını büyük ölçüde engellemektedir.¹⁷⁰ Teamül olarak, hükümeti temsilen bir bakan hazır bulunmadıkça komisyonlar gündem konularını görüşmezler. Bu duruma iktidardan çok muhalefet dikkat etmektedir. Çünkü muhalefet karşısında bir muhatap ve görüşülen işin siyasi

¹⁷⁰ ÇELİKER, *Türkiye'de Yasa Yapma Süreci*, s. 175.

sorumlusunu görmek ister. Çünkü kanun yapmak özü itibarıyla siyasi bir faaliyettir ve görüşülecek konu hakkında siyasi sorumluluğu üstlenecek birisinin varlığı özellikle muhalefet partilerinin üzerinde önemle durduğu bir husustur.¹⁷¹

Gündeminde görüşülmeyi bekleyen çok fazla kanun tasarısı ve teklifi bulunan komisyonlarda tasarı ve tekliflerin belirli bir sırada görüşülme zorunluluğu vardır. Bu bağlamda komisyon gündeminin belirlenmesinde büyük ölçüde hükümetin öncelikleri belirleyici olmaktadır. Komisyon başkanları, Başbakan ve bakanlarla görüşerek öncelikle görüşülecek konuları gündeme almaktadır. Ancak Çeliker, komisyon başkanının kişiliğine bağlı olarak zaman zaman muhalefetin taleplerinin de dikkate alındığı ve bu çerçevede belli konuların görüşülmesinin en azından ertelendiğini söylemektedir.¹⁷² Dikkat edileceği üzere komisyon başkanı muhalefetin isteği doğrultusunda tasarı veya teklifi komisyon gündemine alıp görüşmeleri başlatmamakta; sadece belli tasarı veya tekliflerin görüşülmesi muhalefet parti gruplarına mensup üyelerin isteği doğrultusunda sadece ertelenmektedir.

Komisyon çalışmalarında başkanın rolünün son derece önemli olduğunu vurgulamak gerekir.¹⁷³ Komisyon toplantıları başkan, başkan yoksa başkan vekili, o da yoksa sözcü tarafından yönetilir. Komisyonların esnek çalışma yöntemi, İçtüzük kuralları ayrıntılı düzenlenmediğinden, tartışmalı bazı konuların görüşülmesi sırasında ortamın gerginleşmesine neden olabilir. Bu gibi durumlarda başkanın tarafları sakinleştirmesi, çalışmaların sonuca ulaştırılması bakımından büyük önem arz eder. Muhalefet partilerine mensup üyelerin görüşünün dikkate alınmaksızın, çoğunluk kararı ile konuların karara bağlanması, çoğu kez iktidar partisine mensup üyeler tarafından da kabul görmez. Çeliker böyle bir uygulamanın kanunun halk

¹⁷¹ Öte yandan İçtüzük, hükümet temsilcisinin bulunmaması halinde görüşmenin bir defaya mahsus olarak ertelenebileceğini öngörmüştür (m. 39). Bu durum Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa bildirilerek temsilcinin bir dahaki toplantıda hazır bulundurulması istenir.

¹⁷² ÇELİKER, *Türkiye'de Yasa Yapma Süreci*, s 172.

¹⁷³ Komisyon başkanları, hükümet ile Meclis arasında köprü görevi üstlendiklerinden, iktidar partileri milletvekilleri arasından seçilmektedir. Bunun böyle olması yerindedir. Zira muhalefet partilerinden seçilecek bir başkan, komisyonu toplantıya çağırılmamak ya da hükümetin istediği kanun tasarılarını gündeme almamak biçimindeki bir uygulaması hükümetlerin programlarını uygulamasına engel olabilir. Muhalefet milletvekilleri arasından seçilen başkan, muhalefet görevini bu yöntemle yerine getirmeye çalışırsa yasama sürecine de olumsuz katkıda bulunmuş olur. Ancak, siyasi partiler komisyonlarda güçleri oranlarında temsil edildiklerinden, iktidar partisi komisyonda da en güçlü parti olmakta ve komisyon başkanı iktidar partisinden seçilmektedir.

tarafından benimsenmesini güçleştirebileceği gibi, muhalefetin engelleme çabaları nedeniyle, diğer tasarı ve tekliflerin görüşülmesini de zora sokabileceğini haklı olarak ifade etmektedir.¹⁷⁴

2.5.5. Komisyon Çalışmalarında Siyasi Partiler

Komisyonlar için bir yasama döneminde¹⁷⁵ iki seçim yapılmakta, ilk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenler üç yıl görev yapmaktadır (İçt. m. 20). Görev süresi dolan bir üye komisyonlara yeniden seçilebilir. Komisyonların görevleri yenileri seçilinceye kadar devam etmektedir. Komisyon başkanı, başkan vekili, sözcüsü ve katip üyesi ise komisyonca kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bunlar doğal olarak iktidar partisi ya da partilerine mensup milletvekillerdir.¹⁷⁶ Bağımsız milletvekilleri ancak Plan ve Bütçe Komisyonunda temsil edilmektedir. Çünkü Anayasanın 162. maddesi, bu komisyonda bağımsız milletvekillerinin de yer alacağını açıkça öngörmektedir. Mevcut İçtüzükte resmi olarak düzenlenmemesine rağmen uygulamada komisyon başkanlık divanı olarak anılan komisyon başkan, başkan vekili, sözcüsü ve katip üyesine, İçtüzük teklifi

¹⁷⁴ ÇELİKER, *Türkiye’de Yasa Yapma Süreci*, s. 176; 1/543 “Türkiye Cumhuriyeti Devleti İle Suriye Arap Cumhuriyeti Devleti Arasındaki Kara Sınırı Boyunca Yapılacak Mayın Temizleme Faaliyetleri İle İhale İşlemleri Hakkında Kanun Tasarısı” Genel Kurul görüşmelerinde iktidar ve muhalefet parti grupları arasında uzlaşma sağlanamadığı için böyle bir durumla karşılaşmış, yürürlük ve yürütme maddeleri dâhil toplam altı maddeden oluşan Tasarı Meclis Genel Kurulunda yaklaşık dört haftada görüşülebilmştir. Bu Tasarının görüşmelerinden sonra Genel Kurul gündemine alınan “Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” görüşmelerinde muhalefet partisi grupları İçtüzüğün kendilerine vermiş olduğu bütün engelleme mekanizmalarını kullanmışlardır.

¹⁷⁵ Yasama dönemi, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olup, bu süre, Anayasa uyarınca uzatılmadığı veya seçimler yenilenmediği takdirde, beş yıldır.” (İçt. m. 1). Ancak beş yıllık bu süre 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunun 1. maddesi ile yapılan değişiklik ile Anayasaya göre seçimler kural olarak bundan sonra dört yılda bir yapılacaktır (m. 77). Bu nedenle yasama dönemi 4 yıl olarak kabul edilmelidir. Yasama dönemi ile ilgisi olan ve uygulamada genellikle karıştırılan “yasama yılı” kavramının da burada açıklanmasında fayda vardır. Anayasanın 93. maddesine göre, TBMM her yıl 1 Ekimde kendiliğinden toplanır. İşte yasama yılı, 1 Ekimde başlayıp 30 Eylülde sona eren süredir (İçt. m. 1). İçtüzüğün 3. maddesi gereğince birinci yasama yılı, genel seçimlerden sonra TBMM’nin yaptığı ilk toplantıyla başlar. İçtüzük teklif taslağında Anayasa’ya paralel olarak yasama dönemi süresi dört olarak öngörülmüş, ayrıca uygulamada ortaya çıkacak tereddütlerin giderilmesine yönelik seçimler nedeniyle 1 Ekimden önce başlayan yasama çalışmalarını içeren süre de, bir yasama yılı olarak kabul edilmiştir. Bkz. *TBMM İçtüzük Teklif Taslağı*, (m. 1).

¹⁷⁶ Bazı ülkelerde geleneksel olarak muhalefet partilerine de komisyon başkanlığı verilebilmektedir. Örneğin, İsrail’de Devlet Hesaplarını Denetleme Komisyonu Başkanı muhalefet partisinden seçilmektedir. Bkz. Reuven Y. HAZAN, “Parlamentonun Etkinliği Sorunu: İsrail Knesset’inin Komisyon Sistemi”, *TBMM’nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlter TURAN), TESEV y., İstanbul, 2000.

taslağı düzenlemelerinde ayrı bir madde şeklinde yer verilmesi ile resmiyet kazandırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, İçtüzük teklifi taslağı ile komisyon başkanlık divanında demokratik bir temsilin sağlanması için bir başkan vekili ile bir kâtip üyelik muhalefet partilerine verilmiş ve muhalefet partilerine düşecek olan toplam başkan vekillikleri ve katip üyelikler sayısının Danışma Kurulunca güçleri oranında grubu bulunan muhalefet partileri arasında dağıtılacağı hükme bağlanmıştır.¹⁷⁷

Komisyon üyelikleri için siyasi parti grupları, adaylarını Başkanlıkça belli edilecek bir süre içerisinde Başkanlığa bildirirler. Bütün komisyonlar için siyasi parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca işaret oyuyla onaylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur (İçt. m. 21/3). Bu hüküm gereğince siyasi parti gruplarınca adaylar belirlenirken, tek tek adayların hangi komisyonlar için aday gösterildiği de bildirilecektir. Söz konusu teklifler birleştirilerek listeler oluşturulur. Her bir listede komisyon adı, toplam üye sayısı, parti gruplarına düşen üye sayıları ve gruplarınca gösterilen adayların isimleri yer alır. Konu, gündemde yerini alır ve sırası geldiğinde görüşülür. Başkan, her komisyon listesini ayrı ayrı okutup oylamaya sunar. Bu suretle listeler, üzerinde görüşme yapılmaksızın işaretle oylanır ve karar alınır.

İçtüzükte, bir siyasi parti grubunun komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçmesi halinde oluşan boşluğun doldurulup doldurulmayacağına veya bu hakkın başka bir partiye devri gibi bir husus açıklığa kavuşturulmamıştır. Uygulamada, bir siyasi parti grubunun kendisine düşen üyelikten vazgeçmesi halinde, aday göstermeyen gruba ait üyelikler boş bırakılmaktadır. İçtüzük teklifi taslağı ile bu boşluk doldurulmaya çalışılsa da konu tam olarak açıklığa kavuşturulamamıştır. Zira taslakta komisyon üyeliklerine ilişkin çeşitli düzenlemeler olmasına rağmen bu konuyu açıkça düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır.

İçtüzük teklifi taslağına göre siyasi parti grupları Başkanlığa yazılı olarak bildirmek şartıyla, komisyonlardaki üyelerini değiştirebilirler. Bu değişiklikler

¹⁷⁷ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 25).

Meclis Resmi Bülteninde¹⁷⁸ yayımlanır. Ayrıca komisyon başkanına yazılı bilgi vermek şartıyla siyasi parti gruplarına belirli bir konuya, tartışmaya veya toplantıya özgü olmak üzere komisyon üyelerini geçici olarak değiştirebilme yetkisi de verilmiştir.¹⁷⁹

İçtüzükte komisyonların, Genel Kurul'da başkan, başkan vekili veya görüşülen konu için seçilmiş özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil olunacağı belirtilmiştir (m. 45/1). İçtüzükte açıkça düzenlenmiş bir hüküm olmamasına rağmen, Genel Kurul'da bir işin görüşülebilmesi için o işle ilgili komisyon temsilcisinin hazır bulunması aranmaktadır. Komisyon temsilcisi hazır değilse, komisyonun temsilcisinin hazır bulunduğu birleşime kadar görüşmeler ertelenmektedir. Bu erteleme olayı komisyon temsilcisi, komisyon sırasında hazır bulunana kadar sürekli tekrarlanmaktadır.

Herhangi bir kanun tasarı veya teklifini gündemine alarak görüşmeye başlayan bir komisyonun yapacağı ilk iş, görüşülecek tasarı veya teklifin Anayasanın metnine ve ruhuna aykırı olup olmadığını incelemektir. İçtüzük bunu bir yükümlülük olarak düzenlemiştir (m. 38). Anayasaya aykırılık iddiası, genellikle muhalefet partileri tarafından dile getirilir ve çoğu kez siyasi bir değerlendirme olarak algılanır; bu nedenle, iktidar partileri tarafından dikkate alınmaz. Bu durumun bir nedeni de, muhalefet partileri tarafından üzerinde yeterince düşünülmeden, yalnızca siyasi nedenlerle, kolaylıkla anayasaya aykırılık iddiasının ileri sürülebilmesidir. Tasarı, teklif ve değişiklik önergelerinin kalkınma planına uygunluğu da çoğunlukla muhalefet partileri tarafından izlenir. Bu gibi aykırılık iddialarının komisyonun ortak bir kanaati haline geldiğine pek rastlanmaz.¹⁸⁰ Gerçekte anayasaya ya da kalkınma planına aykırılık iddialarının çoğu kez iktidar partisi tarafından siyasi nitelikte eleştiriler olarak değerlendirilmekten öteye geçemedikleri söylenebilir. Ayrıca muhalefet gruplarına mensup üyeler özellikle anayasaya aykırılık iddiasında

¹⁷⁸ Başta Genel Kurulda yapılan sunuşlarda yer alan işler olmak üzere yasama ve denetim faaliyetlerinin yayımlanacağı Meclis Resmi Bülteni İçtüzük teklifi taslağının oluşturduğu yeni bir mekanizmadır.

¹⁷⁹ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 23).

¹⁸⁰ ÇELİKER, *Türkiye'de Yasa Yapma Süreci*, s. 177.

bulunarak komisyon görüşmelerini tıkamak, görüşülen kanun tasarı veya teklifinin kanunlaşmasına engel olmak isterler.

Komisyonlar, kanun tasarıları üzerinde her türlü değişiklik yapma yetkisine sahip olmasına rağmen, hükümetin tasarısını geri planda bırakıp onun yerine komisyonda oluşacak iradeye göre yeni bir program ve tasarı koyma yoluna pek gitmemektedirler. Bu tutumda parti disiplinin yanında tasarımın kendi içinde bir birlik oluşturduğu fikrinin Türk parlamento geleneğine girmiş bulunmasının da etkisi bulunmaktadır. Buradan komisyonların tamamen edilgen olduğu sonucunu çıkarmak doğru değildir. Her ne kadar komisyonlarda iktidar grubuna mensup milletvekilleri çoğunlukta olsa da hükümetin yasama organından izin ve yetki almak için programıyla birlikte parlamento önüne geldiği unutulmamalıdır. Her şeyden önce hükümetin gerçekleştirmeyi vaat ettiği plan ve programları ortaya koyan bir hükümet programı bulunmaktadır. Komisyonlar, görüşmekte olduğu kanun tasarısı veya teklifinin gerek gelir gerekse gider boyutuyla vatandaşın oyunu verdiği hükümet programına uygun olup olmadığının denetimini yapmak durumundadır. Zaten komisyonlarda muhalefet tarafından yapılan eleştiriler de çoğunlukla hükümet programı esas alınarak yapılmaktadır. Programın ne kadarının hayata geçirildiği ve geçirileceği sorgulanmakta, bu programın başarısı ve meydana gelen sapmalar ortaya konmaktadır.¹⁸¹

Meclis komisyonları bilhassa bazı ülkelerde hükümet üzerinde çok etkili bir denetim uygulamalarına rağmen, bunların teknik anlamda birer denetim yeri olarak sayılmaları güçtür. Komisyonlar, denetim araçlarını doğrudan doğruya tahrik etmek ve bunun neticesinde siyasi sorumluluğu doğuracak yetkilerden mahrum bulunmaları bakımından, daha ziyade dolaylı ve fiili bir denetim yeridirler. Diğer bir deyimle komisyonların denetim faaliyetleri, siyasi önemleri ne olursa olsun, hukuken sadece meclis denetimini hazırlayıcı bir aşama niteliğinde görünmektedir.¹⁸²

Son olarak şunu vurgulamak gerekir ki, komisyonlarda bireysel veya grup dışı bir anlaşma sonucunda milletvekillerinin gruplarına haber vermeksizin görüşülen

¹⁸¹ Remzi ÇİFTİPİNAR, *Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu y., No.: 120, Ankara 2007, s. 164-165.

¹⁸² ÖZBUDUN, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, s. 13.

kanun tasarısı veya teklifi için değişiklik önergesi vermesi, Genel Kurulda verilen değişiklik önergelerinin kabul edilme ihtimalinden daha yüksektir.

2.6. TASARI VE TEKLİFLERİN GENEL KURULDA GÖRÜŞÜLMESİ

Kanun tasarısı ve teklifleri TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmesi ile birlikte kanunlaştığı için, İçtüzük, kanun tasarısı ve tekliflerinin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi usulünü komisyonlar aşamasına göre daha ayrıntılı düzenlemiştir. Konuşma süreleri, söz sırası, önerge sayısı, soru-cevap işlemi gibi konular Genel Kurul çalışmalarında hükümetin ve siyasi parti gruplarının etkinlikleri yönünden üzerinde çalışılması gereken konulardır. Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerinde siyasi parti gruplarına mensup üyeler üzerindeki parti disiplini komisyonlarda olduğundan daha fazladır. Dolayısıyla Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerinde iktidar ve muhalefet partileri ayrımı komisyonlara nazaran daha açıktır.

2.6.1. Genel Kurul Gündemi

Günlük kullanımda “gündem” sözcüğü bir meclisin veya bir heyetin bir günlük toplantısında görüşülmesi ve tamamlaması beklenen işlerin sıralı listesi anlamına gelmektedir. İçtüzükte ise “gündem” belli bir günde görüşülüp bitirilecek işlerden çok, TBMM’nin önünde yapılmak üzere bekleyen tüm işlerin listesini anlatmak için kullanılmaktadır. Uzun ve geniş içerikli TBMM gündemine bakan bir kişi, Genel Kurulun herhangi bir günlük birleşiminde hangi işlerin görüşüleceğini anlamakta güçlük çekmektedir.¹⁸³ Bu bakımdan TBMM’nin çalışma gün ve saatleri dikkate alındığında herhangi bir çalışma gününde, Genel Kurulun gündeminde yer alan işlerin o gün görüşülüp bitirilmesi mümkün değildir.¹⁸⁴

¹⁸³ İlder TURAN, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması – Sorunlar ve Öneriler”, *TBMM’nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlder TURAN), TESEV y., İstanbul, 2000, s. 82.

¹⁸⁴ İçtüzüğün “toplantı günleri” kenar başlıklı 54. maddesi hükmüne göre, “Resmî tatile rastlamadığı takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, Salı, Çarşamba, Perşembe günleri saat 15.00’ten 19.00’a kadar toplanır. Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul, toplantı hafta, gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, diğer günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilir.”

İçtüzüğün 49. maddesine göre, Genel Kurul gündemi şu kısımlardan oluşmaktadır: 1- Başkanlığın Genel Kurula sunuşları, 2- Özel gündemde yer alacak işler, 3- Seçim, 4- Oylaması yapılacak işler, 5- Meclis soruşturması raporları, 6- Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler, 7- Sözlü sorular, 8- Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler.¹⁸⁵

Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi gündemin son sırasında yer alması, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinin daha az önemli olması değil, bunların görüşülmesine daha fazla zaman ayrılmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Zira kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi daha çok İçtüzüğün 54. maddesinde belirtilen olağan çalışma saatlerinin dışında gerçekleşmektedir.

Gündemdeki işlerin görüşme sırası Başkanlıkça alınış tarihlerine göre tespit edilir (İçt. m. 49/4). Ancak, özellikle kanun tasarı ve tekliflerinde giriş sırasına göre gündemde yerini alan işlerin çok azının normal sırasında görüşüldüğü görülmektedir. Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler ile sözlü sorular kısımlarının her biri için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir (İçt. m. 49/2). Seçim ve oylaması yapılacak işler için de haftanın belli bir günü ayrılabilir (İçt. m. 49/3).

Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin görüşme sırası, Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir (İçt. m. 49/5). Böylece bir an önce görüşülmesinde fayda bulunan işler Genel Kurul gündeminin ilk sırasına alınabilmekte ve görüşülebilmektedir. Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü Genel Kurulun onayına sunulur¹⁸⁶ (İçt. m. 49/6). Hükümet, esas komisyonlar ve kanun teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemleri de Danışma Kurulunda görüşülür (İçt. m. 49/5). Hükümet, esas komisyonlar ve kanun teklifi sahipleri bu şekilde sık sık istemde bulunmamakta, çoğunlukla iktidar grubu veya gruplarının Danışma Kurulunu toplantıya çağırması yoluyla gündem sırası değiştirilmektedir. Danışma Kurulunun yapılan ilk çağrıda

¹⁸⁵ Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez (İçt. m. 54/1).

¹⁸⁶ Uygulamada Danışma Kurulu genellikle, bir haftalık gündemi tespit etmekte ve Genel Kurulda hafta başında oylanmaktadır.

toplanamaması, oybirliği ile tespit, teklif ya da görüş bildirememesi hallerinde ise Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları bu konuda Genel Kurula öneri sunabilirler. Bu usule göre, Meclis Başkanının veya siyasi parti gruplarının önerisi, Genel Kurulun ilk birleşim gündeminin “*Başkanlığın Genel Kurula sunuşları*” bölümüne alınır ve Genel Kurulun işaret oyuna¹⁸⁷ başvurulur. Uygulamada daha çok bu yöntem işlerlik kazanmıştır. Meclis çoğunluğuna sahip iktidar partileri “grup önerisi” olarak önerilerini Genel Kurulun onayına sunarak gündemde bekleyen tasarı ve tekliflerin görüşülme sırasını değiştirmektedirler. Danışma Kurulu veya grup önerisi yoluyla gündem sırasının olduğu kadar, görüşülecek gündem konularının da belirlenmesi sık sık tartışmalara yol açmaktadır. Muhalefet sözcüleri basılı gündemin esas olmasını, hazırlıklarını buna göre yaptıklarını, Genel Kurulun hükümetin veya iktidar grubunun önceliklerine göre çalışmaması gerektiğini öne sürmektedirler.¹⁸⁸

İçtüzük teklifi taslağı ile gündemin belirlenmesi yetkisi Danışma Kuruluna verilmiştir. Buna göre Genel Kurulun bir aylık kesin gündemi ve sonraki bir aylık taslak gündemi Danışma Kurulu tarafından oybirliği ile belirlenir.¹⁸⁹ Danışma Kurulu yapılan ilk çağrıda toplanamaz veya oybirliği ile karar alamazsa gündemleri belirleme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanına aittir. Kesin gündemin Başkan tarafından belirlendiği durumlarda, gündemin beşte biri muhalefet partilerinin istekleri arasından seçilir. Kesin gündemde değişiklik veya ekleme yapılamaz. Ancak hükümetin, ilgili komisyonların, siyasi parti gruplarının veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte birinin istemi üzerine gündemlerde değişiklik yapılması gerekçeli olarak Danışma Kurulundan istenebilir. Bu istemler üzerine Başkan, Danışma Kurulunu derhal toplantıya çağırır. Kesin

¹⁸⁷ İşaretle oylama usulü şu şekildedir. Üyelerin oturdukları yerden el kaldırmaları suretiyle, önce lehte sonra da aleyhte bulunanların oylarına başvurulur ve oyların sayımı başkan ile kâtip üyelerce yapılır. Oyların sayımında bir anlaşmazlık olursa, bu kez ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulur (İçt. m. 139/2).

¹⁸⁸ Çeliker tarafından Danışma Kurulu ve grup önerisi şeklinde Genel Kurul gündeminin değiştirilmesine ilişkin yapılan araştırma sonuçlarına göre, gerek Danışma Kurulu önerisi, gerekse grup önerisi sonucunda sıklıkla Genel Kurul gündemindeki tasarı ve tekliflerin görüşülme sırasının değiştirildiği görülmüştür. Daha fazla bilgi için bkz. ÇELİKER, *Türkiye’de Yasa Yapma Süreci*, s. 191-192.

¹⁸⁹ Danışma Kurulu her yasama yılının başında genel kurulun bir aylık kesin gündemini ve bir sonraki ayın taslak gündemini belirler. Kesin gündem, taslak gündemde yer alan işler arasından belirlenir. Her ayın son haftası bir sonraki ayın kesin gündemi ile onu izleyen ayın taslak gündemi karara bağlanır. Bu gündemler duyurulur.

gündem üzerindeki değişiklik istemleri Danışma Kurulunda oybirliğiyle kabul edilmedikçe yerine getirilmez; taslak gündemlerin değiştirilmesinde oybirliği sağlanamazsa Başkan karar verir. Hükümetin Genel Kurul gündemini belirlemede ve gündem sırasını değiştirmede tekeli kırılmak için de bir hüküm getirilmiştir. Buna göre hükümetin istemi üzerine Danışma Kurulu kesin gündeme en fazla iki yeni iş alabilir veya mevcut işlerden en fazla üç tanesinin sırasını değiştirebilir. Bu şekilde gündeme alınacak işlerin taslak gündemde yer alması zorunlu değildir. Ayrıca Danışma Kurulu kesin gündemleri belirlerken, her tasarı ve teklifin görüşülmesi için toplam bir süre belirleyecektir.¹⁹⁰

Başkan birleşimi kapatırken, gündemde bulunan hususlardan hangilerinin gelecek birleşimde veya birleşimlerde görüşüleceğini Genel Kurula bildirir. Bu husus ayrıca ilan tahtasında ilan edilir (İçt. m. 49/7).

Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda görüşülemez (İçt. m. 49/7). Böyle bir hükmün gündemde yer almasına gerek var mıdır sorusuna olumlu cevap verilmelidir. Çünkü gündemde olmayan bir işin görüşülmesi demokratik kurullarla bağdaşmaz. Üzerinde önceden düşünülmeden, sosyal, ekonomik ve siyasi etkileri hesaplanmadan ortaya atılan bir gündem konusunun hemen görüşülüp karara bağlanması fikir özgürlüğüne dayanan görüşme ilkesinin giderek yozlaşmasına ve yok olmasına yol açabilir. Bu nedenle gündemin önceden saptanması ve sıraya uygun olarak görüşmelerin sürdürülmesi gerekir.

2.6.2. Siyasi Parti Gruplarının ve Milletvekillerinin Gündem Hakkında Bilgilendirilmesi

Siyasi parti gruplarının ve milletvekillerinin gerek yasama çalışma ve faaliyetlerini, gerekse yürütmenin denetlenmesi fonksiyonlarını gereği gibi yerine getirebilmesi için parlamentoya gelen işlerin ve belgelerin varlığından haberdar olmaları gerekir. Bilgi akışının aksaması yasama çalışma ve faaliyetlerinin etkin ve

¹⁹⁰ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 45).

verimli bir şekilde yürütülmesini olumsuz etkiler. Bu nedenle İçtüzük, milletvekillerinin bilgilendirilmesi için “Gelen Kâğıtlar Listesi”nin dağıtılması gerektiğini öngörmüştür (m. 51).

İba ve Bozkurt, Gelen Kâğıtlar Listesini işlem görmek üzere TBMM’ye sunulan yasama ve denetim belgelerinin, özetlerini, geliş tarihlerini, nereden geldiğini ve genellikle bir sonraki aşamada işlem görmek üzere nereye gideceğini gösteren yazılı bir duyuru olarak tanımlanmaktadır. TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri, resmi tezkereler ve komisyon raporları ile soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru önermeleri, Gelen Kâğıtlar Listesinde yayımlanır. Bu önerge ve tezkerelerden, Genel Kurula sevk edilenler Gelen Kâğıtlar Listesinde ayrıca gösterilir. Gelen Kâğıtlar Listesi tatile rastlamadığı takdirde Cumartesi ve Pazar günleri hariç her gün yayımlanır, ilan tahtasına asılır, Meclisin toplantı günleri dağıtılır ve ilk birleşim tutanağına eklenir.¹⁹¹

Siyasi parti gruplarının ve milletvekillerinin bilgilendirilmesine yönelik ikinci önemli uygulama “Komisyonlar Bülteni”nin yayınlanmasıdır. İçtüzüğün 47. maddesine göre, TBMM Başkanlığı yılda iki defa Komisyonlar Bülteni yayımlar. Bu bültende, komisyonlara havale edilen, komisyonlarca genel kuruldan geri alınan ya da Genel Kurul tarafından komisyonlara geri verilen işlerin hangi safhada olduğuna yer verilir. Ayrıca, yasama döneminin başında, önceki dönemde sonuçlandırılmayan ve İçtüzüğün 77. maddesi uyarınca hükümsüz kalan işlerle, yine önceki dönemden kalmakla birlikte, yeni dönemde hükümsüz sayılmayan işleri gösterir listeler de dağıtılarak yeni dönemin ilk birleşiminin tutanağına eklenir.

2.6.3. Genel Kurul Görüşmeleri

İçtüzükte Genel Kurul görüşmelerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır. Sıkı şekil kuralları nedeni ile Genel Kurulda söz alma hakkı ve konuşma süreleri de sınırlıdır. Diğer taraftan parti disiplini Genel Kurul çalışma ve

¹⁹¹ İBA & BOZKURT, *100 Soruda Parlamento*, s. 63.

faaliyetlerinde daha sıklıdır. Parti disiplinin sağlanmasında aktif görevler üstlenen grup başkan vekilleri, Genel Kurul alışma ve faaliyetlerinde milletvekillerini yönlendiren en aktif aktörlerdir. Bu nedenle Genel Kurul görüşmelerinde yapılan değerlendirmeler daha çok siyasi nitelikte olmakta, görüşülen kanun tasarı veya teklifinin teknik özelliklerine ve esasına ilişkin konuşmalara daha az rastlanılmaktadır.

2.6.3.1. Genel Kurulda Görüşme Yöntemi

Kanun tasarı ve teklifleri gündemde yerlerini aldıktan sonra görüşülme sırası da gelmiş ise, Genel Kurul'da görüşmelerine başlanır. Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda hangi usule göre görüşüleceğini düzenleyen 81. maddesine göre ilk olarak tasarı veya teklifin tümü hakkında görüşme açılır. Tasarı veya teklifin tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemi yapılır. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde on dakika ile sınırlıdır. Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Bütün maddeler tek tek görüşüldükten sonra son konuşmalar yapılarak tasarı veya teklifin tümü oya sunulur. Böylece bir kanun tasarısı veya teklifi üzerine Genel Kurul görüşmeleri tamamlanmış olur. Genel Kurul'daki görüşmeler, esas komisyonun raporu üzerine yürütülür (m. 23).

2.6.3.1.1. Tasarı veya Tekliflerin Tümü Üzerinde Görüşmeler

İçtüzüğün 81. maddesine göre, tasarı veya teklifin önce tümü üzerinde görüşme açılır. Ancak tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelerin başlayabilmesi için hükümet temsilcisinin hazır bulunması gerekir. Her görüşmenin başından sonuna kadar hükümet adına görüş bildirmek üzere başbakan veya ilgili bakan ya da yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu bir daire amirinin Genel Kurulda hazır bulunması gerekir (İçt. m. 62).¹⁹² Hükümet yetkilisi görüşmenin başında hazır değilse, görüşme bir defalığına gelecek birleşime ertelenir (İçt. m.

¹⁹² İçtüzüğün 62. madde hükmü, Genel Kuruldaki bütün görüşmeler için getirilmiş genel bir kuraldır. Kanunların görüşülmesinde hükümetin temsili özel olarak düzenlenmediği için bu kural kanun görüşmelerinde de uygulanmaktadır.

62).¹⁹³ Ayrıca görüşmelerin başlayabilmesi için komisyon temsilcisinin de Genel Kurulda kendisine ayrılan yerde hazır bulunması zorunludur. Komisyonlar Genel Kurulda başkan veya başkan vekili ya da o iş için seçilen özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil edilir (İçt. m. 45). Uygulamada Komisyon raporlarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında daha çok başkan veya başkan vekili hazır bulunmaktadır.¹⁹⁴

Aksi, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; tasarı veya teklifin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar ise onar dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81/3). Tümünde komisyon, hükümet, siyasi parti grupları ve iki üye konuşabilir (İçt. m. 81/3, 72/1). Konuşmada öncelik şu şekildedir: Komisyon, hükümet, siyasi parti grupları ve milletvekilleri. Siyasi parti gruplarına, kendi aralarındaki istem sırasına göre söz verilir (İçt. m. 61/4). Komisyonun, Genel Kurul'da görüşülen işi tasarı veya teklifse, uygulamada komisyon tarafından herhangi bir açıklama veya konuşma yapılmamaktadır. Hükümet ise bu hakkını, muhalefet parti grupları tarafından yapılan, çoğu eleştirel nitelikte olan ve açıklama yapma gereksinimini doğuran konuşmalara cevaben kullanmaktadır. Görüşmeler daha çok siyasi parti gruplarının ve şahısların konuşmaları üzerine kurulu bir şekilde yapılmaktadır.

İçtüzük teklifi taslağı, konuşma sürelerine ve konuşmacılara ilişkin bazı sınırlamalar getirmiştir. Buna göre, siyasi parti grupları ile grubu olmayan milletvekilleri kesin gündemin dağıtılmasından itibaren konunun görüşülmeye başlanacağı ana kadar konuşmacılarını ve konuşma sürelerini Başkanlığa bildirir. Grubu olmayan milletvekilleri arasında uzlaşma olmaması halinde kimlerin konuşacağı istemde bulunanlar arasında başkan tarafından çekilecek kurayla

¹⁹³ Buradan çıkan sonuç hükümetin hazır bulunmaması sebebiyle görüşmelerin ancak bir defa ertelenebileceğidir. İkinci defa hükümet bulunmasa dahi görüşmelere başlamak gerekecektir. Ancak komisyonlar için böyle bir hüküm İçtüzükte öngörülmediğinden uygulamada komisyonların bulunmaması halinde erteleme sınırsız olarak uygulanmaktadır. Bir komisyon yerinde bulunmadığı sürece o tasarı veya teklifin görüşmelerine başlanamamakta, görüşmeler sürekli ertelenmektedir.

¹⁹⁴ Bazı durumlar da ise komisyon üyeleri arasından görüşülecek rapor için özel sözcü seçilmektedir. Komisyon üyeleri arasından seçilmiş özel sözcünün teorik olarak görüşülen konunun uzmanı bir kişi olması gerekir.

belirlenir. Konuşma sırasına yönelik olarak da, siyasi parti grupları üyesi en az olandan başlayarak sırayla söz hakkını kullanırlar. Grubu olmayan milletvekilleri en sonda konuşabilirler. İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi Danışma Kurulu tarafından kararlaştırılmamışsa hükümet, komisyon ve siyasi parti grupları adına yapılacak konuşmalar on beşer dakika, grubu olmayan milletvekilleri tarafından yapılacak konuşmalar da on dakika ile sınırlandırılmıştır. Genel Kurulda konuşmalar, kanun tasarı ve tekliflerinin geneli üzerinde yapılacaktır. Ayrıca maddeler üzerinde tek tek görüşme yapılmayacak, maddelere ilişkin değerlendirmeler de geneli üzerindeki görüşmelerde yapılabilecektir.¹⁹⁵

7.2.2001 tarihli ve 713 sayılı Meclis Kararı ile İçtüzüğün 81. maddesinde yasama çalışma ve faaliyetlerine hız kazandırmak amacıyla değişiklik yapılmış ve tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde komisyona, hükümete ve siyasi parti gruplarına beşer dakika söz verileceği hükme bağlanmıştı.¹⁹⁶ Anayasa Mahkemesi, kabul edilen düzenlemenin yasama çalışma ve faaliyetlerinde güdülen amacın yerine getirilmesini sağlayamayacak derecede olması gerekçesine dayanarak maddeler üzerinde komisyon, hükümet ve siyasi parti gruplarına beşer dakikalık süreyle söz verilmesini düzenleyen İçtüzük hükmünü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde şu hususlar üzerinde durmuştur: “...yasama faaliyetlerine siyasi partilerin, hükümetin, komisyonların ve üyelerin katılımlarının sağlanması için yapılan konuşmaların, kanunun konusu, kapsamı, madde sayısı, maddelerin içeriği, fıkra ve bent gibi yapısal özellikleri gözetilerek Meclis iradesinin sağlıklı oluşumuna olanak verecek bir süre içinde yapılması gerekir. 81. maddenin üçüncü fıkrası ile kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar için tanınan sürenin

¹⁹⁵ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 50).

¹⁹⁶ Bu düzenlemenin gerekçesi şu şekilde idi: “Kanun tasar ve tekliflerinin önce tümü, sonra da her bir maddesi üzerinde ayrı ayrı görüşme açılmakta, bu görüşmelerde; Siyasi parti gruplarına, komisyona, Hükümete ve şahısları adına ikişer milletvekiline konuşma hakkı tanınmaktadır. Hak sahiplerinin, konuşma hakkının tamamını kullanmaları durumunda bir tasarı veya teklifin; tümü üzerinde görüşmeler 160, her bir maddenin görüşülmesi de 80 dakika sürmekte, dolayısıyla üç maddeden ibaret bir tasarı veya teklifin görüşülmesinde sadece konuşmalar için 400 dakikaya, yani yaklaşık yedi saate ihtiyaç bulunmaktadır. ...Görüleceği üzere, tasarı veya teklifin görüşülmesi için öngörülmüş konuşma süreleri oldukça uzundur. Konuşma sürelerinin uzun olması; özellikle iktidar grubu veya grupları ile komisyon ve Hükümetin, konuşma haklarının tamamını veya bir kısmını kullanmamasına, genellikle hatiplerin konu dışına çıkmalarına, dolayısıyla gereksiz polemiklere, açıklama ve cevap hakkı taleplerine, TBMM’ne intikal etmiş tasarı ve tekliflerin azımsanmayacak kısmının görüşülmemesine, dolayısı ile birikmesine neden olmakta ve TBMM’nin verimliliğini azaltmaktadır.” Bkz. TBMMTD, Dönem 21, Birleşim 50, C. 53, SS. 586, s. 2-3.

kısalığı da gözetildiğinde maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyona dava konusu dördüncü fıkra ile tanınan 5 dakikalık sürenin bunların yasama faaliyetlerine katılımını ve işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yeterlilikte olmadığı sonucuna varılmıştır.”¹⁹⁷

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı verme kanaatini etkileyen unsurlar arasında maddeleri üzerinde milletvekillerine söz hakkı verilmeyişinin de göz önünde bulundurulduğu, eğer maddeler üzerinde milletvekillerine de söz hakkı verilmiş olsa idi, Mahkeme'nin vereceği kararın büyük ihtimalle aksi yönde olacağı ifade edilmektedir.¹⁹⁸

Maddeler üzerinde, milletvekillerinin de dâhil olması durumunda, beşer dakika söz hakkı tanınmasına ilişkin düzenleme, yasama çalışma ve faaliyetlerinin yerine getirilmesine engel olmayacağını ifade eden Has, yasama çalışma ve faaliyetlerinin gereği gibi yerine getirilmesinde tasarı ve tekliflerin yeterince tartışılmasının yanı sıra kanun tasarı ve tekliflerinin değişen toplumsal ihtiyaç ve koşullara uygun şekilde kanunlaşmasının da zamanında yapılması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca Has, aksi durumun parlamentoların tarihsel misyonunu tamamladığı, hantal yapılarıyla artık değişen ihtiyaç ve koşullara uyum sağlamaktan uzak oldukları yönündeki düşüncelerin yaygınlaşmasına yol açabileceğini ifade etmiştir.¹⁹⁹

Konuşmaların tamamlanmasının ardından, İçtüzüğün 72. maddesine göre görüşmelerin devamına dair bir önerge verilmemiş ise, tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanmış olur. Eğer böyle bir önerge verilmişse, -değişiklik önergelerinin aksine bir üye tarafından da verilebilir- üzerinde görüşme açılmaksızın önerge, Genel Kurulun onayına sunulur. Önergenin kabulü halinde, komisyon, hükümet, siyasi parti grupları ve üyelere ikinci defa söz verilir. Bu durumda konuşma süreleri yukarıda belirtilen sürelerin yarısı kadardır (İçt. m. 60/8, 72/2, 81/3).

¹⁹⁷ AYM Kr: E 2001/129, K. 2002/24, K.T. 31.1.2002, R.G. 18.6.2002 – 24789.

¹⁹⁸ Ozan ERGÜL, “Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemi”, *AÜHFĐ*, C: 51, S: 4, 2002, s. 110-111.

¹⁹⁹ HAS, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, s. 143.

Bu konuşmaların ardından tümü üzerine soru-cevap işlemine geçilir. Soru hükümete ve komisyona sorulur. Sorular, konuşmalar bittikten sonra sıra ile üyeler tarafından oturdukları yerlerden sorulur (İçt. m. 60/8, 72/2, 81/3). Tasarı veya teklifin tümü üzerinde, soru-cevap işlemi yirmi dakikadır (İçt. m. 81/1-b).

Ancak, soru-cevap bölümünde sorulan soruların çoğu genellikle görüşülen tasarı veya teklifin konusundan çok uzaktır. Zira üyeler, görüşülen tasarı ve teklifin konusuna yönelik soru sorma yerine, genellikle seçim çevrelerine ilişkin sorunları Meclis Başkanlığı aracılığıyla hükümet temsilcisine sormaktadırlar. Özellikle muhalefet partilerine mensup üyeler yönünden hükümet temsilcisi bakana seçim bölgelerinin sorunlarını iletibilmelerinin en kısa, bazen de tek yolu bu soru-cevap bölümü olmaktadır. Muhalefet partilerine mensup üyelerin bu şekilde soru yönelmeleri yürütme organının denetimi açısından da oldukça gerçekçidir.

Konuşmaların ve soru-cevap işleminin tamamlanması ile tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanmış olur. Tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından sonra tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Maddelere geçilmesinin reddedilmesi halinde tasarı veya teklif reddedilmiş olur. Komisyon raporu tasarı veya teklifin reddine ilişkinse, redde ilişkin komisyon raporu Genel Kurul tarafından kabul edilirse tasarı veya teklif reddedilmiş olur. Genel Kurulun ret raporunu kabul etmemesi durumunda tasarı veya teklif tekrar komisyona gönderilir.

2.6.3.1.2. Tasarı veya Teklifin Maddelerine Geçilmesi

Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi kabul edildiğinde, her bir madde hakkında ayrı ayrı görüşme açılır ve her bir maddenin görüşülmesi tamamlandıktan sonra maddeler ayrı ayrı oya sunulur. Maddeler üzerinde siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmalar onar, her bir madde için ikişer üye tarafından yapılacak konuşmalar ise beşer dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81/4). Burada da İçtüzüğün 72. maddesine göre görüşmelerin devamına dair önerge verilebilir. Konuşmaların ardından madde üzerinde soru-cevap işlemi yapılır. Ancak, burada soru cevap işlemi 10 dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81/1-b). Uygulamada genelde soru-

cevap süreci tümü üzerinde yapılmaktadır. Maddeler üzerinde soru-cevap işlemi çok fazla uygulanmamaktadır. Görüşmelerin tamamlanmasından sonra, varsa maddeyle ilgili önerilerin işlemlerine geçilir. Oya sunulan madde kabul edilmiş veya reddedilmiş olur. Kabul edilmiş ise diğer maddeye geçilir; reddedilmiş ise o madde kanun tasarı veya teklif metninden çıkmış olacaktır. Maddelerin görüşülmesi burada ifade edildiği gibi bu kadar basit değildir. Aşağıda görüleceği üzere maddeler üzerinde değişiklik önerileri verilebilmektedir. Bu aşama oldukça karmaşık olup aşağıda ayrıca incelenecektir.

2.6.3.1.3. Söz Talebi ve Konuşma

Kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmeleri sırasında siyasi parti grupları, hükümet veya komisyona hangi sırayla söz verileceği ve şahısları adına kaç milletvekiline söz verileceği konuları İçtüzükte özel olarak düzenlenmiş değildir. İçtüzüğün bu konu ile ilgili 60. maddesi parlamento yasama ve denetim faaliyetleri için öngörülmüş genel bir kuraldır. Genel Kuruldaki bütün görüşmeler için uygulanan bu kural, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmeleri sırasında da uygulanmaktadır. İçtüzüğün genel nitelikteki 60. maddesine göre “*Adını önceden kaydettirmeyen veya oturum sırasında Başkandan söz almayan hiç kimse konuşamaz. Gündemde bulunan veya belli bir günde görüşme konusu olacağı Anayasa, Kanun veya İçtüzük gereğince bilinen konular dışında, kâtip üyeler, söz alma istemi kaydedemezler. Konuşma, Başkanlığa ve Genel Kurula hitap edilerek kürsüden yapılır. Pek kısa bir sözü olduğunu belirten üyeye Başkan, yerinden konuşma izni verebilir. Yazılı bir konuşmanın, kürsüden okunması veya Başkanın izni ile bir kâtip üyeye okutturulması mümkündür. Görüşme sırasında Hükümetten veya komisyondan soru sormak isteyenler, sorularını yerlerinden sorarlar. Sorular, konuşmalar bittikten sonra sıra ile sorulur. İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasî parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır.*”

Söz sırası ve söz sırasını değiştirme de İçtüzüğün 61. maddesine göre “Söz, kayıt veya istem sırasına göre verilir. Genel Kurul gerekli görürse, görüşme konusunun lehinde, aleyhinde ve üzerinde olmak üzere sırayla söz verilir. Başkan, görüşmeye başlamadan önce, söz sırasına göre söz alanların adlarını okutur. Hükümete, esas komisyona ve siyasi parti gruplarına, söz almada öncelik tanınır. İlk öncelik esas komisyona, ikinci öncelik Hükümete, üçüncü öncelik siyasi parti gruplarına aittir. Siyasi parti gruplarına istem sırasına göre söz verilir. Grup sözcüleri, yetki belgelerini Başkanlığa vermek zorundadırlar. Son söz milletvekilinindir. Bir milletvekili, söz sırasını diğerine verebilir. Söz sırasını bir başkasına veren milletvekili, bundan faydalanan milletvekilinin sırasında konuşabilir.”

Kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi sırasında İçtüzük gereği söz, kayıt ve istem sırasına göre verilir. Uygulamada aynı anda birçok milletvekili konuşma yapmak üzere istemde bulunabilmektedir. Bu durumda da oturumu yöneten başkan aynı anda başvurmuş olan milletvekilleri arasından kura çekmek suretiyle konuşma yapacak iki milletvekilini belirlemektedir.

Genel Kurulda konuşabilmek için konuşma talebinde bulunulması gerekir. Konuşmacılar, talep sıralarına göre konuşurlar. Ancak oturumu yöneten Başkan gerek görürse, görüşme konusunun lehinde, aleyhinde ve üzerinde olmak üzere sırasıyla söz verebilir. Başkan görüşmelere başlamadan önce söz talep sırasına göre söz alacakların adlarını okutur.

İçtüzüğün 60. maddesinin altıncı fıkrası milletvekillerinin görüşmeler (genel kuruldaki bütün görüşmeler, sadece kanun tasarı veya teklifi görüşmeleri değil) ile ilgili soru sormalarını düzenlemektedir. Ancak bu düzenlemede görüleceği üzere soru-cevap işlemi için bir süre sınırı getirilmemiştir. Buna rağmen kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesini düzenleyen özel madde olan 81. maddede tasarı veya teklifin tümü üzerindeki soru-cevap işlemi 20, maddeler üzerindeki soru-cevap işlemi ise 10 dakika ile sınırlandırılmıştır. 60. ve 81. maddeler bu şekilde iki ayrı İçtüzük düzenlemesi olarak İçtüzükte yerini almıştır. Bu maddelerin anlam ve önemini daha iyi kavramak için uğramış oldukları değişiklik evrelerine bakmak gerekir. 7.2.2001

tarhli ve 713 sayılı Meclis Kararı ile İçtüzüğün bazı maddeleri değiştirilmiştir.²⁰⁰ Bu çerçevede yasama çalışma ve faaliyetlerine hız kazandırmak amacıyla 60. ve 81. maddelerde de değişiklik yapılmıştı. Ancak dönemin muhalefet partilerine mensup milletvekilleri İçtüzük değişikliğine karşı Anayasa Mahkemesine başvurmuşlardır. Anayasa Mahkemesi de aşağıda inceleneceği üzere başvurular karşısında İçtüzükte değişiklik yapan birçok madde ile ilgili iptal kararı vermiştir.²⁰¹ 60. maddenin değişiklik öncesi altıncı fıkrasında şu anki mevcut durum gibi soru-cevap işleminde herhangi bir süre sınırlaması mevcut değildi. Ancak değişiklikle altıncı fıkranın sonuna “soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır” cümlesi eklenmiştir. Bu değişikliğin gerekçesi olarak da Genel Kurul alışma ve faaliyetleri sırasında soru-cevap işleminin istismar edilmesi gösterilmiştir. İstismar hususu görüşülen kanun tasarısı veya teklifi ile ilgili değil, daha çok tasarı veya teklif aracılığıyla başka konularda soru sorulmasından kaynaklanmıştır. Özellikle bu dönemde Genel Kurul görüşmelerinin televizyonda yayınlanması, soruların çok büyük bir kısmının görüşülen kanun tasarısı veya teklifi ile hiç bir ilgisi bulunmayan yerel ihtiyaç ve sorunların gündeme getirilmesinden oluşuyordu. Ancak, Anayasa Mahkemesi bu değişikliği iptal etmiştir. İptal gerekçesinde Yüce Mahkeme şu hususlar üzerinde durmuştur: “ağdaş demokrasilerde, siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunun mümkün olan ölçüde geniş ve açık tartışmalarla sağlanması, iktidar ve muhalefet partileri ile milletvekillerinin seçmen önündeki sorumluluklarının gereğidir. Bu bağlamda, yasama işlevi yerine getirilirken, iktidar-muhalefet diyalogu içinde Meclis iradesinin yansıtılmasında yapılan konuşmalar kadar bir aydınlanma ve bilgilenme aracı olan soruların da önemi yadsınamaz. Özellikle teknik düzenlemeler içeren tasarı ve tekliflerin konuya yabancı üyelerce anlaşılabilmesi büyük ölçüde soru-cevap yoluyla sağlanabilir. Sınırsız bir tartışma ortamı ve sonu gelmeyen soruların, Meclis çalışmalarını ve yasama işlevinin etkili ve sağlıklı biçimde yerine getirilmesini engelleyeceği açıktır. Ancak, tasarı ve tekliflerin olabildiğince çabuk çıkarılabilmesi için 550 milletvekilinden oluşan TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşmelerde İçtüzüğün 81. maddesiyle maddeler üzerinde soru sorulması yasaklanıp, dava konusu 60. madde

²⁰⁰ 7.2.2001 tarihli ve 713 sayılı Meclis İçtüzük Değişikliği Kararı 21. Dönem, 50. Birleşim tutanağının sonuna, 53. Cilt Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisine eklenmiştir.

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

ile de tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap işlemi on dakika ile sınırlandırılarak milletvekillerinin soru sorma haklarının yasama işlevinin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyecek biçimde sınırlandırılması demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez.” Görüleceği üzere Yüce Mahkeme 60. madde ile 81. madde arasındaki ilişkiyi iptal kararının gerekçesine temel oluşturmuştur.

Değişiklik öncesi 81. maddede soru-cevap işleminin nasıl yapılacağı ve ne kadar süre ile yapılacağı konusunda bir hüküm yoktur. Dolayısıyla genel hüküm olan 60. maddedeki sınırsız süresi olan soru-cevap işlemi kanun tasarı ve tekliflerinin hem tümü üzerindeki görüşmelerde hem de maddeleri üzerindeki görüşmelerde uygulanmaktaydı. Dolayısıyla muhalefet soru-cevap işlemini her istediğinde engelleme aracı olarak kullanabilmekteydi.²⁰² Bu da yasama çalışma ve faaliyetlerini yavaşlatmakta, hükümetin kanunlaşmasını istediği kanun tasarı veya tekliflerinin kanunlaşması aylarca sürebilmekte idi. Bu nedenle değişikliğe gidilen 81. madde ile kanun tasarı veya tekliflerinin tümü üzerinde soru-cevap işleminin yapılabileceği belirtilmiş ancak süre belirtilmemiştir (Süre belirtilmediği için genel hüküm olan 60. maddedeki 10 dakika uygulanacaktır). Ayrıca maddeler üzerinde soru-cevap işlemi yapılmayacağı açıkça belirtilmiştir (Bu belirtilmemiş olsa 60. madde hükümlerine göre soru-cevap işlemi yapılabilecektir. Dolayısıyla maddeler üzerinde de 10 dakika süreyle soru-cevap işlemi yapılabilecekti). Bu durumda bir kanun tasarısı veya teklifi ile ilgili olarak yapılabilecek azami soru-cevap işlemi 10 dakika ile sınırlı kalmıştır. Gerçekten bu durum demokratik bir hak olan soru-cevap işleminin nasıl kullanılacağı ve milletvekillerinin nasıl aydınlanacağı konusunda ciddi şüpheler uyandırmıştır.

Nitekim 81. maddenin bu değişiklikle ilgili kısmı da Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası konusu olmuş ve Mahkeme şu gerekçelerle değişikliği iptal etmiştir: “...milletvekillerinin bir konuda aydınlanmaları, düşünce ve kanaat oluşturmaları, buna göre de oy kullanmaları sürecinde maddeler üzerinde soru

²⁰² Engelleme veya geciktirme anlamına gelen “obstrüksiyon” kelimesi, genel olarak yasama sürecindeki işlerin ya da etkinliklerin, bunlara karşı çıkan siyasi partiler ya da milletvekillerince kanuni yollar kullanılarak engellenmesi, tıkanması ya da geciktirilmesi girişimidir. Daha fazla bilgi için bkz. Şeref İBA, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları”, *AÜHFD*, C. 52, S. 1, Ankara, 2003, s. 189.

sormalarının tümüyle yasaklanmasının, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen yetkilerini kullanmaları ve görevlerini yerine getirmelerini büyük ölçüde zorlaştıracığı da kuşkusuzdur.”

Ayrıca 81. maddenin (d) bendinde yapılan değişiklik ile de tasarı ve tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması kanun tasarılarının maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağını ve önerge verilemeyeceğini düzenleyen bir hüküm getirilmişti. Ancak, bu hükümde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İptal gerekçesinde Yüce Mahkeme: *“Anayasa'nın 7. maddesine göre Türk Milleti adına yasama yetkisini kullanan ve 87. maddesi uyarınca da kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak görev ve yetkileri arasında bulunan TBMM'nin bu işlevini gereğine uygun olarak yerine getirebilmesi için kimi durumlarda kanunların diğer maddeleri kadar önem kazanan yürütme ve özellikle yürürlük maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi zorunlu hale gelebilir. Her kuralın özgürce tartışılıp, sonuca bağlanamadığı bir ortamda demokrasi ilkelerinin uygulandığından söz edilemez. Bu nedenle, hakkın kötüye kullanılarak yasama faaliyetlerinin engellenmesini önlemek amacıyla durumun gerektirdiği ölçüde kimi sınırlamalar getirilebilirse de yasama etkinliklerinin ayrılmaz bir parçası olan görüşme ve önerge vermenin tümüyle yasaklanması Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen devletin demokratik olma niteliği ile bağdaşmaz.”* demiştir.

81. maddenin dördüncü fıkrası ile de *“Maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verilir.”* hükmü düzenlenmişti. Böylece daha önce maddeler üzerindeki konuşma süresi on dakika iken beş dakikaya indirilmiştir. Ayrıca üyelerin daha önce beş dakika olan maddelere ilişkin söz hakları tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin yasama faaliyetlerine en geniş ve etkili biçimde katılımlarının sağlanmasının zorunlu olduğunu ve yapılan düzenlemeyle bu katılımın engellendiğini ifade ederek bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde: *“Yasama alanındaki gereksinimlerin belirlenerek TBMM'ne getirilmesinde*

hükümetlerin sorumluluğu, kanunların oluşmasındaki katkı ve çabaları nedeniyle de komisyonların konumu gözetildiğinde, bunların da yasama etkinliklerine katılımlarının gerektiğinde duraksanamaz. Ancak kanun tasarı ve teklifleri görüşülürken iktidar muhalefet diyalogu içinde, yasama faaliyetlerine siyasi partilerin, hükümetin, komisyonların ve üyelerin katılımlarının sağlanması için yapılan konuşmaların, kanunun konusu, kapsamı, madde sayısı, maddelerin içeriği, fıkra ve bent gibi yapısal özellikleri gözetilerek Meclis iradesinin sağlıklı oluşumuna olanak verecek bir süre içinde yapılması gerekir. 81. maddenin üçüncü fıkrasıyla kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar için tanınan sürenin kısılalığı da gözetildiğinde maddeler üzerinde siyasî parti grupları hükümet ve komisyona dava konusu dördüncü fıkra ile tanınan 5 dakikalık sürenin bunların yasama faaliyetlerine katılımını ve işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yeterlilikte olmadığı sonucuna varılmıştır.” Anılan gerekçelerle Anayasa Mahkemesi bu maddeyi de Anayasanın 2 ve 87. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Görüleceği üzere Anayasa Mahkemesi İçtüzük’te yapılan değişikliklerde yer alan konuşma süresi sınırlamalarını, maddeler üzerindeki görüşme yasaklarını ve aşağıda incelenecek olan değişiklik önergesi verilmesindeki sınırlamaları demokratik hukuk devleti ilkesine ve TBMM’nin görevlerinin düzenlendiği 87. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Parlamenter demokrasilerde çoğunluğun yönetme hakkının varlığını kabul etmekle beraber azınlığın görüşlerini açıklamada sınırlamalara maruz kalmasını önlemek de, azınlık ile çoğunluk arasında dengenin sağlanması açısından önemlidir. Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarla bu dengeyi muhalefet aleyhine bozacak içtüzük değişikliklerini iptal etmektedir.

2.6.3.1.4. Son Konuşmalar

İçtüzüğün 86. maddesine göre, tasarı veya teklifin tümünün kesin olarak oylanmasından (tümünün oylanmasından) önce milletvekilleri, ne yolda oy kullanacaklarını kürsüden belirtmek isterlerse, Başkan lehte ve aleyhte birer kişiye söz verir. Bu konuşma kısa, açık ve gerekçeli yapılır. Milletvekiline son konuşma hakkının tanınması ile milletvekili bu konuşmasında ne yönde oy kullanacağını gerekçeleriyle ifade edeceğinden, diğer milletvekillerinin kanaatlerinin oluşmasına

katkıda bulunmaktadır. Ancak bu mekanizma da zaman zaman amacı dışında kullanılmakta, lehte söz isteyen bir milletvekili görüşülen konunun aleyhinde konuşabilmekte, ya da tersi olabilmektedir.

2.6.3.1.5. Teşekkür Konuşması

Uygulamada, bir kanun tasarısı kanunlaştığında, nezaket gereği, ilgili bakan, tasarı veya teklifin kabulü nedeniyle bir teşekkür konuşması yapmaktadır.

2.6.3.2. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Toplantı yeter sayısı, görüşmelerin başlayabilmesi için bulunması gereken en az üye sayısıdır. 1924 Anayasası'nda bu konuda bir hüküm bulunmamasına rağmen, 1961 Anayasasının 86. maddesi toplantı yeter sayısını her iki meclis için üye tamsayılarının salt çoğunluğu olarak hükme bağlamıştır. 1982 Anayasasının 96. maddesine göre ise, *“TBMM, yapacağı seçimler dâhil, bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır.”* 1982 Anayasasında, toplantı yeter sayısı için 1961 Anayasasından daha düşük bir oran belirlenmesinin sebebi, 1982 Anayasası'nın 96. maddesinin gerekçesinde; *“1961 Anayasası'nın 86. maddesinde düzenlenmiş olan toplantı ve karar yeter sayısı 1961 Anayasasının uygulandığı dönemde Meclis toplantılarının ve karar alma zorluklarının ortaya çıkması nedeniyle yeniden gözden geçirilmek suretiyle düzenlenmiştir. Getirilen yeniliklerin Meclis toplantılarına istikrar getireceği ve kararların daha kolay ve tutarlı olmasını sağlayacağı görüşü hâkim olmuştur.”* şeklinde açıklanmıştır.

Anayasa'da toplantı ve karar yeter sayıları açıkça belirtilmiş olmasına rağmen parlamento hukukunun en fazla tartışılan konuları arasında toplantı ve karar yeter sayısı gelmektedir. Çünkü milletvekilleri parlamento oturumlarına katılmaktan ziyade parlamento oylamalarına katılmayı daha çok tercih etmektedir.²⁰³ Bu durum alışkanlık haline gelince de toplantı ve karar yeter sayısının bulunması sorun olabilmektedir.

²⁰³ Michael FOOT, *Parliament in Danger*, Pall Mall Press, London, 1959, s. 5.

Turan, ülkemizde toplantı ve karar yeter sayısının Anayasa düzeyinde ele alınmış olmasının kökeninde, belirli sayıda milletvekilinin katılımı sağlanmadan parlamentonun alacağı kararların meşruiyet temellerinin zayıf olacağı endişesinin yattığını söylemekle birlikte, Anayasaya iyi niyetle konulduğu konusunda herhangi bir kuşku duyulmaması gereken 96. maddedeki hükümlerin uygulamada amaçlananın tersi bir sonuç yarattığını belirtmektedir. Şöyle ki, yasama sürecini yavaşlatmak, belirli kanunların çıkmasını engellemek, hatta sadece hükümeti zor duruma düşürmek isteyen muhalefet partileri, toplantı çoğunluğunun oluşmasını engellemeye yönelmekte, iktidar partisinin milletvekillerinin her oturuma devamını sağlamasının güçlüğü karşısında, kendileri de oturumlara girmeyerek kanun yapımını yavaşlatmaktadırlar.²⁰⁴

İçtüzüğün 2. maddesi toplantı yeter sayısının tespitinde, beşyüzelli üye tam sayısı göz önünde bulundurulacağı ve TBMM üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olmasının üye tam sayısını değiştirmeyeceğini açıkça hükme bağlamıştır. Birleşimi yöneten Başkan da, oy kullanmasa da, toplantı yeter sayısının hesabında değerlendirilir. Nitekim uygulamada bu yöndedir. Ayrıca, İçtüzüğün 146. maddesine göre, Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayan milletvekilleri de toplantı yeter sayısına dâhil edilmektedirler.

Birleşimi yöneten Başkan, toplantı yeter sayısını, ya müşahede ya da yoklama yoluyla tespit eder. İçtüzüğün 57. maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Başkan birleşimi açtıktan sonra tereddüde düşerse yoklama yapar.*” Başkan, her birleşimin başında yoklama yapmak zorunda olmayıp, müşahede sonucu Genel Kurulda toplantı için yeterli üyenin olup olmadığı konusunda tereddüde düşerse, yoklama yapabilecektir. Başka bir ifadeyle, birleşimin başında yoklama yapıp yapmama konusunda birleşimi yöneten Başkanın takdir yetkisi bulunmaktadır. İçtüzük, Başkana bu yetkiyi her oturumun başında değil, sadece birleşimin başında kullanmak üzere vermiştir.

²⁰⁴ İlder TURAN, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması-Sorunlar ve Öneriler”, s. 66; III. bölümde incelenecek olan “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*” görüşmelerinde muhalefet parti grupları sürekli toplantı ve karar yeter sayısı isteyerek Tasarının kanunlaşmasını engellemeye çalışmışlardır.

Ayrıca, görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir (İçt. 57/2). Milletvekilleri her an değil, sadece işaretle oylamaya geçilirken yoklama talebinde bulunabilecektir. Yoklama talebinde bulunan milletvekillerinin en az yirmisi Genel Kurul salonunda bulunmadığı takdirde, yoklama istemi düşer. Yoklama, elektronik oy düğmelerine basmak veya Başkan lüzum gördüğü zaman ad okumak suretiyle yapılır (İçt. 57/3). Yoklama sonucunda, üye tam sayısının en az üçte birinin mevcut olmadığı anlaşılırsa, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Bu oturumda da toplantı yeter sayısı yoksa birleşim kapatılır (İçt. m. 57/4). İttüzükte toplantı yeter sayısının varlığı, sadece görüşmelerin başlaması için aranmamış, tüm görüşmeler boyunca aranmıştır. Zira İttüzük görüşmelerin devamında yapılacak her işaretli oylama öncesinde de, yoklama istenebileceğini vurgulayarak bu konuya açıklık getirmiştir.

Görüşmeler süresince, görüşülen konunun ilgi çekiciliği ya da kulis faaliyetleri nedeniyle toplantıya katılan milletvekili sayısı, sürekli değişebilmektedir. Siyasi parti gruplarının uzlaştığı işlerin görüşülmesinde, herhangi bir yoklama tehdidinin bulunmayışı sebebiyle, yine bütçe görüşmelerinin uzunluğu ve yorucu olması nedeniyle, katılımın zaman zaman çok az olduğu aşikârdır. Böyle değişkenli bir katılımın bulunduğu bir durumda toplantı yeter sayısının bulunup bulunmadığını tespit etmek amacıyla sürekli yoklama talebinde bulunup, yoklama yapılması Genel Kurul çalışmalarını yavaşlatmaktadır. Böyle bir durumda, toplantı yetersayısının varlığı konusunda Başkanlık divanı tereddüde düşmediği ve milletvekillerince yoklama talebinde bulunulmadığı sürece toplantı yeter sayısının varlığını kabul etmek gerekir.²⁰⁵ Zira Anayasa Mahkemesi, yoklama istemlerinin sık sık yoklama isteğinde bulunulmasından ötürü yerine getirilmemesinin iptal sebebi olarak ileri sürülmüş olmasını Anayasaya aykırı bulmamıştır. Çünkü şekli incelemenin, Anayasa gereği salt son oylamayla sınırlı olmasından dolayı, son oylamadaki toplantı ve karar yeter sayısını incelemekle yetinmiş ve bu yöndeki iptal talebini değerlendirmeye almamıştır.

²⁰⁵ Aynı yönde bkz. GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s. 211; TANÖR & YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 252.

Anayasanın 96. maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.*” Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde Anayasa tarafından belirlenmiş farklı bir toplantı ve karar yeter sayısı yoktur. Dolayısıyla kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde de Anayasanın 96. maddesinin birinci fıkrası hükmü olan toplantıya katılanların salt çoğunluğu aranacaktır. Ancak Anayasa’nın 87. maddesinde 3.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle özel bir hüküm getirilmiştir. Bu hükümle genel ve özel af ilanı içeren kanun tasarı veya tekliflerinin kanunlaşabilmesi, ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olacaktır. Burada görüldüğü üzere toplantı yeter sayısında bir değişiklik yoktur, ancak karar yeter sayısı için nitelikli bir çoğunluk aranmaktadır.

İçtüzüğün 146. maddesine göre de “*Oya konulan bütün hususlar, Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur. İşaretle oylamada olumlu oylar, olumsuz oylardan fazlaysa, oya konan husus kabul edilmiş; aksi halde, reddedilmiş olur. Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dâhil edilirler.*”

Bu hükümler çerçevesinde öncelikle karar yeter sayısını tespiti yönünden “toplantıya katılanlar” kavramına açıklık kazandırılması gerekmektedir. İçtüzüğün 146. maddesindeki “*Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dâhil edilirler.*” hükmü, Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayan milletvekillerinin, toplantıya katılanlar kavramına dâhil olduklarını, açıkça belirtmiştir. Ancak bu konuda toplantıya katılıp da oy kullanmayanların göz önünde bulundurulmayacağına ilişkin savların günümüzde de geçerli olduğunu söyleyen Has, Genel Kurul’da bulunup da oylamaya katılmayanların yeter sayıya dâhil edilmelerini öngören 146. madde hükmünün, salt işaretli oylamalar için geçerli olduğunu belirterek hükmün tarihsel gelişiminin de hükmün, salt işaretle oylamalar için getirildiğine dikkat çekmektedir. İşaretle oylamanın niteliği de, bu hükmün salt işaretle oylamalar için geçerli olduğu yönündedir. Zira açık ve gizli oylamalardaki

oyların toplamının 550'nin 1/3'i olan 184'ün altında çıkması halinde, toplantı yeter sayısının olmadığı gerekçesi ile birleşime ara verilip, sonraki oturum veya birleşimde oylamaların tekrar edilmesi yönündeki Meclis uygulamasının da bu görüşü desteklediği ifade edilmektedir.²⁰⁶

Anayasanın 96. maddesinde karar yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. İktüzük ise bu salt çoğunluğu tanımlamış ve tanımını da bir sayının yarısından az olmayan çoğunluk olarak belirtmiş. Fakat salt çoğunluk kavramının genel kabul gören tanımı “bir sayının yarısından fazlası” olan çoğunluktur.²⁰⁷ Toplantıya katılanların sayısının 500 olduğu bir toplantıda Anayasa'ya göre salt çoğunluk 251 iken, İktüzüğe göre bu çoğunluk 250 olacaktır. Anayasa ile İktüzük hükmü çatışmaktadır. Bu çatışma İktüzük hükmünün ihmal edilerek doğrudan anayasa hükmünün uygulanması ile giderilmelidir. Zira Anayasa'nın Geçici 6. maddesine göre “Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi İktüzükleri yapılıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İktüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.” hükmüne göre İktüzüğün Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanacaktır.

2.6.3.3. Genel Kurulda Değişiklik Önergeleri

Genel Kurul, kanun tasarı veya teklif metninin Bakanlar Kurulu tarafından Başkanlığa sunulmuş olan halini değil; komisyon tarafından üzerinde değişiklikler yapılarak kabul edilmiş metni görüşür. Bu metinde Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında değiştirilebilir. Ancak Genel Kurulda verilecek önergeler,²⁰⁸ kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi sürecinde en çok tartışılan konuların başında gelir. Çünkü komisyonların aksine Genel Kurulda verilecek önergeler süre, sayı ve şahıs itibarıyla

²⁰⁶ HAS, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, s. 111; Aynı yöndeki diğer görüş için bkz. İBA, *Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları*, s. 160.

²⁰⁷ Aynı yönde görüş için bkz. BAKIRCI, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, s. 396.

²⁰⁸ Kanun yapım sürecinde görüşülen kanun tasarı veya teklifine ilişkin herhangi bir değişiklik önerisinde bulunmak için milletvekillerinden biri veya birçoğu tarafından Başkanlığa verilen, oya sunulacak karar verilmesi istenen yazılı kâğıtlara önerge adı verilmektedir. Bkz. Fazlı PEHLİVAN, *TBMM'de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinden Örnekler*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2007, s. 221.

sınırlıdır. Verilen önerenin işleme alınması halinde önerge sahibine önergesi hakkında konuşması için Genel Kurulda söz verildiğinden gerek iktidar gerekse muhalefet parti grupları tarafından önerge verme hakkının kullanılması büyük önem arz eder.

İçtüzüğün 87. maddesinin birinci fıkrasına göre, “*Kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa, kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önermeleri verebilir. Bu esaslar dairesinde milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önermeleri dâhil her madde için yedi önerge verilebilir. Her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hak; ilgili siyasî parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir.*” Görüleceği üzere, tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmeleri sırasında bir maddenin reddi, tasarı veya teklifin tümünün ya da bir maddesinin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi konularında milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önermesi verebilirler.²⁰⁹ Ancak milletvekilleri tarafından verilecek önergelerin sayısı sınırlandırılmıştır. Buna göre, Anayasaya aykırılık önermeleri dâhil olmak üzere, milletvekilleri tarafından her madde için en fazla yedi önerge verilebilir. Bununla birlikte, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Bu durumda milletvekilleri tarafından verilecek yedi önergenin en az biri bir siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin olacaktır. Siyasî parti gruplarının bu haklarını kullanmaması durumunda, bu hak diğer parti grupları ya da bağımsız milletvekilleri tarafından kullanılabilir. İçtüzüğün bu hükmü değişiklik önergesi vermede siyasî parti gruplarına, milletvekillerine göre üstünlük

²⁰⁹ İçtüzüğün 42. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, “Komisyon raporunda imzası bulunan komisyon üyesi, diğer komisyonlarda ve Genel Kurulda, çekimser veya aykırı olduğunu rapor metninde yazıyla belirttiği hususlar dışında, sözcüden soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz.” Buna göre, komisyon raporuna aykırı veya muhalif olduğunu belirtmeyen bir komisyon üyesinin konuşma yapamaması ve soru bile soramamasının karşısında, bundan daha önemli bir aşama olan değişiklik önermesini de, evleviyetle, veremeyeceğinin kabulü gerekir. Nitekim uygulama da bu yönde olup, muhalif ya da çekimser olduğunu belirtmemiş komisyon üyesi, değişiklik önergesi verememektedir. Bkz. İBA & BOZKURT, 100 Soruda Parlamento, s. 179.

tanımaktadır. Hükümet ve komisyon tarafından engelleme amaçlı önergelerin verilebilmesinin söz konusu olmaması ve bunlar tarafından verilen önergelerin görüşülen kanun tasarı veya teklifi metninde değişiklik yapılmasında zorunluluk görülen durumlarda olabileceği gerçeğinden hareketle, hükümet ve komisyon tarafından verilen önergelerde bir sayı sınırı belirtilmemiştir.

İçtüzük teklifi taslağı ile kanun tasarı ve teklifleri üzerinde Genel Kurulda önerge verme sayısı Danışma Kurulu tarafından aksi kararlaştırılmadıkça madde sayısı kadar olarak belirlenmiştir. Toplam önerge sayısı siyasi parti grupları ile grubu olmayanlar arasında üye sayısı oranında dağıtılacaktır. Grubu olmayan milletvekillerine düşen önerge sayısı düşüldükten sonra kalan önerge sayısının üçte biri iktidar grubuna verilir, üçte ikisi muhalefete mensup siyasi parti grupları arasında eşit olarak dağıtılır. Hükümet iktidar grubuna düşen önerge hakkında kullanır. Tasarı veya teklif üzerinde hükümetin, siyasi parti gruplarının ve grubu olmayan milletvekillerinin en az bir önerge verme hakkı saklıdır. Siyasi parti grupları tarafından verilen önergede, siyasi parti grup başkan vekillerinden en az birinin imzasının bulunması zorunluluk haline getirilmiştir.²¹⁰

İçtüzüğün 87. maddesinin ikinci fıkrasına göre, “*Değişiklik önergeleri kanun tasarı veya tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren Başkanlığa verilebilir. Ancak, tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz.*” Anlaşılacağı üzere, değişiklik önergeleri, komisyon raporunun, sıra sayısı adı altında basılıp dağıtılmasından itibaren verilebilmekte, ilgili tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra da ancak beş üyenin imzasının bulunması halinde değişiklik önergesi verme imkânı bulunmaktadır. Değişiklik önergelerinin en son hangi zamana kadar veya hangi sürece kadar verilebileceğine ilişkin İçtüzükte bir düzenleme yoktur. Ancak ilgili madde üzerinde verilmiş önergelerin işleme alınması anına kadar değişiklik önergesinin verilebileceği kabul edilmekte ve uygulama da bu yönde olmaktadır.

²¹⁰ TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 62).

İçtüzük teklifi taslağında Genel Kurul değişiklik önerlerinin işin kesin gündeme alınmasından itibaren görüşüleceği günden en geç bir gün önce saat 15:00'e kadar verilebileceği ve bu süre dışında verilen önerelerin hiçbir şekilde işleme konulmayacağı hükme bağlanmıştır. Ancak bütün siyasi parti gruplarının imzasıyla görüşmenin her aşamasında ortak önerge verilebilme imkânı vardır. Bu ortak önergeler toplam önerge sayısına da dâhil edilmeyecektir. Ayrıca önerge sahibine beş yerine üç dakikalık bir süre ile önergesini açıklama hakkı verilmiştir.²¹¹

İçtüzüğün 87. maddesinin ikinci fıkrasına göre, “*Değişiklik önermeleri önce verilir, sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur. Beşten fazla imzalı önermelerde ilk beş imza okunur, önerge tutanağa eklenir.*” Buna göre önergeler veriliş sırasına göre okunup, aykırılık sırasına göre işleme alınacaktır. Ancak bir önergenin okunabilmesi ve işleme alınabilmesi için bazı şartları taşıması gerekmektedir. Bu şartlar:

- Tasarı veya teklifin görüşülmesine başladıktan sonra verilecek değişiklik önermelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz.

- Görüşülen tasarı veya teklifin konusu olmayan diğer kanunlarda ek ve değişiklik getiren önergeler işleme konulmaz. Önergenin görüşülen tasarı veya teklifle ilgili olması gerekir.

- Önerge, görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu olan kanunun komisyon metninde bulunmayan, ancak konuyla yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesine yönelikse yeni bir madde önerisi olarak görüşülür (İçt. m. 87/4). Ancak, bu önergenin görüşülebilmesi için komisyonun önergeye salt çoğunlukla katılması gerekir. Komisyonun salt çoğunluğunu oluşturacak sayıda üye komisyon sıralarında yer almazsa önerge işleme konulamaz.

²¹¹ *İbid.*

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

- Değişiklik önerileri gerekçeli olmak zorundadır. Değişiklik önerileri ve gerekçeleri beşyüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beşyüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemelidir.

Veriliş sırasına göre okunan öneriler, bu okuma işlemi tamamlandıktan sonra bu defa da işleme alınması amacıyla aykırılık sırasına göre okunur ve okunan önerge işleme alınır²¹². İşleme alınması ile birlikte oturumu yöneten başkan, değişiklik önerilerine katılıp katılmadıklarını komisyona ve hükümete sormaktadır. Komisyon ve hükümet önergeye katılmıyorsa, katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir veya önergesinin gerekçesinin okutulması önerge sahibi tarafından istenebilir. Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında ayrıca söz verilmez. Bu durumda önergenin gerekçeli olmasının bir ilke olduğu, ancak, gerekçenin okunup okunmamasının önerge sahibinin tercihine bırakıldığı görülmektedir. Başka bir ifade ile önerge sahibi, dilerse, gerekçenin okunmasını ister ve böylece konuşma hakkından vazgeçer veya dilerse gerekçenin okunmamasını isteyerek konuşma hakkını kullanabilir.

Komisyon temsilcisinin, komisyon metninde değişiklik öngören bir önergeye katılabilmesi için yukarıda belirtilen çoğunluğun komisyon sıralarında hazır bulunması gerekmektedir. Zira temsilcinin görevi Genel Kurul'da komisyon metnini savunmaktır. Komisyon temsilcisi, hükümetin katıldığı değişiklik önerilerine, zımnen katıldığını göstermek için, “çoğunluğumuz olmadığı için katılmıyoruz” veya “uygun görüşle takdire bırakıyoruz” şeklinde ifadeler kullanarak İçtüzükteki bu engeli aşmaya çalışmaktadır.

²¹² “Bir kanun tasarı veya teklifinin Genel Kuruldaki görüşülmesi sırasında tasarı veya teklifin belli bir maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle reddini isteyen önergeler, diğer önergelerden önce oylanır. (İçt. m. 87/4)”

Bazı durumlarda komisyon tarafından kabul edilen komisyon metninden, Genel Kurul görüşmelerinde bir maddenin çıkarılmasına ilişkin iktidar partisi grubu tarafından verilmiş bir değişiklik önergesinin görüşülmesinde Komisyon temsilcisine önergeye katılıp katılmadığı sorulduğunda, komisyon temsilcisi “*katılmıyoruz*” şeklinde görüş bildirir. Hükümet temsilcisi ise komisyon temsilcisinin beyanının aksine “*katılıyoruz*” şeklinde beyanda bulunur ve önerge oylanarak kabul edilir. İktidar partisi grubu tarafından verilen değişiklik önergelerinin tümünde, takdire bırakma iradesini açıklayan komisyon temsilcisi normal olmayan bir şekilde bu önergede “*katılmıyoruz*” şeklinde irade beyanında bulunmaktadır. Komisyon temsilcisinin komisyon metninden bir maddenin çıkarılmasına ilişkin değişiklik önergesinin görüşülmesindeki bu beyanının, doğru ve yerinde olduğu ifade edilmektedir.²¹³ Zira komisyon tarafından kabul edilen metinden bir fıkranın çıkarılmasına, ancak komisyonun salt çoğunluğu ile uygun görüşle takdire bırakması suretiyle katılma iradesini açıklaması ile mümkün olacaktır. İçtüzüğün görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılmasını öngören kuralı da bu kanaati desteklemektedir. Nasıl ki komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen önergelerde komisyonun katılma iradesinin açıklanabilmesi için komisyonun salt çoğunluğu aranıyorsa, komisyon metninden bir madde çıkarılmasını öngören önergenin görüşülmesi sırasında da komisyon temsilcinin katılma yönünde irade beyanında bulunabilmesi için komisyonun salt çoğunluğunun aranması gerekir. Bu durumda komisyonun salt çoğunluğunun bulunmadığı ve komisyon metninden bir maddenin çıkarılmasına ilişkin bu tür önergelerin görüşülmesi sırasında, komisyon temsilcisi mutlaka “*katılmıyoruz*” şeklinde beyanda bulunmak zorundadır.

²¹³ 6.5.2009 tarihli ve 5897 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un TBMM Genel Kurul görüşmelerinde komisyon metninden çerçeve 2. maddenin çıkarılması yönündeki değişiklik önergesinin görüşülmesi esnasında böyle bir durum ile karşılaşmıştır. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b086m.htm>, 8.5.2009.

Oya sunulan değişiklik önergesi, ya kabul edilir ya da reddedilir. Reddedilirse Genel Kurul görüşmelerine esas olan komisyonun kabul ettiği metin oylanır. Değişiklik önergesi kabul edilirse, bu durumda madde metni kabul edilen önerge çerçevesinde tekrar oylanacaktır. Kabul edilen değişiklik önergesinden sonra aykırılık derecesine göre işleme alınacak önerge var ise, bunlar konusuz kaldığı için okunup işleme alınmaz. Genel Kurul en aykırı önergeyi kabul edip, maddeyi de o halde kabul ettikten sonra diğer önergeleri oylamak gereksizdir. Zira artık Genel Kurulun iradesi madde üzerinde belli olmuştur.

Genel Kurulda maddeler üzerinde verilebilecek önerge sayısının en fazla yedi olduğu yukarıda belirtilmişti. Ancak, Genel Kurul çalışmalarında iktidar grubuna mensup üyeler muhalefet grupları tarafından verilebilecek önergeler ile kanun yapım sürecinin yavaşlatılmasının önüne geçmek amacıyla tasarı veya teklif gündeme alınır alınmaz bu yedi adet önerge verme sayısını doldurmak için önerge vermektedir. Bu nedenle önerge hakkının kullanılması iktidar ve muhalefet parti grupları arasındaki ilişkilerin sık sık bozulmasına neden olmaktadır. Genel Kurulda verilen önergelerle ilgili madde görüşmeye açılıp önergeler okunduktan sonra önerge sahipleri önergelerini geri çekmekte, böylece önergesinin tekrar okunmamasını sağlamak ve önerge üzerinde görüşme yapılmamaktadır. Bu durumda geri çekilen bu önergelerin yerine geçmek üzere ilk yedi önerge arasına girememiş diğer önergeler sırasıyla okunup işleme de alınamamaktadır. Yedi adet önerge verebilme sınırı ilk okuma işleminde ilgili olduğu için yedi adet sınırı içine girmeyi bekleyen diğer önergeler de okunup işleme alınmadığından kanun yapım süresinden tasarruf sağlanmaktadır. Diğer taraftan son zamanlarda iktidar partisi grubu üyelerince yedi adet önerge sınırlamasının doldurulmasına ilişkin olarak şu yöntem de uygulanmaktadır: Yedi adet sınırlaması içine girebilen, iktidar partisi grup başkan vekilinin imzası bulunmayan ancak iktidar partisi grubu mensubu üyelerce verilen ve görüşülen metni çok basit bir şekilde değiştirecek nitelikte hazırlanan önergeler, Genel Kurulda okunup işleme alınınca, önerge sahibi üye veya üyeler önerge üzerine konuşma yapmamakta, özellikle kısa tuttukları gerekçelerin okunması ile yetinmektedirler. Ancak gerekçenin okunmasından sonra oya sunulan bu önergeler, Genel Kurul

tarafından reddedilmektedir.²¹⁴ Muhalefet partisi milletvekillerinin önermeleri üzerinde konuşma yapmalarını önlemenin bir başka yolu da muhalefet partisi milletvekillerinin önermelerine hükümetin katılması, ancak, iktidar partisi milletvekillerinin olumsuz oy kullanmasıdır. Çünkü İçtüzük gereği önerge sahibinin konuşma yapabilmesi için, hükümetin veya komisyonun önergeye katılmamış olması gerekir (m 87).

Değişiklik önermelerinin oylanması sırasında hükümet temsilcisinin ve komisyon temsilcisinin önergeye ilişkin irade beyanları, önerge hakkında iktidar partisi grubu üyelerine hangi yolda oy kullanacaklarına yönelik bir mesaj niteliğindedir. Hükümetin ve komisyonun önergeye ilişkin katılmama beyanı önergenin reddedilmesi gerektiğine dair iktidar partisi grubu üyelerine verilmiş bir işarettir. Sık rastlanan bir durum olmamakla birlikte, komisyon ve hükümetin ayrı beyanlarda bulunması halinde grup başkan vekilleri, komisyon temsilcisi ve hükümet temsilcisi iktidar grubuna mensup üyeleri yönlendirirler. Zira bunlar oylamalar esnasında diğer üyelere göre, bütün parti üyelerinin görebileceği şekilde ellerini daha yükseğe kaldırmak suretiyle hangi şekilde oy kullanılacağı konusunda milletvekillerine yol gösterirler.

Siyasi parti grupları, milletvekillerinin gruptan bağımsız veya gruba rağmen, değişiklik önermesi vermelerinin partiyi zor durumda bırakabileceği endişesi içinde bu faaliyetleri izler ve denetlerler. Zira bu nitelikteki hükümlere de parti grup iç yönetmeliklerinde yer vermişlerdir. Konuya ilişkin Ak Parti, MHP ve DTP grup iç yönetmeliklerindeki ortak hüküm şöyledir: “*Meclis Genel Kurullarında veya Komisyonlarında, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi esnasında, grup üyelerince verilecek önermeler bahis konusu olduğunda, oturum esnasında ortaya çıkan acele hallerde, o konuda grubun bağlayıcı kararı varsa önerge sahibi önermesini vermeden önce, görüşme konusu üzerinde Grubun sözcülüğünü yapan üye ile ayrı bir grup sözcüsü yoksa Grup Başkanı veya Başkan Vekillerinden birisi ve Komisyon oturumunda da Komisyon Başkanı ile görüşür. Muvafakat edilmediği*

²¹⁴ “1/692 sayılı Gelir Vergisi Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” görüşmelerindeki bu tür uygulamalar için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/ham/b09901h.htm> 5.6.2009.

takdirde bahis konusu önerge o oturumda verilmez.”²¹⁵ CHP grup iç yönetmeliğinde ise bu düzenleme şöyledir: “Grup üyeleri TBMM Genel Kurulunda görüşülecek konularla ilgili önerge verebilirler. Bu önergeler, Partinin siyasi doğrultusuna ve Grup Genel Kurulunun bağlayıcı kararlarına aykırı olamaz. Grup sözcüleri görevlendirildikleri konularda önerge verebilir. Grup üyeleri, Grup Başkanı veya Grup Başkanvekillerinin uygun bulmadıkları önergeyi veremezler.”²¹⁶

Görüleceği üzere görüşülen kanun tasarısı veya teklifi hakkında verilecek değişiklik önergeleri önce parti grup başkan veya başkan vekilleri tarafından incelenir. Bu incelemenin sonucunda parti grup başkan veya başkan vekillerinin onayı sonrasında değişiklik önergesi verilebilir. Bu nedenle verilecek önergelerde genellikle parti grup başkan vekillerinden ez az birinin imzasının bulunması gereklidir. Zira milletvekilleri kendi partilerinin grup başkan vekillerinden birisinin imzasının bulunmadığı önergelere, aynı partiye mensup milletvekilleri tarafından verilmiş bile olsa şüphe ile yaklaşmakta ve genellikle olumsuz oy vermektedirler.²¹⁷ Ancak, hükümetin rızası hilafına rağmen iktidar partisi grup başkan vekillerinden birisinin bile imzası olmayan ancak iktidar partisi grubuna ait üyelerce verilmiş bazı önergelerin kabul edildiği de görülmektedir. Kabul edilen bu önergelerin çoğunlukla hükümetin görüşülen kanun tasarısı veya teklifi için izlediği temel siyasetine aykırılık oluşturmayan değişiklik önergeleri olduğu söylenebilir.²¹⁸

Yukarı da ifade edildiği üzere bireysel veya grup dışı bir anlaşma sonucunda milletvekillerinin gruplarına haber vermeksizin görüşülen kanun tasarısı veya teklifi için değişiklik önergesi vermesi mevzuat açısından mümkün olsa da bu önergenin Genel Kurulda kabul edilme ihtimali çok düşüktür. Hatta partiler bu durumu

²¹⁵ Partilerin grup iç yönetmeliklerinde yer alan bu hükümler Ak Parti (m. 28/4), MHP (m. 35/4) ve DTP (m. 39/4)’de yer almaktadır. Bkz. *Ak Parti TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 24-25; *MHP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 24-25; *DTP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 28-29.

²¹⁶ Bu hüküm CHP grup iç yönetmeliğinin 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bkz. *CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 32.

²¹⁷ Özellikle iktidar partisi grup başkan vekillerinin imzası bulunmayan önergelerin oylanması sırasında iktidar partisi grubu üyeleri, kendi partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilmiş bir önerge bile olsa, önergeye şüphe ile yaklaşmakta ve grup başkan vekillerinin hangi yönde el kaldırdığına bakarak buna göre el kaldırmaktadırlar.

²¹⁸ III. bölümde incelenecek olan kanun tasarısı ve teklifleri görüşmelerinde sadece parti grubu üyelerinin imzasını taşıyan bu nitelikte değişiklik önergelerinin Genel Kurul tarafından kabul edildiği görülmektedir.

engelleyici hükümleri grup iç yönetmeliklerinde düzenlemekte²¹⁹ ve bu hükümlere aykırı davranışları disiplin hükümleri çerçevesinde cezalandırma yoluna girmektedir. Bu çeşit uygulamaların ve grup iç yönetmeliklerinde yer alan bu hükümlerin demokratik ilke ve esaslarla da bağdaştırılması oldukça zordur.

2.6.3.4. Tasarı ve Tekliflerin Kanunlaşması

Oyunun rengini belli etmek amacıyla lehte ve aleyhte birer üyeye verilen konuşmalardan sonra tasarı veya teklifin tümü kesin olarak oylanmaya sunulur. Tümünün oyalaması sonucunda kabul edilen kanun tasarı veya teklifi artık kanunlaşmıştır. Eğer oylama sonucu tasarı veya teklif kabul edilmezse reddedilmiş olur. Genel Kurulda kabul edilmesi ile birlikte görüşülen tasarı veya teklif artık kanun olarak hukuk hayatında yerini almaktadır.

Tablo 2.1. 23. Yasama Dönemi Tasarı ve Teklif Kökenli Kanunların Dağılımı²²⁰

23. Dönem	Tasarı Kökenli		Teklif Kökenli		Toplam
	Kanunlar*	(%)	Kanunlar	(%)	
1. Yasama Yılı	-	-	-	-	-
2. Yasama Yılı	103	61.6	64	38.3	167
3. Yasama Yılı	112	67.8	53	32.1	165
4. Yasama Yılı	25	60.9	16	39	41
Toplam	240	64.3	133	35.6	373

* Tabloda teklif kökenli kanunların adedi 133 adet olarak verilmesine rağmen kanun tekliflerinin çoğu İçtüzüğün 35. maddesi gereğince kanun tasarıları ile birleştirilerek kanunlaştığı ve genellikle komisyon görüşmelerine kanun tasarisının esas alınmasından dolayı kanun tekliflerinin gerçek kanunlaşma sayısının daha az olduğu belirtilmektedir.

²¹⁹ Siyasi parti TBMM gruplarının neredeyse tamamının iç yönetmeliklerinde, grup üyelerinin Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerine katılımının uyum ve birlik içerisinde gerçekleşmesini teminen söz/oy disiplini, grup disiplini vb. başlıklar altında bazı hükümlere yer verilmiştir. Bu tür hükümler genellikle, grup üyelerinin Genel Kurul ve komisyonlardaki görüşme ve oylamalarda, parti programını ve tüzüğünü ve grubun bağlayıcı kararlarını yürütmelerini, desteklemelerini ve bunlara uymaları ile Genel Kurul ve komisyonlardaki seçimlerde grup adına gösterilecek adayları desteklemelerini sağlamayı teminen düzenlenmiştir Ak Parti (m. 26, 27, 28), CHP (m. 50, 51, 52), MHP (m .33, 34), DTP (m. 37, 38, 39). Grup iç yönetmeliklerinde yer alan bu hükümler, milletvekillerinin iradesini ipotek altına almakta ve onları yasama çalışma ve faaliyetleri sürecinde grup yönetimi altında görev ifa etmeye mecbur bırakmaktadır. Bkz. *Ak Parti TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 23-25; *CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 32-33; *MHP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 24-25; *DTP TBMM Grup İç Yönetmeliği*, s. 27-29.

²²⁰ Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü; Verilerin son güncelleme tarihi 28 Ocak 2009 dur.

Genel Kurulda kabul edilerek kanunlaşan tasarı ve tekliflere Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü kanun sicil bürosu tarafından kanun numarası verilir. Genel Kurul'da verilen önergeler neticesinde yapılan değişiklikler de kanun metnine işlenir. Ayrıca bu büro, kanunlaşan tasarı veya teklifi kanun siciline de kayıt eder. Ülkemizde kanunlara üç defa 1'den başlayarak numara verilmiştir. TBMM'nin kurulması ile 1'den başlayan kanun numaraları 27 Mayıs 1960 tarihinde 7480'e ulaşmış, bu tarihten itibaren tekrar 1'den başlatılmış, kanun numarası 375'e ulaşınca 25 Ekim 1961'den itibaren üçüncü kez 1'den başlatılmıştır.²²¹ 2009 yılı Mayıs sonu itibarıyla en son kanun numarası 5902'dir. Kanun numarası verilerek onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilen, ancak Cumhurbaşkanlığına geri gönderilmeleri nedeniyle TBMM tarafından tekrar görüşülen kanunlara da yeni bir numara verilmektedir. TBMM'de kanunlaşma sürecinin tamamlanmasının ardından kanunun yürürlüğe girebilmesi için yayımlanması gerekmektedir.

2.6.4. Hükümetin İçtüzükten Kaynaklanan Yetkileri ve Danışma Kurulunun İşlevi

Danışma Kurulu, İçtüzükle öngörülmüş, Anayasada düzenlenmemiştir. Bu nedenle dayanağını İçtüzükten alan bir organdır. Bu Kurulun öngörülmesinin en önemli nedenleri arasında parlamentoda bulunan siyasi parti gruplarının birbirleri ile diyalog kurabilmelerinin, uzlaşmalarının sağlanması ve bu şekilde Genel Kurul çalışmalarının aksaklıklara meydan verilmeden yürütülmesidir.²²² Meclis çalışmalarında uyumu sağlamak görevi olan bu Kurul danışma nitelikli kararlarını/önerilerini Genel Kurul'un bilgisine/onayına sunar, son söz her halükarda Genel Kurul'undur. Danışma Kurulu'nun almış olduğu kararlar Genel Kurul'un onayından geçtikten sonra bağlayıcılık kazanır.²²³ Danışma Kurulunun TBMM'nin çalışma düzeninin belirlenmesine ilişkin önemli yetkileri bulunmaktadır. Kanun

²²¹ İBA & BOZKURT, *100 Soruda Parlamento*, s. 115.

²²² Türk parlamento geleneğinde zaten var olan bir organa İçtüzükte yer verilmesi ile resmiyet sağlandığı ileri sürülmüştür. Bkz. Cevdet AKÇALI, *Danışma Kurulu Çıkmazı*, Maya Matbaacılık, Ankara, 1976, s. 6; *MMTD*, Dönem 51, Birleşim138, C. 20, s. 798.

²²³ Danışma Kurulu'nun kararları hukuken bir öneri hükmünde olmakla birlikte milletvekilleri, kendi siyasi parti grup yetkilisinin altına imza koyduğu bir Danışma Kurulu önerisinin oylanmasında olumlu yönde oy kullanmaktadır. Bu nedenle Danışma Kurulu önerilerinin bu güne kadar reddedildiği görülmemiştir. Bkz. İBA & BOZKURT, *100 Soruda Parlamento*, s. 100.

tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi bakımından TBMM'nin çalışma düzeni, büyük ölçüde Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulun verdiği kararlar çerçevesinde işlemektedir. Özellikle çalışma gün ve saatlerinin belirlenmesi, tasarı ve tekliflerin görüşülmesinde bekleme süresine uyulmaması, gündemin düzenlenmesi gibi konularda Danışma Kurulu kararları çok fazladır.

Danışma Kurulu, Meclis Başkanının başkanlığında, siyasi parti grup başkanlarından veya siyasi parti grup başkanlarının yerine vekilleri veya yazılı olarak görevlendirecekleri bir milletvekilinden oluşur. Gerekli hallerde hükümet temsilcisi veya Meclis başkan vekilleri de Danışma Kurulu'na çağrılabilir (m. 19). Danışma Kurulu, Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Meclis Başkanı toplantı çağrısını kendiliğinden yapabileceği gibi, bir siyasi parti grubunun başvurusu üzerine, yirmidört saat içinde toplantı çağrısını yapmak zorundadır (m.19/4). Danışma Kurulu, ilk çağrıda toplanmak ve toplantıda oybirliği ile karar almak zorundadır (19/5). Danışma Kurulu'nun toplantı düzeni açısından uygulamada önem kazanan bir durum; kurulun toplanamaması ya da toplandığı halde karar alamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Böylece, Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamaması halinde bile TBMM'nin kendi çalışma düzenini günün koşullarına göre ayarlamasının yolu açık tutulmuş olmakta ve Meclis Başkanına veya siyasi parti gruplarına, üzerinde uzlaşma sağlanamayan önerileri, Genel Kurula sunabilme hakkı doğmaktadır. Bu düzenleme Danışma Kurulunun özellikle tartışmalı konularda fiilen devre dışı kalması sonucunu doğurmakta ve TBMM'nin çalışma düzeninin büyük ölçüde iktidar partisi tarafından belirlenmesinin yolu açılmaktadır.²²⁴ Zira siyasi parti gruplarına tanınmış olan bu yetki aslında TBMM'de çoğunluğu bulunan iktidar partisi için bir anlam ifade etmektedir. Muhalefet partilerinin bu yöndeki önerilerinin Genel Kurulda sayıca üstün olan iktidar partisi önerilerine karşın kabul edilme ihtimali ise son derece düşüktür. Bu yöneme göre, Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarının önerisi, Genel Kurulun ilk birleşim gündeminin "*Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları*" kısmına alınır ve Genel Kurulun işaret oyuna başvurulur (m. 19/5).

²²⁴ Parlamento üyelerinin ve personelinin Genel Kurul gündemini TBMM gündem kitapçığından değil de, Ak Parti TBMM Grup gündeminden takip etmeleri Hükümetin Genel Kurul gündemini belirlemede ne derece hâkim unsur olduğunun bir göstergesidir.

İçtüzük teklif taslağında da, mevcut yetkilerinin yanında hangi komisyonların tatil veya ara vermede çalışabileceklerine karar verme ile komisyon ve Genel Kurul çalışmalarını düzenleme yetkileri de Danışma Kuruluna verilmiştir. Bunun yanında Danışma Kurulunun toplanamaması veya oybirliği ile karar verememesi durumunda görüşülen konu hakkında Meclis Başkanının karar vereceği ve Danışma Kurulu toplantılarına ilgili komisyonların başkan veya temsilcileri ile hükümet temsilcisinin de çağırılacağı düzenlenmiştir.²²⁵

Hükümetin kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesine katılmasına yönelik düzenlemeler İçtüzüğün bazı maddelerinde yerini bulmuştur. Hükümet temsilcisinin hem komisyon hem de Genel Kurul toplantılarında hazır bulunması gerektiğine yukarıda değinilmişti. Kanun yapım sürecinde komisyon ve Genel Kurul toplantılarında hükümet temsilcisi söz sırası ile bağlı değildir. Bunların dışında hükümete komisyonlarda kırk beş gün içinde sonuçlandırılmayan tasarıların doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Genel Kuruldan isteyebilme (m. 37/2), kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme sırasının değiştirilmesini, Danışma Kuruluna önerebilme (m. 49/3), Genel Kurula sunulan komisyon raporlarının kırk sekiz saatlik bekleme süresine uyulmadan görüşülmesini Genel Kurulun oyuna sunma (m. 52/2), temel kanunların bölümler halinde görüşülmesi için Danışma Kuruluna öneride bulunma (m. 91) yetkileri verilmiştir. İçtüzük Genel Kurul görüşmeleri sırasında hükümetin talebi üzerine tasarı veya teklifin komisyona geri alınması konusunda da hükümete yetki vermektedir (m. 88). Hükümete verilen yetkilerden birisi de tekriri müzakere isteyebilme yetkisidir. Buna göre Genel Kurulda tasarı veya teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini hükümet Genel Kuruldan isteyebilmektedir (m. 89). Tekriri müzakere önerisi verme dışında uygulamada hükümetin bu yetkileri kullandığı çok görülmemektedir. Zira aynı yetkiler yerine göre komisyonlara ve parti gruplarına da verilmiş olduğundan hükümet bu yetkileri bunlar aracılığı ile kullanmayı tercih etmektedir.

²²⁵ Bkz. *TBMM İçtüzük Teklif Taslağı*, (m. 19).

2.6.5. Siyasi Parti Gruplarının İşlevi

1982 Anayasası, parlamenter süreci hızlandırma gerekçesi ile TBMM'yi de yeniden yapılandırmıştır. TBMM'de daimi komisyon üyelerinin belirlenmesi ve denetime ilişkin bazı önergelerin verilebilmesi gibi etkinliklere katılım, parti gurubu şartına bağlamış ve milletvekillerinin parti gruplarına katılımı teşvik edilerek parti disiplini güçlendirilmiştir (m.35). TBMM'nin toplantıya çağırılma ve karar alma işini kolaylaştırmak üzere toplantı ve karar yeter sayıları düşürülmüştür (m. 96). Parlamenter denetim yollarından gensoru ve meclis soruşturma önergesi vermek için gerekli milletvekili sayısı artırılmıştır (m. 99, 100). TBMM'nin etkili çalışmasını kolaylaştırıcı yöntemler dizisi olarak görülen bu düzenlemeler daha güçlü bir yürütme gücünü de birlikte getirmiştir.²²⁶ Ayrıca bu düzenlemeler, katı parti disiplini yüzünden milletvekillerinin pasifleşmesine yol açmıştır. Gerek komisyonlarda gerekse genel kurulda görüşülen konuların, kanun tasarı ve tekliflerinin kamu yararı ve ulusal menfaatler doğrultusunda değerlendirilmesi ve görüşülmesi gerekirken, konuşma ve tartışmalar partizan söylemlerin ötesine geçmemektedir. Anayasanın grupçu yaklaşımı partilerin lider sultasına girmelerini, parlamenterlerin ise silik bir profilde kalarak parti politikalarının birer mührü haline gelmelerine yol açmıştır.

TBMM İctüzüğü'ne de yansıyan bu yaklaşım, geleneğin önemli bir kaynağını oluşturmaktadır; çünkü İctüzük parlamenter sürecin temel siyasi aktörü olarak milletvekilini değil siyasi partileri kabul etmekte, partilere önemli roller yüklemektedir. Ancak bu rol, iktidar partisi grubunun yürütmenin önerdiği tasarıları denetlemesini değil, partinin meclisteki üyelerinin parti politikasına tam anlamıyla uygun hareket etmelerini ve hükümetin öngördüğü tercihi yapmalarını sağlayan bir roldür. Böylece milletvekilleri parlamentoda etkin olma şansını yitirmekte, her bakımdan partisinin bir neferi durumuna girmektedirler.²²⁷ Kanun teklifleri ve diğer gündem maddeleri hakkında grup dışında belirlenen parti politikasını genel başkan ve yakın çevresi grup başkan vekillerine, onlar da milletvekillerine aktarmakta, parti liderliğinin milletvekilleri üzerindeki vesayeti böylece sağlanmaktadır.

²²⁶ GENÇKAYA, Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme, s. 23.

²²⁷ İlter TURAN, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 18.

Doğal olarak yukarıdaki durumlar parti disiplini ve parti amaçlarının gerçekleştirilmesi için gerekli görülebilir. Ancak milletvekillerinin sadece el kaldırma ve indirme mekanizması olarak da görülmesi demokratik ilke ve esaslarla da bağdaşmaz. Zira milletvekilleri seçim yarışından binlerce seçmenin desteğini alarak onlar adına parlamentoda temsil etme hakkı kazanmıştır. Uygulanan politikanın temel değer ve özellikleri ile bağdaşmayacak nitelikte açık ve sorumsuz tutum ve davranış içinde bulunulmadıkça her milletvekilinin iradesinin parlamentoya yansımaya herkesçe saygı gösterilmesi çağdaş demokrasilerde bir zorunluluktur.

Ancak siyasi parti gruplarının içinde yasama çalışma ve faaliyetlerinin daha sağlıklı yerine getirilmesi için grup yönetimi ile milletvekilleri arasında özellikle fikir teatisi boyutunda bir görüş alışverişi bulunmadığı gibi, gruplar arasında da kanun tasarı ve tekliflerinin daha sağlıklı, hızlı ve verimli bir şekilde kanunlaşması yönünde de bir gayret bulunmamaktadır. Nitelikli bir parlamentodan beklenen, konu bazında da olsa muhalefetin yaşanmasıdır. Başka bir ifadeyle, herhangi bir konuda, iktidar grubunun muhalefet gruplarının makul tekliflerini kabul etmesi, muhalefet gruplarının da makul konularda iktidarı desteklemesidir.²²⁸ Oysa muhalefet gruplarına mensup üyelerin tekliflerinin kabul edildiği uygulamalar oldukça sınırlıdır. Hatta uygulamada, kanun teklifi yolu ile muhalefetin parlamento gündemine taşıdığı bir konu, kamuoyunun gündeminde yer edinmiş, böyle bir düzenlemenin kanunlaşmasının önem arz ettiği ve iktidar partisi grubunun da bu düzenlemenin haklılığına inanması halinde, aynı konuyu içeren bir teklif, hatta bazı zamanlar kanun tasarısı hazırlanmakta ve bu kanun önerileri birleştirilerek parlamento da görüşülmektedir.

Siyasi parti TBMM grupları, yasama çalışma ve faaliyetlerinin daha sağlıklı, etkili ve verimli yerine getirilmesinde kendilerinden beklenen performansı gösterememektedirler. Ancak bu durum milletvekillerinin üzerindeki etkin kontrolü de kaldırmamaktadır. Zira günümüzde parti grupları, partinin temel ilke ve hedef politikaları açısından önemli olan kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmeleri

²²⁸ III. Bölüm çalışmalarında Genel Kurulda görüşülen kanun tasarı veya tekliflerine ilişkin verilen değişiklik önermelerinde iktidar grubunun muhalefet gruplarının makul değişiklik önergesi tekliflerini kabul etmesi, muhalefet gruplarının da makul değişiklik önermelerinde iktidar grubunu destekledikleri hem Genel Kurul konuşmalarındaki irade beyanlarında hem de oylama sonuçlarında görülmektedir.

öncesinde, bağlayıcı grup kararı alabilmektedirler.²²⁹ Parlamenter sistemde iktidar olmuş bir partinin seçmenlerine yaptığı vaatleri gerçekleştirebilmesi veya muhalefete karşı zor durumda kalmaması için parti disiplini gereklidir. Zira bu disiplini sağlayıcı en etkili araçlardan biri de bağlayıcı grup kararlarıdır.

Kanun tasarısı veya teklifleri hakkında siyasi parti grubu dışında belirlenen parti politikasını, milletvekilleri grup başkan vekillerinden, onlar da genel başkan, bakanlar kurulu üyeleri veya parti merkezinden öğrenmektedirler. Komisyon ve Genel Kurul çalışmaları da aynı merkezli sürecin parçaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Komisyon ve Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerinde esas rol siyasi parti gruplarıdır. Zira günümüzde kanun yapım süreci çalışmaları bizzat gruplar tarafından ya da grupların denetim ve gözetiminde yürütülmektedir. Genel kurul çalışmaları esnasında her partinin grup başkan vekilleri, tüm grup üyelerinin görebileceği yer olan parti grubunun oturduğu sıranın en önüne oturarak grup üyelerini kanun yapım sürecinde yönlendirmektedir. Bütün milletvekillerinin Genel Kurulda görüşülen kanun tasarısı veya teklifinin içeriği hakkında bilgi sahibi olması veya oylaması yapılacak işleri her an takip etmesi mümkün değildir. Yukarıda da ifade edildiği gibi oylamalarda kabul veya ret oyu kullanmak isteyen milletvekilleri kendi grup başkan vekillerinin el kaldırması veya yönlendirmesi sonucunda oyunu beyan etmektedir.

Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerinde söz alma konusunda siyasi parti gruplarında ortak olarak görülen bir nokta da, grup tarafından görevlendirme yapılmadan hiçbir üyenin Genel Kurul'da grup adına konuşma yapma hakkının bulunmamasıdır.

Siyasi parti grubu üyelerinin yasama çalışma ve faaliyetlerine katılımı konusundaki etkisizliklerine yapılan vurgularda, tüm dünyada parlamentonun yürütme karşısında genel olarak etkisiz olduğu, kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmadığı ve yasama ile yürütmenin birbiri karşısında eşit olmadığı, ülkemizdeki parlamenter sistemin yapısal sorunlarının olması gibi noktaların öne

²²⁹ Grup kararı alınmayacak bazı hususlar, Anayasa'da farklı maddeler içinde düzenlenmiştir. Parti grupları, TBMM Başkanlığı için aday gösterme, yasama dokunulmazlığı ve meclis soruşturması görüşmelerinde grup olarak ortak hareket edememektedirler (AY. m. 94, 83, 100).

çıkıldığı görülmektedir. Bu kapsamda yasama ve yürütme faaliyetlerinin fiilen iç içe geçtiği belirtilmektedir. Fakat siyasi parti grupları tarafından çalıştırılan bir parlamentoda bunun dışında bir uygulama beklemek artık gerçekçi de değildir. Zira parlamenter demokrasi, partiler çağında yasama-yürütme şeklinde değil, iktidar-muhalefet şeklinde bütünlük arz etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KANUN YAPIM SÜRECİNDE

KANUN TASARISI VE TEKLİFLERİNİN SPESİFİK İNCELEMELERİ VE

KANUNLARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMELERİ

Parlamentonun, hükümetin, siyasi parti ve gruplarının, milletvekillerinin, parlamento komisyonlarının ve Genel Kurulunun kanun yapım sürecindeki fonksiyonlarının, rollerinin ve bu sürece etkilerinin daha iyi görülmesi ve incelenebilmesi için üç adet kanun önerisinin parlamentoya sunulması, komisyonlarda görüşülmesi ve Genel Kurulda görüşülerek kanunlaşması süreci ile kanunların yürürlüğe girmesi süreci bu bölümde incelenecektir.²³⁰

3.1. AMME ALACAKLARININ TAHSİL USULÜ HAKKINDA KANUNDA VE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN TASARISI²³¹

Tasarı ile 6183 sayılı Kanunda kamu alacaklarının tahsilinin güvence altına alınmasının, borçlunun yurt dışına çıkışının sınırlandırılmasının ve amme alacağının tecili müessesesinin yeniden düzenlenmesi; Gelir Vergisi Kanununda yer alan ücret ve ücret sayılan ödemelerin vergilendirilmesine, 492 sayılı Harçlar Kanununa eklenen hükümlerle üst yargı mercilerine yapılacak başvurular ile transfer fiyatlandırmasına ve tapu harçlarına, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu uygulamalarının kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemeler ile Harçlar Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununun güncel mevzuata uyumuna ilişkin düzenlemeler yapılması; Katma Değer Vergisi Kanununda yapılması önerilen değişiklikler ile hurda metalden elde edilen külçelerinin teslimi vergiye tabi tutulması, indirimli oran uygulamasına tabi mal ve hizmet gruplarında

²³⁰ Bu bölümde konunun sınırlandırılması amacıyla iki adet kanun tasarısı ile bir adet kanun teklifinin kanun yapım sürecinin incelemesi yapılacaktır.

²³¹ Kanun tasarısının metni, gerekçesi ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü üst yazısı için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0514.pdf>, 24.4.2008.

amortismanına tabi iktisadi kıymetler nedeniyle yüklenilen katma değer vergisinin iadesinin mal ve hizmet grupları ile sektörler itibarıyla kaldırılabilmesine yönelik olarak Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi amaçlanmaktadır.

3.1.1. Meclis Başkanlığına Sunulması ve Komisyonlara Havalesi

“*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*”, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak, Bakanlar Kurulunca 4.2.2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Kanun tasarısı TBMM Başkanlığına sunulduğunda, tasarı ilk olarak Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosuna gelir. Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından kanun tasarısının incelenmesi sonucu elde edilen tespitler İnceleme Formunda belirtilir. Daha sonra kanun tasarısı, inceleme formlarıyla beraber Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosuna gönderilir. Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından bu Tasarı üzerindeki incelmelerde:

- Tasarının çerçeve 2. maddesindeki “selahiyetli” ibaresinin “salahiyetli” olarak değiştirilmesinin uygun olacağı,

- Tasarıdaki harf ile yazılan para miktarını gösteren sayıların ayrı değil, bitişik yazılmasının uygun olacağı,

- Tasarının 4, 5, 11, 14 ve 15. maddelerindeki kanun atıflarında, ilk atıfta tarih, sayı ve adın; aynı kanuna ikinci kez atıf yapıldığında ise sadece sayısının veya adının yazılması kuralına dikkat edilmesinin uygun olacağı,

- Tasarıdaki 6183 sayılı Kanun dışındaki diğer bazı kanunların birden fazla maddesinde yapılmak istenen değişikliklerin tek bir çerçeve madde içinde düzenlendiğinin görüldüğü; bunun yerine her bir madde değişikliği için ayrı çerçeve madde düzenlemesine gidilmesinin kanun tekniği yönünden uygun olacağı,

- Tasarının çerçeve 13. maddesi ile değiştirilmesi öngörülen 8.6.1959 tarihli ve 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanununun kabul tarihi göz önüne alınarak

8. maddede düzenlenmesinin kanun tekniği yönünden uygun olacağı hususlarına değinilmiştir.²³²

Tasarı, Komisyonlar Bürosunda bulunan yasama uzmanları tarafından havale edilecek esas ve tali komisyonları tespit etmek amacıyla ayrı bir incelemeye tabi tutulmuştur. “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*” (1/514) esas numarası verilerek TBMM Başkanlığınca 7.2.2008 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. TBMM Başkanlığınca bu Tasarı için tali komisyon olarak herhangi bir komisyona havale yapılmamıştır.

3.1.2. Esas Komisyon Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

Maliye Bakanlığınca hazırlanarak, Bakanlar Kurulunca 04.02.2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan ve Başkanlıkça 07.02.2008 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen (1/514) esas numaralı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*”nın görüşmelerine Plan ve Bütçe Komisyonununun 12.02.2008 tarihinde yaptığı 27. Birleşiminde; Hükümeti temsilen Maliye Bakanı Kemal UNAKITAN ile Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kamu İhale Kurumu ve Bakancılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu temsilcilerinin katılımlarıyla incelenip, görüşülmüştür.

Tasarının geneli üzerindeki görüşmelere başlamadan önce, verilen bir önerge doğrultusunda, Tasarının daha ayrıntılı bir şekilde incelenebilmesini teminen bir alt komisyon²³³ kurulmasına ve alt komisyon çalışmalarını müteakiben görüşmelere devam edilmesine karar verilmiştir.²³⁴

²³² TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

²³³ Mevzuatımızda düzenlenmemiş olan alt komisyonlar, komisyon gündemindeki kanun tasarısı veya tekliflerinin daha ayrıntılı bir şekilde görüşülmesini sağlamak üzere komisyon üyeleri arasından geçici olarak oluşturulan ve genellikle 5-9 üyeden oluşan küçük komisyonlar olarak tanımlanabilir.

Alt komisyon; 27.02.2008, 11.03.2008, 19.03.2008 ve 20.03.2008 tarihlerinde Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılımlarıyla toplanarak, Tasarı üzerinde kapsamlı çalışmalar yapmıştır. Tasarı alt komisyonca, çerçeve 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12. maddeleri değiştirilmesi, çerçeve 13. maddesinin madde metninden çıkarılması ve yeni çerçeve 13. maddenin metne eklenmesi, çerçeve 7, 14, 15, 16, 17, 18, geçici 1. maddeleri aynen, yeni çerçeve 17, 18, 19, 20, 21 22, yeni geçici 2, 3 ve 4. maddelerinin metne eklenmesi ve takip eden maddelerin teselsül ettirilmesi suretiyle kabul edilmiştir.²³⁵

Alt komisyon çalışmaları sonunda komisyon uzmanı tarafından hazırlanan raporu, DSP'den bağımsız üye, MHP grubu mensubu üye ve CHP grubu mensubu üye muhalif olduğunu bildirerek imzalamış, ancak CHP grubu mensubu üye dışında hiçbir üye gerekçeli muhalefet şerhini yazarak rapora eklememiştir. CHP grubu mensubu üye tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, Hükümet tarafından yürürlük ve yürütme maddeleri dâhil olmak üzere toplam 18 maddeden oluşan Tasarının, alt komisyon çalışmaları sırasında yapılan ilavelerle geçici maddeler hariç 24 maddeye çıkarıldığı; Tasarının sporculara yapılan ücret ödemelerinin vergilendirilmesine ilişkin düzenlemelerine katılmadığı ifade edilmiştir.²³⁶

Alt komisyon çalışmalarının ardından Plan ve Bütçe Komisyonununun 9.4.2008 tarihinde Hükümeti temsilen Maliye Bakanı Kemal UNAKITAN ile Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Kamu İhale Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Başbakanlık Toplu Konut

Komisyonunda üyesi bulunan bütün siyasi partilerin üye sayıları oranında temsili sağlanmakla birlikte, alt komisyonunda çoğunluğun iktidar partisinde bulunmasına dikkat edilmektedir.

²³⁴ Alt komisyon çalışmaları, Ak Parti Milletvekili Mehmet Mustafa Açıklan'ın başkanlığında Ak Parti Milletvekilleri Halil Aydoğan, İsmail Özgün, Hasan Fehmi Kinay, Mustafa Özbayrak, CHP Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi, MHP Milletvekili Erkan Akçay, DTP Milletvekili Hasip Kaplan ve DSP Milletvekili Harun Öztürk'ün katılımları ile yapılmıştır.

²³⁵ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, SS. 220, s. 11-17.

²³⁶ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

İdaresi Başkanlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü katılımlarıyla yaptığı 38. birleşiminde Tasarının görüşülmesine devam edilmiştir.

Geneli üzerinde yapılan görüşmeleri müteakip, Tasarı ve gerekçesi Plan ve Bütçe Komisyonunca da benimsenerek maddelerinin görüşülmesine geçilmiş ve görüşmelere alt komisyon tarafından kabul edilen metnin esas alınarak devam edilmesine karar verilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonunca, Tasarının çerçeve 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 21, geçici 1, geçici 3, geçici 4, çerçeve 23 ve 24 maddeleri aynen, çerçeve 5, 8, 12, 18, 19, 20, 22 ve geçici 2. maddesi değiştirilmesi, yeni çerçeve 21, yeni çerçeve 24 ve yeni geçici 5. maddenin metne eklenmesi ve takip eden madde numaralarının teselsül ettirilmesi suretiyle kabul edilmiştir.²³⁷

²³⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, SS. 220, s. 19-22.

Tablo 3.1. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarısı üzerine komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları²³⁸

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet	Komisyon tarafından kabul edilen	Yüzde Oranı (Tasarının kendi içinde kabul edilme yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	1, 1, 1, 1, 1, 1, 9, 1,1	1+1+1+1+1+1+1+1+1 = 9	9	100
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	2, 1	1+1 = 2	1	50
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	-	-	-	-
DTP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	-	-	-	-
Bağımsız üye tarafından verilen değişiklik önerileri	-	-	-	-
Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önerileri	2, 2, 2, 4, 2, 9, 2, 2	1+1+1+1+1+1+1+1 = 8	8	100

* Görüleceği üzere iktidar partisi grubuna mensup üyelerce verilen bütün değişiklik önerileri, Komisyon tarafından kabul edilmiştir. CHP grubuna mensup üyelerce verilen toplam iki öneriden birisi reddedilmiş olup, diğeri ise Komisyonca kabul edilmiştir. Kabul edilen bu önerge, teknik bir düzenleme içermektedir.²³⁹ MHP ve DTP grubuna mensup üyeler ile bağımsız üye tarafından değişiklik önergesi verilmemiştir. Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin içeriği konusunda, genelde, iktidar ve muhalefet gruplarının uzlaştığı varsayılır. Ancak birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen ve iki üye tarafından imzalanmış bu önerelerde, sadece Ak Parti ve CHP grubuna mensup üyelerin imzası bulunmakta, diğer parti gruplarına mensup üyelerin imzası bulunmamaktadır. Dolayısı ile iki imzaya sahip bu önerilerin içerikleri konusunda,

²³⁸ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

²³⁹ Değişiklik önergesi, kamu alacakları için yurt dışına çıkış sınırını elli bin Türk Lirasından yüz bin Türk Lirasına yükseltmesini içermektedir. Değişiklik önergesi için bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

bütün partiler arasında tam bir uzlaşmanın oluştuğu ifade edilemez. Ancak birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önermeleri grubunda bulunan dokuz imzalı önerge incelendiğinde, DTP grubu üyelerinin imzası dışında bağımsız üye ile birlikte her bir parti grubu üyesinin en az bir imza ile önergeye katıldığı görülmektedir.²⁴⁰

Tablo 3.2. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarının geneli ve maddeleri üzerine komisyon çalışmalarında milletvekilleri tarafından yapılan konuşma süreleri²⁴¹

Konuşmacının Adı ve Soyadı	Bağlı Bulunduğu Siyasi Parti veya Bağımsız Olduğu	Toplam Konuşma Süresi (Dakika)
Kemal Unakıtan	AK Parti (Maliye Bakanı)	18
Mustafa Özyürek	CHP	33
Harun Öztürk	DSP (Bağımsız Üye)	33
Mehmet Akif Hamzaçebi	CHP	63
Gürol Ergin	CHP	13
Abdulkadir Akgül	AK Parti	3
Münir Kutluata	MHP	6
Ferit Mevlüt Aslanoğlu	CHP	6
Hüseyin Mert	DSP	3
Ertuğrul Kumcuoğlu	MHP	7
Bülent Baratalı	CHP	8
Faik Öztrak	CHP	7
Alaattin Büyükkaya	AK Parti	1
Mehmet Mustafa Açıkalın	AK Parti	10
Mehmet Günal	MHP	2
Kadir Tıngiroğlu	AK Parti	2

* Hükümeti temsilen Maliye Bakanı Kemal Unakıtan tarafından yapılan açıklamalar genellikle, Tasarının gerekçesine bağlı kalınarak yapılmıştır. Hükümet

²⁴⁰ Değişiklik önermeleri için bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

²⁴¹ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

temsilcisinin açıklamalarının ardından komisyon üyeleri, tasarının geneli hakkındaki değerlendirmelerde bulunmuştur. Siyasetin doğası gereği, muhalefet partilerine mensup üyeler tarafından yapılan değerlendirmeler, Tasarı düzenlemelerinin içeriğinin eleştirilmesi yönünde olurken; iktidar partisine mensup üyelerce yapılan açıklamalar Tasarı düzenlemelerinin lehinde ve hükümet temsilcisinin açıklamalarını destekler niteliktedir. Ancak iktidar partisine mensup üyelerce de, Tasarı düzenlemelerine ilişkin bazı konularda eleştirel bir tutum takınıldığı da görülmektedir.

Komisyon çalışmaları sonucunda oluşturulan komisyon rapor ve metni,²⁴² Ak Parti grubu mensubu üyelerin üçü dışında tamamı tarafından imzalanmıştır. CHP grubu mensubu üyelerin birisi dışında hepsi, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuşlardır. MHP grubu üyelerinin tamamı, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuşlardır. DTP grubu mensubu üyelerden birisi, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuştur. Komisyonun DSP mensubu bağımsız üyesi de, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuştur.²⁴³

CHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, Hükümet tarafından yürürlük ve yürütme maddeleri dâhil olmak üzere toplam 18 maddeden oluşan Tasarının, Komisyon çalışmaları sırasında yapılan ilavelerle geçici maddeler hariç 26 maddeye çıkarıldığı; Tasarının çerçeve 5. maddesi ile düzenlenen "Yurt Dışı Çıkış Tahdidi" maddesinden amme borçlusunun yurt dışına çıkışı, alacaklı tahsil dairesinin talebi üzerine ilgili makamlarca engellenir." hükmünde yer alan "üzerine" ibaresinin komisyon çalışmaları sırasında "halinde" olarak değiştirilmek suretiyle yasağın otomatik olarak uygulanmasının önüne geçilmeye çalışıldığı; Tasarının çerçeve 8 maddesi ile sporculara yapılan ücret ödemelerinin vergilendirilmesine ilişkin düzenlemelerine muhalif olduğu; Tasarının 8.

²⁴² Komisyon tarafından hazırlanan raporda, Komisyonun konu hakkındaki düşünceleri ile Komisyonca yapılan değişikliklerin gerekçeleri yer alır (İçt. m. 42/1).

²⁴³ İmza cetveli için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, SS. 220, s. 22-23; ayrıca bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

maddesiyle Gelir Vergisi Kanuna eklenmesi öngörülen düzenleme ile uygulamada oluşan tereddütlerin ortadan kaldırıldığı, ancak asgari geçim indirimi nedeniyle hemen hemen uygulanamaz konuma gelmiş olan gelir vergisi stopajı teşviki sorununun çözülemediği ifade edilmiştir.²⁴⁴

MHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, Tasarının 2. maddesinde düzenlenen Maliye Bakanlığı'na bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye Maliye Bakanlığı'nın yetkili kılındığı, söz konusu yetkinin vergileme ilkelerine uygun kullanılması ve Anayasamızda ifadesini bulan mülkiyet, seyahat ve teşebbüs hürriyetlerine de uygun olması, temel hak ve özgürlükleri engellememesi gerektiği; Tasarının çerçeve 3. maddesi düzenlemesinde, limited şirket ortaklarının, şirketin vergi borçlarından dolayı sorumluluğunun ne zaman başlayacağı ve ne zaman sona ereceğine ilişkin açık ve genel bir hükmün madde metninde yer almamasının ciddi bir noksanlık olduğu; Tasarının 6. maddesinde yapılan düzenleme ile tecilin geçerli olabilmesi için gerekli olan teminat şartının esnetilmesinin yerinde olmakla birlikte, tecil müessesesinin kötü niyetli şahıslar tarafından amacı dışında kullanılmasının önüne geçilmesi için düzenlemeler yapılması gerektiği; Tasarının 8. maddesi ile Gelir Vergisi Kanununa eklenen geçici 72. madde düzenlemelerinin vergi sisteminin daha da bozulmasına yol açtığı; Tasarının 11. maddesi ile Harçlar Kanununun 63. maddesinde yapılan düzenlemede kişilerin gayrimenkul devir ve iktisaplarında emlak vergisi değerinden az olmamak üzere devir ve iktisap bedeli üzerinden harç ödeyeceklerinin öngörüldüğü, ancak; kişilerin devir ve iktisap bedellerinin tespitinin çok zor olduğu; Tasarının 18. maddesi ile Karayolları Trafik Kanunu'na eklenen 15. ek madde de trafik cezalarının ödenmesi için trafik cezalarının tebliğinde ödenek yokluğunu gidermek üzere ek ödenek kaydetmeye imkân getirildiği, ancak, ihtiyaç duyulan ödeneklerin bütçe sistemi içinde tahsis edilmesi gerektiği; Tasarının geçici 4. maddesinde kamu kurumları ve yeşil karta ilişkin sağlık giderleri için üniversite hastanelerine olan borçlarının yüzde 85'i, belediyelerin borçları için de yüzde 75'inin ödenmesi durumunda geriye kalan miktarının terkin edileceğinin öngörüldüğü bu durumun bütçe kanunu, bütçeleme ilkeleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

²⁴⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, SS. 220, s. 24-27.

Kontrol Kanunu, devlet muhasebesi sistemi, devlet giderlerinin ödenmesine ilişkin esas ve usuller ile çeliştiği ifade edilmiştir.²⁴⁵

Komisyunun DSP'li bağımsız üyesi tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, değişik gerekçelerle Tasarının çerçeve 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 15, 17, 18, 19, 22 ve geçici 4. maddelerine katılmadığı ifade edilmiştir.²⁴⁶

DTP grubu mensubu üye tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, Tasarının çerçeve 8. maddesinde sporculara yapılan ücret ödemelerinin vergilendirilmesine ilişkin düzenlemelerine katılmadığı; ticaret şirketlerinin ortak ve yöneticilerin şirket sermayesi dışında tüm mal varlıkları ile sorumlu tutulmasının ayrımcı bir uygulamaya yol açtığı ifade edilmiştir.²⁴⁷

Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, sıra sayısı olarak basılması için Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne gönderilmiştir. Gönderilen rapor kanun yapım tekniği açısından incelendikten sonra sıra sayısı olarak basılması için basım evine gönderilmektedir. Ancak, Tasarıya ilişkin rapor ve metin, Meclis Başkanlığı tarafından yeniden değerlendirilmek üzere dosyası ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığına geri gönderilmiştir. Tasarıya ilişkin rapor ve metnin geri gönderilme gerekçesi olarak da, Tasarı metninde yer almayan yeni dokuz maddenin ve yeni on geçici maddenin ihdas edildiği gösterilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı, Komisyona havale edilen Kanun Tasarısının tek bir konuya ilişkin olmayıp, pek çok farklı konuda düzenleme içerdiğini, bu nedenle Tasarıya eklenen maddelerin kanun teklifi niteliğinde olmadığını, esasen bu düzenlemelerin ortak noktasının kamu gelirlerine ilişkin olduğunu, Komisyonda yapılan değişikliklerin de bu çerçevede değerlendirildiğini ifade ederek Komisyon raporunun Genel Kurulun onayına sunulmasını arz etmiştir.²⁴⁸ Bunun üzerine 1/514 esas numaralı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu,

²⁴⁵ *İbid.*, s. 27-30.

²⁴⁶ *İbid.*, s. 31-33.

²⁴⁷ *İbid.*, s. 33.

²⁴⁸ Meclis Başkanlığı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı arasındaki resmi yazışmalar için bkz. *TBMMD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, SS. 220, s. 34-35.

220 sıra sayısı olarak basılıp, milletvekillerine dağıtılmış ve Genel Kurul gündeminde yerini almıştır.²⁴⁹

3.1.3. Genel Kurul Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

1/514 esas numaralı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve 220 sıra sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23. Dönem, 2. Yasma Yılı, 133. Birleşiminde Türkiye büyük Millet Meclisi Genel Kurul’unda görüşülerek 4.6.2008 tarih ve 5766 sayılı kanun olarak kanunlaşmıştır. Meclis Başkanlığı tarafından 5.6.2008 tarihinde Cumhurbaşkanlığına sunulan Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak mükerrer 26898 sayılı ve 6.6.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.1.3.1. Tasarının Genelî Üzerinde Yapılan Görüşmeler

Genel Kurulun 13 Mayıs 2008 Salı günü yapılan 103. Birleşiminde Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen Kanun Tasarısı, İç Tüzüğü’nün 91. maddesi kapsamında değerlendirilerek,²⁵⁰ toplam 60 maddeden oluşan Tasarının 1. maddesi

²⁴⁹ İçtüzüğü’nün 42. maddesinin 4. fıkrası komisyon raporlarının bastırılıp milletvekillerine dağıtılacağını ve Genel Kurulda görüşülmesine başlandığı ilk birleşimin tutanağına ekleneceğini öngörür. Buna göre, 1/514 esas numaralı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve 220 sıra sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23. Dönem, 2. Yasma Yılı, 133. Birleşim tutanağının sonuna, 22. Cilt Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisine eklenmiştir.

²⁵⁰ “Temel Kanunlar” kenar başlıklı İç Tüzüğü’nün 91. maddesine göre temel kanun olarak değerlendirilen kanun tasarı ve teklifleri Genel Kurul’da şu şekilde görüşülür. Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içeren, kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösteren, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlayan, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğu bulunan, önceki kanunlaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümetin, esas komisyonun veya siyasi parti gruplarının teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir. Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine temel kanun yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır. Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dâhil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır.

ila 13. maddeleri 1. bölüm, 14 ila 26. maddeleri 2. bölüm olarak temel kanun kapsamında görüşülmesine karar verilmiştir.²⁵¹ Bu karar gereğince Tasarının tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra Tasarı bölümler hâlinde görüşülmüş ve bölümlerde yer alan maddeler ayrı ayrı oylanmıştır.

Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca aksi bir karar alınmadıkça; Tasarının tümü üzerinde siyasî parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81/3). Bu hüküm çerçevesinde sırasıyla Ak Parti grubu, CHP grubu, DTP grubu ve MHP grubu adına birer üye, şahsı adına sırasıyla CHP ve MHP grubundan birer üye söz almışlardır. Tasarının tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemine geçilmiştir. Tasarının tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde on dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81). Ancak İçtüzüğün 81. maddesinde soru-cevap işlemi için öngörülen genel süre, temel kanunların görüşülmesi sırasında İçtüzüğün 91/4 fıkrası gereği, bölümler üzerinde on beş dakika olarak uygulanmaktadır. Soru-cevap işleminde MHP grubu adına 5 üye, DSP adına 1 üye söz almışlardır. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Bakan Mehmet Ali Aydın, görüşülen tasarı kendi görev alanı kapsamında bulunmadığı için sorulara şu şekilde cevap vermek zorunda kalmıştır:

*" Takdir edersiniz ki bu soruların hemen hemen tamamına yazılı cevap vermek durumundayız. Dolayısıyla, sadece bir konuda... Bu kanun tasarısında, asgari geçim indirimi yönünden hâlen teşvik kapsamında çalışan işçiler lehinde düzenleme yapılmaktadır. Diğer sorular için yazılı cevap vereceğiz. "*²⁵²

3.1.3.2. Tasarı Görüşmeleri Sırasında Açılan Usul Hakkında Görüşmeler

İçtüzüğün 63. maddesi, görüşülen işte uygulanması gereken kuralın nasıl uygulanması konusunda Meclis Başkanının tereddüde düşmesi veya uygulanması gerekli olan kuralın Başkanın hatalı uyguladığı veya tutumunun yanlış olduğu

²⁵¹ Bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 103, C. 20, s. 695-706.

²⁵² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, s. 291.

yönünde itirazların olması durumunda ilgili kuralın nasıl uygulanacağına dair Genel Kurulun bu hususta karar alabileceğini düzenlemektedir. Buna göre usul tartışması açılması yönünde bir istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir ve bu görüşmenin sonucunda oya başvurmak gerekirse, Genel Kurulda oylama yapılabilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Tasarının görüşmeleri sonucunda Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan rapor ve metni inceleyerek, havale edilen tasarıda yer almayan kanunlarda değişiklik yapan yeni maddeler eklenmesi ve bir çerçeve maddeyle birden fazla kanunda veya maddede değişiklik yapılması nedeniyle, yeniden değerlendirilmek üzere dosyasıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen rapor ve metni Komisyona geri göndermiştir. Komisyon, Başkanlıkça yapılan bu uyarıya rağmen bir usul hatası yapmadığını ileri sürerek raporun Genel Kurulun onayına sunulmasını istemiştir. Bu hususa ilişkin olarak Tasarının tümü üzerindeki görüşmelerde, muhalefet partilerine mensup iki üye tarafından usul tartışması açılması gerektiğine dair itiraz edilmiştir.²⁵³

Usul tartışması açılmasına dair Başkanlık tarafından yapılan inceleme sonucu, İç Tüzük'te Başkanın bu konudaki yetkisine ilişkin açık bir hüküm bulunmadığı ve bugüne kadar yapılan uygulamaların incelenmesi sonucu da, Meclis Başkanının İç Tüzük'e uygun olmayan raporlara ilişkin olarak komisyonu uyarma dışında bir yetkisinin bulunmadığı anlaşıldığından²⁵⁴ Tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilemeyeceğine dair itirazlarda dikkate alınarak, bu konuda bir usul tartışması açılmıştır. Ak Parti grubu adına iki üyeye lehte, MHP gurubu adına bir üyeye aleyhte ve yine bağımsız bir üyeye de aleyhte olmak üzere toplam dört üyeye konu hakkında söz verilmiştir.

Ak Parti grubu adına lehte söz alan üyeler tarafından, bu Tasarı ile konusu amme alacakları olan birçok değişik kanunla ilgili uygulamada ortaya çıkan sorunların giderilmesinin amaçlandığı, Tasarı Komisyonunda görüşülürken konusu

²⁵³ *Ibid.*, s. 291-292.

²⁵⁴ İçtüzüğün 14. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemeyi, işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmayı ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmayı, Başkanın görevleri arasında saymıştır.

amme alacağı olan bu Tasarının konusu ile ilgili başka kanunlardaki düzenlemeleri de milletvekillerinin değişiklik önermeleri sonucu Komisyonunda tartışılarak metne eklendiği ifade edilmiştir. Genel Kurulun gündemine hâkim olduğu, hangi tasarıların Genel Kurulun gündemine alınıp alınmayacağını Genel Kurulun karara bağladığı, gündemin bir grup önerisi veya Danışma Kurulu önerisiyle oluştuğu, Danışma Kurulu önerisi de olsa, grup önerisi de olsa her önerinin Genel Kurulda tartışıldığı, dolayısıyla, bu tasarının gündeme alınıp alınmayacağını Genel Kurulda tartışılarak oylandığı belirtilmiştir.²⁵⁵

Aleyhte şahsı adına söz alan bağımsız bir üye ve MHP grubu adına söz alan üye tarafından ise komisyon raporu ve metnin incelenmesi sonucunda Tasarı metninde yer almayan dokuz madde ve on geçici maddenin ihdas edildiği ve bunların 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ve 24. maddeler olarak Komisyonun kabul ettiği metne eklendiği, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "*Komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanı*" başlıklı 35. maddesinin birinci fıkrasında "*Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler*" hükmü ile aynı maddenin ikinci fıkrasında ise "*komisyonlar..... kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilen işler dışında kalan işlerle uğraşamazlar*" hükmünün yer aldığı, İçtüzüğü'nün Genel Kurul görüşmelerinin kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün görüşülmesinden sonra maddelerinin ayrı ayrı görüşüleceğini, konuşmaların ve önerge işlemlerinin maddeler üzerinde yapılacağını düzenleyerek tasarı ve tekliflerin madde bazlı görüşülme esasını benimsediği, kanun yapım tekniği açısından da bir kanunda değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunların tek bir çerçeve madde içinde değil her birinin ayrı çerçeve maddelerle düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁵⁶

²⁵⁵ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, s. 292-293, 298-299.

²⁵⁶ Daha fazla bilgi için bkz. *İbid.*, s. 293-298.

Tablo 3.3. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarısının, Hükümetin Meclis Başkanlığına Sunmuş Olduğu Metin ile Değişiklik Önergeleri Sonucu Komisyonun Kabul Etmiş Olduğu Metin Arasında Meydana Gelen Değişiklikler

Hükümet Tasarısı	Komisyonca Kabul Edilen Metin	Açıklama
Madde 1	Madde 1	Redaksiyona tabi tutularak kabul edilmiş.
Madde 2	Madde 2	Değiştirilerek kabul edilmiş.
Madde 3	Madde 3	Değiştirilerek kabul edilmiş.
Madde 4	Madde 4	Değiştirilerek kabul edilmiş.
Madde 5	Madde 5	Değiştirilerek kabul edilmiş.
Madde 6	Madde 6	Değiştirilerek kabul edilmiş.
Madde 7	Madde 7	Aynen kabul edilmiş.
Madde 8	Madde 8	(a) ve (ç) bentleri metinden çıkarılmış; (d) bendindeki geçici 72. madde değiştirilmiş ve 2 yeni geçici madde eklenmiş. Maddenin 5 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.
Madde 9	Madde 9	(a) bendi değiştirilmiş ve yeni (c), (ç) ve (d) bentleri eklenmiş. Maddenin 5 ayrı madde halinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.
Madde 10	Madde 10	(a) bendi değiştirilmiş, (b), (c), (ç) ve (d) bentleri (ç), (d), (e) ve (f) bentleri olarak aynen; (e) ve (f) bentleri çıkarılarak; yeni (b), (c) ve (g) bentleri eklenerek kabul edilmiş. Maddenin 2 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.
Madde 11	Madde 11	(b) ve (c) bentleri çıkarılmış, (d) bendi değiştirilmiş. Maddenin 5 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.
Madde 12	Madde 12	(a) ve (b) bentleri, (b) ve (c) bentleri olarak değiştirilmiş; maddeye yeni (a), (ç), (d) ve (e) bentleri eklenmiş. Maddenin 7 ayrı madde halinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.
Madde 13	-----	Metinden çıkarılmış.
-----	Yeni çerçeve 13 üncü madde	Yeni madde olarak eklenmiş. 2 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.
Madde 14	Madde 14	Redaksiyona tabi tutulmak suretiyle kabul edilmiş.
Madde 15	Madde 15	Aynen kabul edilmiş.
Madde 16	Madde 16	Aynen kabul edilmiş.
-----	Yeni 17. madde	Yeni madde olarak eklenmiş.
-----	Yeni 18. madde	Yeni madde olarak eklenmiş. Maddenin 2 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş.

Tablo 3.3.'ün devamı

Hükümet Tasarısı	Komisyonca Kabul Edilen Metin	Açıklama
-----	Yeni 19. madde	Yeni madde olarak eklenmiş. Maddenin 8 ayrı madde halinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.
-----	Yeni 20. madde	Yeni madde olarak eklenmiş. Maddenin 3 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.
-----	Yeni 21. madde	Yeni madde olarak eklenmiş. Maddenin 2 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.
-----	Yeni 22. madde	Yeni madde olarak eklenmiş.
-----	Yeni 23. madde	Yeni madde olarak eklenmiş. Maddenin 3 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.
-----	Yeni 24. madde	Yeni madde olarak eklenmiş. Maddenin 2 ayrı madde olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.
Geçici 1. madde	Geçici 1. madde	Aynen kabul edilmiş.
-----	Yeni geçici 2. madde	Yeni geçici madde olarak eklenmiş.
-----	Yeni geçici 3. madde	Yeni geçici madde olarak eklenmiş.
-----	Yeni geçici 4. madde	Yeni geçici madde olarak eklenmiş.
-----	Yeni geçici 5. madde	Yeni geçici madde olarak eklenmiş.
Madde 17	Madde 24	Değiştirilerek 24. madde olarak kabul edilmiş.
Madde 18	Madde 25	25. madde olarak aynen kabul edilmiş.

* Plan ve Bütçe Komisyonunun rapor ve metninin incelenmesi sonucunda Tasarı metninde yer almayan dokuz madde ve on geçici maddenin ihdas edildiği ve bunların 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 ve 24. maddeler ile geçici 2, 3, 4 ve 5 olarak Komisyonun kabul ettiği metne eklendiği görülmüştür.

** Eklenen; 13. madde ile 22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu ile 3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununda, 17. madde ile 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununda, 18. madde ile 13.10.1983 tarihli Karayolları Trafik Kanununda, 19. madde ile 6.6.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununda, 20. madde ile 1.1.2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda, 21. madde ile 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı

Bankacılık Kanununda, 22. madde ile 24.5.2007 tarihli ve 5667 sayılı Bankacılık İşlemleri Yapma ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan Türkiye İmar Bankası Türk Anonim Şirketince Devlet İç Borçlanma Senedi Satışı Adı Altında Toplanan Tutarların Ödenmesi Hakkında Kanunda, 23. madde ile 13.7.1956 tarihli ve 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununda, 24. madde ile 2.11.2007 tarihli ve 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa kültür Başkenti Hakkında Kanunda değişiklik öngörülmektedir. Ancak Tasarı metninde bu kanunlarla ilgili değişiklik önergesi bulunamamıştır.

*** Komisyonun kabul ettiği metnin 7, 8, 9, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 22, 23 ve 24. çerçeve maddeleri ile bir kanunun birden fazla maddesinin farklı fıkralar altında düzenlendiği görülmektedir. 13. maddesinde ise, farklı iki kanundaki değişiklikler bir çerçeve madde içerisinde düzenlenmiştir. Ancak İçtüzük, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün görüşülmesinden sonra maddelerinin ayrı ayrı görüşüleceğini, konuşmaların ve önerge işlemlerinin maddeler üzerinde yapılacağını düzenleyerek tasarı ve tekliflerin madde bazlı görüşülme esasını benimsemiştir. Kanun yapım tekniği açısından da, bir kanunda değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunların tek bir çerçeve madde içinde değil her birinin ayrı çerçeve maddelerle düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca tasarı ve tekliflerin Genel Kurul görüşmelerinde bir çerçeve madde içerisinde farklı maddeyi değiştiren her fıkra, ayrı birer madde olarak kabul edilmekte ve ayrı ayrı görüşülerek oylanmaktadır.

**** Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve TBMM’de görüşülen kanun tasarıları, diğer bakanlıkların kanun tasarılarına nazaran genellikle, madde sayısı bakımından oldukça kabarıktır. Maliye Bakanlığı bürokratları kanun tasarılarına, birden fazla kanunda değişiklik içeren ve konusu mali hüküm içermeyen maddeleri de eklemektedirler. Bu eklemeler genellikle komisyon aşamasında yapılmaktadır. Bunun nedeninin kanun tasarısına eklenen bu maddelerin çoğuna, Başbakanlık ve diğer bakanlık bürokratları ile Bakanlar Kurulu üyelerinin karşı çıkması sonucu bu maddelerin tasarı metninden çıkarılması olasılığından kaynaklandığı söylenebilir. Bir anlamda komisyon aşamasında eklenen maddeler, Bakanlar Kurulu’nun görüşü

alınmadan, yalnızca Maliye Bakanı ve bürokratlarının düşüncesi çerçevesinde tasarı metnine eklenmektedir.²⁵⁷

Usul hakkında görüşmelerden sonra, Meclis Başkanlığı usul tartışması açılmasına ilişkin konu hakkında oya başvurmamış, usul hakkındaki görüşmelerin sona erdiğini belirten şöyle bir açıklama yapmakla yetinmiştir:

“Ancak, bir konuya dikkatinizi çekmek istiyorum: İç Tüzük'ün 35. maddesine göre, "Komisyonlar kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler. Kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar." Bu hüküm, komisyonların kendilerine havale edilmeyen bir kanunda değişiklik yapamayacaklarını açıkça göstermektedir. Ayrıca, kanun yapım tekniği açısından, bir kanunda değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunların tek bir çerçeve madde içinde değil, her birinin ayrı ayrı çerçeve maddelerle düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında bir çerçeve madde ile birden fazla maddede değişiklik yapılması hâlinde, çerçeve maddeye bağlı maddeler ayrı ayrı görüşülmektedir.

Komisyonların bundan böyle bu konuda gereken hassasiyeti göstermeleri önemle rica olunur Başkanlık tarafından.”²⁵⁸

Ancak, konu hakkında tartışmalar son bulmamış, Başkanlık tarafından yapılan açıklamanın yetersiz olduğu konusunda üyeler ve Başkanlık Divanı arasında tartışmalar devam etmiştir.²⁵⁹

²⁵⁷ Komisyon aşamasında Bakanlar Kurulu'nun Başkanlığa sunmuş olduğu tasarıya, Maliye Bakanlığı tarafından tasarı konusu olmayan maddelerin eklenmesinin diğer bir sebebi olarak da, diğer komisyonlara nazaran Plan ve Bütçe Komisyonunda Hükümetin sayıca fazla temsil edilmesi ve Maliye Bakanlığı bürokratlarının Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri üzerinde etkilerinin çok fazla olmasından kaynaklandığı ileri sürülebilir. Gerçekten alanında çok iyi yetişmiş bir Maliye bürokrati çok hassas ve ince konularda Komisyon üyelerini bilgilendirmekte ve onları bu konularda ikna edebilmektedir. Ancak Maliye Bakanlığı Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin bu iyi niyetli tutum ve davranışlarını kötüye kullanabilmektedirler. Zira hem Plan ve Bütçe Komisyonu'nun görev alanına girmeyen hem de diğer komisyonlarda görüşülmesi önem arz eden konularda bile, Maliye Bakanlığı bürokratlarınca hazırlanan ve bir milletvekili tarafından imzalanan değişiklik önerileri ile Tasarı konusu dışında kalan hususlarında Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesini sağlayabilmektedir.

²⁵⁸ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, s. 300.

²⁵⁹ TBMM İçtüzük Teklifi Taslağında usul tartışması konusu olan bu husus açık bir şekilde kaleme alınmıştır: “Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik

3.1.3.3. Tasarının Maddeleri Üzerinde Yapılan Görüşmeler

Tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilmesinin oylanmasının ardından birinci bölüm maddeleri üzerinde sırasıyla CHP, DTP ve MHP parti grupları adına her bir üyeye onar dakika, şahsı adına sırasıyla söz isteyen DSP'den bir üyeye ve Ak Parti grubundan bir üyeye beşer dakika süreyle söz verilmiştir (İçt. m. 81). Bölümler üzerine on beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan iki, bağımsız üyelere de iki kişi olmak üzere toplam 4 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Adalet Bakanı ve Antalya Milletvekili Mehmet Ali Şahin kendi görev alanını ilgilendiren soruların bir kısmına cevap vererek bunun dışında cevaplandıramadığı sorulara yazılı olarak cevap vereceğini Başkanlığa bildirmiştir.²⁶⁰

Birinci bölüm üzerine görüşmeleri tamamlanan Tasarının maddelerinin oylanmasına geçilmiştir. Başkan, birinci bölümde yer alan maddeleri, varsa o madde üzerindeki önergeler üzerindeki işlemleri yaptıktan sonra her maddenin ayrı ayrı oya sunulacağını belirterek 1. madde üzerinde önerge olmadığı için maddeyi oya sunmuş ve bir üyenin isteği üzerine Genel Kurulda karar yeter sayısı aramıştır. 1. maddenin oylanması sonucu karar yetersayısının bulunduğu ve kabul edenlerin kabul etmeyenlerden sayı olarak çoğunlukta olduğunun Katip Üyeler tarafından tespitinin sonucu 2. maddenin oylanmasına geçilmiş, üzerinde değişiklik önergesi verilmeyen 2. maddede oylanarak kabul edilmiştir. Tasarının 3. ve 4. maddesinin Tasarı metninden çıkartılmasına ilişkin bağımsız bir üye tarafından değişiklik önergesi verildiği için, her iki madde üzerinde de üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir.²⁶¹ Her bir madde üzerinde beş dakika süre ile konuşan üye, konuşmalarının sonunda değişiklik önergelerinin oylanması sırasında karar yeter sayısı istemiştir. Başkan karar yetersayının var olduğunu ifade ederek önergelerin reddedildiğini²⁶² ve ayrı ayrı oylanana her iki

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 TBMM Başkanı tarafından iade edilir.” Bkz. TBMM İçtüzük Teklif Taslağı, (m. 56/4).

²⁶⁰ *Ibid.*, s. 312.

²⁶¹ *Ibid.*, s. 312-314.

²⁶² İçtüzüğün 87. maddesinin son fıkrasına göre, değişiklik önergeleri işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. İşaretle oylamaya Anayasada, kanunlarda ve İçtüzükte açık ya da gizli oylama yapılmasının zorunlu

maddenin kabul edildiğini vurgulamıştır. Tasarının 5. maddesi üzerinde CHP grubu milletvekilleri tarafından verilen değişiklik önergesini komisyon, Genel Kurul'un takdirine bırakmış, hükümet temsilcisi bakan da önergeye katıldığını ifade etmiştir. Yapılan oylama sonucu değişiklik önergesi Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Muhalefete mensup üyelerce verilip Genel Kurul'ca kabul edilen aşağıdaki önerge incelendiği zaman önergenin teknik ve hukuki bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülecektir. Bu nedenle önergeye hükümet temsilcisinin katılma ve Genel Kurul tarafından da önergenin kabulü zorunluluğu hasıl olmuştur.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısının 5. maddesi ile 6183 sayılı Kanuna eklenmesi öngörülen 36/A maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "alacağın tecil edilmesi," ibaresinden sonra gelmek üzere "borçlunun aciz halinin tespit edilmesi," ibaresinin eklenmesini arz ve teklif ederiz.

M. Akif Hamzaçebi

Ferit Mevlüt Aslanoğlu

Trabzon

Malatya

Gerekçe: Aciz hali tespit edilen kişiler hakkında yurt dışına çıkış tahdidi uygulaması ile amme alacağının tahsil edilemeyeceği açık olduğundan madde metnine aciz hali tespit edilen kişiler hakkında uygulanan tahditlerin kaldırılması önerilmektedir.”²⁶³

Tasarının 6 ve 7. maddeleri üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanıp aynen kabul edilmiştir. Başkan tarafından çerçeve 8. maddeye bağlı (a) ve

olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda, genel kural olarak işaret oyuna başvurulur. İşaretle oylamada, önce üyelerin oturdukları yerden el kaldırmaları suretiyle lehte, sonra da aleyhte bulunanların oylarına başvurulur ve oyların sayımı başkan ile katip üyelerce yapılır. Oyların sayımında bir uyuşmazlık çıkarsa, ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulur.

²⁶³ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, s. 316-317. Komisyon tarafından kabul edilen metindeki üçüncü fıkra şu şekildedir: “Amme alacağına karşılık teminat alınması, alacağın tecil edilmesi, yargı mercilerince amme alacağının takibinin durdurulmasına karar verilmesi veya takibin kanunen durdurulması gereken diğer hallerde yurt dışı çıkış tahdidi, alacaklı tahsil dairesinin talebi üzerine ilgili makamlarca kaldırılır.”

(b) bentleriyle ilgili oylamadan önce yeni bir madde ihdasına dair bir önerge bulunduğu ifade edilmiş ve önerge okutulmadan önce yeni madde ihdasına ilişkin bir açıklama yapılmıştır; “Malumları olduğu üzere, görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu Kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılacağı, İç Tüzük’ün 87. maddesinin dördüncü fıkrası hükmüdür. Bu nedenle, önergeyi okutup Komisyona soracağım. Komisyon önergeye salt çoğunlukla, 21 üyesiyle katılırsa önerge üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açacağım. Komisyonun salt çoğunlukla katılmaması hâlinde ise önergeyi işlemiden kaldıracacağım.”²⁶⁴ Bir kanunda değişiklik yapan çerçeve bir kanun teklifi veya tasarısının Genel Kurul görüşmeleri sırasında, komisyon metninde bulunmayan, başka bir kanunda değişikliği konu edinmiş değişiklik önergesinin, yeni bir kanun teklifi mahiyetinde olduğu ve ayrı bir kanun teklifi olarak verilmesi gerektiğinden, uygulamada “yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergesi” işleme konulmamaktadır. Bununla birlikte, görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile katıldığı yeni madde ihdasına dair önergeler işleme konulmakta ve önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılmaktadır. İçtüzüğü’nün 87. maddesinin dördüncü fıkrası, uygulamada geniş yorumlanmakta; bir maddenin değiştirilmesinin yanı sıra kanuna yeni bir madde ilavesini veya kanundan bir maddenin çıkarılmasını öngören önergeler de bu kapsamda düşünülmektedir.

Bu nedenle yeni madde ihdasına dair önergelerin işleme konulabilmesi için:

1- Önerge komisyon metninde yer almış bir kanunda değişikliği konu edinmiş olmalıdır. Çünkü, ilgili olsa bile, komisyon metninde yer almayan başka bir kanunda değişikliği konu edinen önergeler, yeni bir kanun teklifi niteliğinde oldukları gerekçesiyle işleme konulmamaktadırlar. 2- Önerge ile öngörülen değişiklik ile görüşülen kanun tasarısı veya teklifle ilgisi bulunmadığı takdirde, komisyon metnindeki bir kanunun değişikliğini konu edinmiş olsa bile, önerge işleme konmaz.

²⁶⁴ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, s. 317.

3- Bu şartları taşıyan önergeye, komisyonun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile katılmış olması gereklidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görülmekte olan "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı"nın 8. maddesine aşağıdaki (a) bendinin eklenerek (a), (b), (c) bentlerinin buna göre teselsül ettirilmesini arz ve teklif ederiz.

*Nihat Ergün
Kocaeli*

*Veysi Kaynak
Kahramanmaraş*

*Kayhan Türkmenoğlu
Van*

*Fatih Arıkan
Kahramanmaraş*

*Abdulkerim Aydemir
Ağrı*

"a) 9 uncu maddesinin birinci fıkrasına (6) numaralı bentten sonra aşağıdaki bent eklenmiş ve sonraki bentte yer alan "1-6 numaralı" ibaresi "1-7 numaralı" şeklinde değiştirilerek bent numarası buna göre teselsül ettirilmiştir.

7. Ticari işletmelere ait atıkları mutad olarak veya belli aralıklarla satın alanlar hariç olmak üzere bir işyeri açmaksızın kendi nam ve hesabına münhasıran kapı kapı dolaşmak suretiyle her türlü hurda maddeyi toplayarak veya satın alarak bu malların ticaretini yapanlara veya tekrar işleyenlere satanlar;"

Gerekçe: Tasarının 8. maddesinin (a) bendiyle yapılan düzenleme ile Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesine eklenen (7) numaralı bent ile hurdacılık sektörünün hammadde girdisini oluşturan ve evlerde biriktirilen, çöplüklerden veya sokak aralarından toplanan ve geri dönüşüm maddesi olarak adlandırılan hurda metal, hurda plastik, hurda naylon, atık kağıt, hurda cam ile atık şişeleri ve benzerlerini geçimini sağlamak üzere bir işyeri açmaksızın kendi nam ve hesabına motorlu araçla ya da diğer şekilde toplayan kişilerin esnaf muaflığından yararlanmaları öngörülmektedir.²⁶⁵

²⁶⁵ *İbid.*, s. 317.

Başkanlık divanı tarafından komisyonun salt çoğunlukla (23 üye) katıldığı önerge üzerinde yeni madde olarak görüşme açılmıştır (İçt. m. 87/4). Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve temel kanunlar için öngörülen sayıda madde üzerinde önerge verilebilir (İçt. m. 87/4). Madde üzerinde söz isteyen olmadığı için önergenin gerekçesi başkanlık divanı tarafından okunmuş ve oya sunulan önerge yeni madde olarak kabul edilmiştir. Çerçeve 8. maddenin altında düzenlenen geçici madde 72 üzerinde bir adet değişiklik önergesi verilmiş ve oylanarak kabul edilmiştir.²⁶⁶ Geçici 73 ve 74. maddelerde oylanıp kabul edildikten sonara çerçeve 8. madde yapılan değişikliklerle birlikte oya sunulup kabul edilmiştir. Daha sonra çerçeve 9, 10, 11, 12 ve 13. maddeleri ayrı ayrı oya sunularak Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Böylece birinci bölüm üzerindeki görüşmeler tamamlanmıştır.

İkinci bölüm üzerine sırasıyla CHP ve MHP gurubu adına birer üyeye, şahsı adına sırasıyla söz isteyen MHP grubundan bir üyeye ve DSP'den bir üyeye söz verilmiştir. İkinci bölüm üzerine on beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan bir, bağımsız üyelere de bir kişi olmak üzere toplam 2 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Devlet Bakanı ve İzmir Milletvekili Mehmet Aydın, sorulara yazılı olarak cevap verileceğini Başkanlığa bildirmiştir.²⁶⁷

İkinci bölümün geneli üzerinde görüşmeleri tamamlanan Tasarının maddelerinin oylanmasına geçilmiştir. Başkan, ikinci bölümde yer alan maddeleri, varsa o madde üzerindeki önergeler üzerindeki işlemleri yaptıktan sonra her maddenin ayrı ayrı oya sunulacağını belirterek 14. madde üzerinde önerge olmadığı için maddeyi oya sunmuş ve madde Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Çerçeve 15. madde üzerindeki önergeye komisyon ve hükümet temsilcilerinin katılmamaları üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiş ve konuşmacı üye konuşmasının sonunda karar yeter sayısı istemiştir. Karar yeter sayısı üzerinde katip üyeler arasında oluşan ihtilaf üzerine, elektronik oya başvurulmuş, elektronik oylama sonucu karar

²⁶⁶ *İbid.*, s. 318-317.

²⁶⁷ *İbid.*, s. 328.

yetersayısının bulunmadığı tespit edilmiş ve birleşime ara verilmiştir. Yarım saat sonra açılan yeni oturumda değişiklik önergesi, karar yetersayısı aranarak oylanmış ve reddedilmiştir.²⁶⁸ Böylece 15. madde aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 16. madde üzerinde önerge bulunmadığı için oylanarak kabul edilmiştir. Çerçeve 17. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiş ve konuşmacı üye konuşmasının sonunda karar yeter sayısı istemiştir. Yapılan oylama sonucu karar yetersayısının olduğu tespit edilerek önerge reddedilmiş ve madde aynen kabul edilmiştir.²⁶⁹ Çerçeve 18. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.²⁷⁰ Çerçeve 18. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 19. madde üzerinde dört adet değişiklik önergesi verilmiş olup, her bir önerge ayrı ayrı okunmuş ve oylanmıştır. Ancak 19. maddeye yeni bir madde olarak (f) bendi ilavesine dair değişiklik önergesi İç Tüzük'ün 87. maddesinin dördüncü fıkrası gereği komisyonun salt çoğunlukla (24 üye) katılması sonucu kabul edilmiştir.²⁷¹ Çerçeve 19. uncu madde, kabul edilen değişiklik önergeleri doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Yeni 20. madde ihdasına dair bir önerge, İç Tüzük'ün 87. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü gereği okunmuş, komisyon önergeye salt çoğunlukla katılmış ve önerge üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılmıştır. Önerge üzerine bağımsız bir üye söz almıştır. İkinci bir yeni madde ihdasına ilişkin önerge, İç Tüzük'ün 87. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü gereği okunmuş, komisyon önergeye salt çoğunlukla katılmış ve önerge üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılmıştır. Önerge üzerine Ak Parti grubundan şahsı adına iki üye söz almıştır. Hükümet temsilcisinin ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önerge oylanıp kabul edilmiştir.²⁷² Çerçeve 20, 21, 22 ve 23. maddeleri ayrı ayrı oya sunularak Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Çerçeve 24. maddeye bağlı geçici

²⁶⁸ *İbid.*, s. 329-332.

²⁶⁹ *İbid.*, s. 332-334.

²⁷⁰ *İbid.*, s. 334-335.

²⁷¹ *İbid.*, s. 335-341.

²⁷² *İbid.*, s. 341-347.

3. madde üzerinde iki adet önerge bulunduğu, önergelerin aynı mahiyette olması nedeniyle birlikte işleme alınıp oylanacağı Başkan tarafından ifade edilmiştir (İçt. m. 35/1). Önergeler okunduktan sonra oya sunulmuş, komisyonun takdire bırakması ve hükümet temsilcisinin önergeye katılması üzerine, önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.²⁷³ Çerçeve 24. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Genel Kurul tarafından görüşülen Komisyon metninin geçici 1. maddesi üzerinde iki adet önerge bulunduğu, önergelerin aynı mahiyette olması nedeniyle birlikte işleme alınıp oylanacağı Başkan tarafından söylenmiştir. Önergeler okunduktan sonra oya sunulmuş, komisyonun takdire bırakması, hükümet temsilcisinin önergeye katılması ve önergeler üzerinde söz istenmeyip önergelerin gerekçesinin okunmasından sonra, önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.²⁷⁴ Böylece geçici 1. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Geçici 2. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyonun takdire bırakması, hükümet temsilcisinin önergeye katılması ve önerge üzerinde söz istenmeyip önergenin gerekçesinin okunmasından sonra, önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.²⁷⁵ Kabul edilen önerge doğrultusunda geçici madde 2 oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Üzerinde değişiklik önergesi bulunmayan geçici 3. madde aynen kabul edilmiştir. Geçici 4. madde üzerinde iki adet önerge bulunduğu, önergeler okunduktan sonra en aykırı önergenin işleme alınması ile komisyonun ve hükümetin katılmama iradelerini takiben önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Önerge üzerinde beş dakika süre ile konuşan üye, konuşmasının sonunda değişiklik önergesinin oylanması sırasında karar yeter sayısı istemiştir. Yapılan oylama sonucu karar yetersayısının olduğu tespit edilerek önerge reddedilmiş ve ikinci önergenin oylamasına geçilmiştir. Önergenin okunmasından sonra hükümet temsilcisinin önergeye katılması ve önerge üzerinde söz istenmeyip önergenin gerekçesinin okunmasından sonra, önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.²⁷⁶ Kabul edilen önerge doğrultusunda geçici madde 4 oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Üzerinde değişiklik önergesi bulunmayan geçici 5. madde aynen kabul edilmiştir. Yeni geçici

²⁷³ *İbid.*, s. 347-349.

²⁷⁴ *İbid.*, s. 349-350.

²⁷⁵ *İbid.*, s. 350.

²⁷⁶ *İbid.*, s. 351-354.

madde eklenmesine ilişkin iki önerge üzerine, önergelerin okunmasından sonra söz isteyen önerge sahibi birer üyeye beş dakikalık konuşma süresi verilmiştir. Gerçekleştirilen oylama sonucu her bir önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.²⁷⁷ Yürürlük maddesini düzenleyen çerçeve 25. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.²⁷⁸ Çerçeve 25. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 26. madde, oylanarak aynen kabul edilmiştir.

Tablo 3.4. 1/514 esas numaralı Kanun Tasarı üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin sayısı ve kanunlaşma oranları

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet	Kanunlaşan	Yüzde Oranı (Tasarımın kendi içinde kanunlaşma yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	5, 5, 5, 5, 5, 5, 23, 5, 5	1+1+1+1+1+ 1+1+1+ 1 = 9	9	100
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	2, 5, 2	1+1+1 = 3	3	100
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	-	-	-	-
DTP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	-	-	-	-
Bağımsız üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri	1, 1, 1, 1, 1, 1	1+1+1+1+1+ 1=6	-	-
Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri	5, 5, 5, 5	1+1+1+1=4	4	100

²⁷⁷ *İbid.*, s. 353-357.

²⁷⁸ *İbid.*, s. 357-358.

* Görüleceği üzere Genel Kurul görüşmeleri sırasında kabul edilen 16 önerenin salt 3'ünde muhalefet milletvekillerinin imzası bulunmaktadır. Söz konusu 3 önerenin 1'isi teknik ve hukuki bir ayrıntıda düzenleme yaptığı için münhasıran muhalefet partisi milletvekillerinin öneresidir. Diğer 2 önerge ise iktidar partisinin öneresiyle aynı içerikte olup, birleştirilerek kanunlaşan önergelerdir. İktidar ve muhalefet gruplarının önerenin içeriği konusunda uzlaşma sağladığı birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen toplam 4 adet değişiklik öneresinde, iktidar ve muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin imzası birlikte bulunmaktadır. Buna karşılık, reddedilen 6 önerenin 6 'sı da bağımsız üyelere aittir.

İkinci bölümde yer alan maddelerin oylamasının tamamlanması üzerine Tasarının tümünün oylanmasından önce oyunun rengini açıklamak üzere AK Parti grubundan bir üyeye lehte, aleyhte ise bir bağımsız üyeye söz verilmiştir.²⁷⁹ Konuşmaların ardından Tasarının tümünün oylanması açık oylamaya tabi olduğu için açık oylamanın, elektronik oylama cihazıyla yapılması oylanarak kabul edilmiştir. Elektronik oylama cihazı ile yapılan açık oylama sonucu kullanılan oy sayısının toplam 220 olduğu, kabul sayısının 192, ret sayısının 25 ve çekimser sayısının 3 olduğu tespit edilerek Tasarı kanunlaşmıştır.²⁸⁰

3.2. SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNU İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI²⁸¹

Sosyal güvenlik reformunun ilk aşaması 20.5.2006 tarihli ve 5502 sayılı Kanunla hayata geçirilerek, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur; “Sosyal Güvenlik Kurumu” adı ve çatısı altında birleştirilmiştir. Reformun ikinci aşaması 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası

²⁷⁹ ‘Son söz milletvekilindir’ kuralı gereğince tasarı veya teklifin tamamının oylanmasından önce milletvekilleri hangi yönde oy kullanacakları hakkında söz talep ederlerse Başkan lehte ve aleyhte birer üyeye söz verir. Bu konuşmalar kısa, açık ve gerekçeli olmalıdır (İçt. m. 86).

²⁸⁰ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, s. 358-361.

²⁸¹ Kanun tasarısının metni, gerekçesi ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü üst yazısı için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0465.pdf>, 20.5.2008.

Kanunu” Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş ve yürürlük tarihi de 1.1.2007 olarak belirlenmiştir. 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden, bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Cumhurbaşkanlığı Makamı ve Ana Muhalefet Partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş ve Anayasa Mahkemesi'nin 15.12.2007 tarihli ve Esas 2006/111, Karar 2006/112 sayılı kararı ile bazı maddeleri iptal edilmiş ve yürürlüğünü durdurma kararı verilmiştir.²⁸² Anayasa Mahkemesi temel olarak; güncelleme katsayısına refah payının katılmaması, kamu görevlileri ile diğer sigortalıların aynı sosyal güvenlik sistemine tabi tutulması ve yaşlılık veya emekli aylığı almakta iken kendi ad ve hesabına çalışmaya başlayanların ödeyecekleri sosyal güvenlik destek priminin yüzde 10'dan yüzde 33,5 ile 39'a kadar artırılmasıyla ilgili 5510 sayılı Kanunun bazı maddelerini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi 3, 18, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 40, 46, 55, 63, 67, 68, 73, 80, 81, 106. ve geçici 2, 4, 6 ve 9. maddelerinin önce yürürlüğünü durdurmuş ve iptal kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı üzerine 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihi ilk olarak 26.12.2006 tarihli ve 5565 sayılı Kanunla 1.7.2007'ye, ikinci olarak 9.5.2007 tarihli ve 5655 sayılı Kanun ile 1.1.2008'e, son olarak da 14.12.2007 tarihli ve 5724 sayılı Kanun ile 1.6.2008'e ertelenmiştir.

Tasarı ile Anayasa Mahkemesinin söz konusu Kararı doğrultusunda 5510 Sayılı Kanunda değişiklikler yapılmaktadır.

3.2.1. Meclis Başkanlığına Sunulması ve Komisyonlara Havalesi

“Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca 28.11.2007 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Kanun tasarısı TBMM Başkanlığına sunulduğunda, tasarı ilk olarak Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosuna gönderilir. Ancak bu Tasarı

²⁸² Bkz. AYM Kr: E. 2006/111, K. 2006/112, K.T. 15.12.2006, R.G. 30.12.2006 - 26392 5. Mükerrer.

doğrudan Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosuna gönderildiği için Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından bu Tasarı üzerinde bir inceleme yapılmamıştır.

Tasarı, Komisyonlar Bürosunda bulunan yasama uzmanları tarafından havale edilecek esas ve tali komisyonları tespit etmek amacıyla ayrı bir incelemeye tabi tutulmuştur. "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" (1/465) esas numarası verilerek TBMM Başkanlığınca 28.11.2007 tarihinde tali komisyon olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna, esas komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir.

3.2.2. Tali Komisyon Çalışmasında Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca 27.11.2007 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı", 28.11.2007 tarihinde, tali komisyon olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna havale edilmiştir.

Komisyon 7.12.2007 tarihinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, ilgili sivil toplum örgütleri ile kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılımlarıyla toplanarak, kapsamlı değerlendirmeler yapmış ve Tasarı üzerindeki çalışmalarını tamamlamıştır.

Tasarının Komisyonda görüşülmesi sırasında Komisyon toplantısına hükümet adına katılan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından Tasarı ile ilgili bilgiler verilmiştir. Tasarının geneli üzerindeki kapsamlı görüşmeler sonucunda Tasarının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında dikkate alınması için Komisyon üyeleri tarafından:

- Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Hastane Birlikleri Kanunu Tasarısı hastanelerin gruplandırılmaları bakımından yeknesaklığın sağlanabilmesi amacıyla sınıflandırmaya tabi tutulacak hastanelerde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı'nın aynı sınıflandırma hususunda ortak çalışma yapmalarının faydalı olacağı,

- Vakıf üniversite hastanelerinin kamu hastanesi veya özel hastane statüsünde yer alacağına Kanun ile açık olarak belli edilmesi gerektiği,

- Tasarının çerçeve 5. maddesi ile değiştirilmesi öngörülen Sosyal Güvenlik Destek Primi oranının asgari ücret üzerinden ve % 10 ile % 15 arasında olması konusunun yeniden değerlendirilmesi gerektiği,

- Tasarının çerçeve 7. maddesi ile değiştirilmesi öngörülen Kanunun 40. maddesinde, özellikle basın mesleğinde çalışanların fiili hizmet zammı ile ilgili kazanılmış haklarının korunması bakımından maddenin yeniden gözden geçirilmesinin uygun olacağı,

- Tasarının çerçeve 12. maddesi ile değiştirilmesi öngörülen Kanunun 72. maddesinde yer alan Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunda, sağlık hizmetlerini sunanların ve eczacıların da temsil edilmesinin büyük fayda sağlayacağı,

- Tasarının çerçeve 13. maddesi ile değiştirilmesi öngörülen 5510 sayılı Kanun'un 73. maddesinde belirtilen sağlık hizmetlerinden fark alınmasıyla ilgili ikinci ve üçüncü fıkralarda bir çelişki olduğunun düşünüldüğü, ikinci fıkrada genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerden yüzde 20'ye kadar ilave ücret talep edilebileceğinin belirtildiği, bu durumun hem hastaları hem de özel hastane sahiplerini tatmin etmediği; aynı maddedeki "öğretim üyesi" ibaresinin tanımının açıklanmasının uygun olacağı,

- Tasarının çerçeve 20. maddesinin (1) fıkrası ile 3671 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin yeniden düzenlendiği, TBMM üyeliği sona erenlerden yaşlılık aylığı almayı hak etmemiş olan ve çalışmayanlara, 30000 göstergenin devlet memurlarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak rakamın temsil ödeneği olarak

ödenmesinin öngörüldüğü, ancak, Tasarının çerçeve 20. maddesi ile ilgili olarak yapılan bu değişiklikte özellikle milletvekilliği görevinden erken ayrılanlar için ve kamu görevlisi olarak çalışmadıkları veya emekli aylığı bağlanmadığı sürece temsil tazminatını eksik alanlar için ayrıntılı düzenleme bulunmadığı, bu durumun da Anayasanın 86. maddesindeki bazı hususları tam olarak kapsamadığı, bu nedenle 3671 sayılı Kanunun 5. maddesinin ayrıntılı olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği,

- Tasarı ile katkı paylarıyla ilgili olmak üzere yatan hastaların kendi faturalarını kendilerinin kontrol etmeleri istendiği, bir seferde ödenecek azami katkı payı miktarının asgari ücretin 1/4'ü yerine en fazla 1/10'u oranına çekilmesinin daha uygun olacağı, ifade edilmiştir.²⁸³

Tasarı üzerindeki tüm bu değerlendirmelerin ardından, Tasarının maddelerine geçilmeden, geneli üzerindeki görüş ve değerlendirmelerin komisyon raporunda belirtilerek Komisyon raporunun esas komisyona gönderilmesine karar verilmiştir.

MHP grubu dışında, diğer parti gruplarına mensup üyeler tarafından muhalefet şerhi kaleme alınmamıştır. MHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplamayı ve genel sağlık sigortasını amaçlayan Tasarının ülkemizin bugün ve yarınlarını ilgilendiren çok önemli bir Tasarı olduğu, ancak ileride problem olabilecek ve üzerinde çalışmayı gerektiren hususlar bulunduğu, böyle bir Tasarının klasik iktidar muhalefet mantığının ötesinde genel bir işbirliği ve toplumsal mutabakatla hayata geçirilmesi gerektiği, Tasarının Komisyonda geneli üzerinde görüşülerek karara bağlanma usulünün yanlış olduğu, bu usulün sözü edilen mutabakat ve katkıya da kapalı olduğu, bu usulün esasen TBMM'nin ve Komisyonun varoluş amacıyla çeliştiği, adeta komisyonu yürütmeye servis yapar bir görüntüye soktuğu ve uygulanan usulün yeterli tartışma ve katkı sağlamaya engel oluşturduğu ifade edilmiştir.²⁸⁴

²⁸³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, SS. 119, s. 51-52.

²⁸⁴ *İbid.*, s. 53-54.

Komisyon tarafından hazırlanan rapor, esas komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde değerlendirilmek üzere TBMM Başkanlığına gönderilir. TBMM Başkanı adına Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosu tali komisyon raporunu inceledikten sonra esas komisyona göndermektedir.

3.2.3. Esas Komisyon Görüşmelerinde Hükümet ve Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca 28.11.2007 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan ve Başkanlıkça 28.11.2007 tarihinde tali komisyon olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna, esas komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen 1/465 esas numaralı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı", Komisyonun 11.12.2007 tarihinde Hükümeti temsilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk ÇELİK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ve ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin de katılımıyla incelenip görüşülmüştür. Bir önerge ile Komisyonun portföyünde bulunan İzmir Milletvekili Bülent Baratalı'nın (2/30), (2/31) ve (2/37) esas numaralı Kanun Teklifleri, Manisa Milletvekili Şahin Mengü'nün (2/64) esas numaralı Kanun Teklifi, Zonguldak Milletvekili Ali İhsan Köktürk ve 19 Milletvekilinin (2/71) esas numaralı Kanun Teklifi ve Sivas Milletvekili Muhsin Yazıcıoğlu'nun (2/79) esas numaralı Kanun Teklifi ile aynı mahiyette olması nedeniyle İttüzüğün 35 inci maddesi uyarınca birleştirilmesi ve görüşmelerde 1/465 esas numaralı Tasarının esas alınmasına karar verilmiştir.

Tasarının geneli üzerindeki görüşmelere başlanmadan önce, verilen bir önerge doğrultusunda, konunun daha ayrıntılı bir şekilde incelenebilmesini teminen bir alt komisyonun kurulmasına karar verilmiştir.²⁸⁵

Alt komisyon; 17.12.2007, 25.12.2007, 26.12.2007, 27.12.2007, 02.01.2008, 03.01.2008, 09.01.2008, 10.01.2008, 22.01.2008 ve 24.01.2008 tarihlerinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Gazeteciler Sendikası, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Memur Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipler Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Sağlık İşletmeleri Federasyonu, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Türkiye İşçi Emeklileri Derneği, Türkiye Harp Malulü Gaziler, Şehit, Dul ve Yetimleri Derneği Genel Merkezi, Tüm İşçi Emeklileri Derneği temsilcilerinin katılımıyla yapmış olduğu kapsamlı görüşmeler sonucunda, Komisyonda yapılan değerlendirmeleri de dikkate alarak çalışmalarını tamamlamıştır. Alt komisyon çalışmaları sonucunda Tasarı yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede; uygulamada çıkması muhtemel tereddütlerin giderilmesi ve anlama açıklık kazandırılması, maddelerin bent ve fıkralarının kanun tekniğine uygunluk açısından yeniden düzenlenmesi, metinde yapılan madde atıflarının yeniden düzenlenmesi doğrultusunda Tasarıda değişiklikler yapılmıştır.

Alt komisyon çalışmaları sonunda komisyon uzmanı tarafından hazırlanan raporu, DTP grubu mensubu üye, MHP grubu mensubu üye ve CHP grubu mensubu üyeler muhalif olduklarını bildirerek imzalamışlardır. CHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, genel olarak, Tasarının alt komisyonunda ele alınış biçiminin son derece yetersiz olduğu, komisyon tartışmalarının daha çok kamu kurumlarının kendi aralarındaki bir tartışma şeklinde gerçekleştiği, alt komisyon üyelerinin görüş ve düşüncelerinde bir mutabakat sağlanmadan kurumlarla

²⁸⁵ Alt komisyon çalışmaları, Ak Parti Milletvekili Mehmet Zekai Özcan'ın başkanlığında Ak Parti Milletvekilleri Mehmet Mustafa Açıklın, Necdet Ünüvar, M. Altan Karapaşaoğlu, Alaattin Büyükkaya, CHP Milletvekili F. Mevlüt Aslanoğlu, Faik Öztrak, MHP Milletvekili Mustafa Kalaycı ve DTP Milletvekili Gülten Kışanak'ın katılımı ile yapılmıştır.

alt komisyon başkanının mutabakatı şeklinde oluşan bir alt komisyon rapor ve metnin oluşturulduğu ve Tasarıda Sosyal Güvenlik Kurumlarının mali ve ekonomik yapıları ile ilgili hiçbir tedbir ve öneriye yer verilmediği ifade edilmiştir.²⁸⁶

MHP grubu mensubu üye tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, genel olarak, alt komisyon tarafından Tasarının birçok maddesinde önemli ek ve değişiklikler yapıldığı, Tasarının Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği maddelere ilişkin yeniden düzenlenen maddelerinde çalışanlar ile emekliler ve dul ve yetimlerinin haklarında ve bunlara yapılan bazı ödemelerde sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmayan kısıtlamalara gidildiği, Tasarı hazırlanırken meselenin sadece ekonomik ve mali yönünün dikkate alındığı, sosyal güvenlik haklarının daraltıldığı ve sosyal devlet ilkesi ile sosyal güvenlik hukukunun temel kurallarının göz ardı edildiği, Tasarının uygulanabilirliği konusunda ciddi endişeler taşındığı ifade edilmiştir.²⁸⁷

DTP grubu mensubu üye tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, genel olarak, Tasarının Türkiye'nin sosyal güvenlik rejiminin sorunlarına çare olmaktan uzak olduğu, vatandaşlar açısından sağlığa erişimi daha da zorlaştırdığı, sağlık hakkından yararlanmak için daha fazla katılım payı ve "bıçak parası" ödenmesi gerektiği, sağlık hakkının serbest piyasanın insafına bırakıldığı, kadınların çalışma hayatından geri çekilmesine neden olabilecek hükümler taşıdığı ifade edilmiştir.²⁸⁸

Alt komisyon çalışmalarının ardından Plan ve Bütçe Komisyonunun 26.2.2008, 27.2.2008, 28.2.2008, 4.3.2008, 5.3.2008 ve 6.3.2008 tarihlerinde, Hükümeti temsilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk ÇELİK ve ilgili diğer kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımlarıyla yaptığı 29, 30, 31, 32, 33 ve 34 üncü Birleşimlerinde; İzmir Milletvekili Bülent BARATALI'ya ait 2/136 esas numaralı Kanun Teklifi, İzmir Milletvekili Bülent Baratalı ve 24 Milletvekiline ait 2/147 esas numaralı Kanun Teklifi ve Mersin Milletvekili Ali Rıza Öztürk ve 12 Milletvekiline ait 2/149 esas numaralı Kanun Teklifi de İçtüzüğün 35 inci maddesine göre

²⁸⁶ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

²⁸⁷ *İbid.*

²⁸⁸ *İbid.*

birleştirilerek görüşülmesine ve görüşmelere Alt Komisyon metni üzerinden devam edilmesine karar verilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonunca, Tasarının çerçeve 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 44, 45, 53, 55, 58, 59, 62, 64, 67, 68, 70, 71, 73 75 ve 76. maddeleri aynen, çerçeve 1, 2, 3, 5, 6, 7, 14, 22, 25, 27, 29, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 60, 61, 63, 65, 66, 69, 72, 74. maddesi değiştirilmesi, yeni çerçeve 93 ve 94. maddelerin metne eklenmesi ve takip eden madde numaralarının teselsül ettirilmesi suretiyle kabul edilmiştir.²⁸⁹

Tablo 3.5. 1/465 esas numaralı Kanun Tasarı üzerine komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları²⁹⁰

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet	Komisyon tarafından kabul edilen	Yüzde Oranı (Tasarının kendi içinde kabul edilme yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	1,1,1,1,1,1,1,2, 1,1,1,1,1,1,1,1, 1,1,1,1,1,1,1,1, 2,1,1	1+1+1+1+1+1+ 1+1+ +1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1=28	28	100
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	2,4,2,2,2,4,3,2, 3,2,4,2,2,2,2,4, 2,2,6,3,5,4,2,2, 2,2,3,6,3,1,1,5, 3,2,2,2,3	1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+ +1=37	2	5
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	4,3,5,3,5,5,4,5, 4,4,4,4,4,4,5,4, 2,5,4,4,5,3,5	1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1=23	1	4

²⁸⁹ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, SS. 119, s. 81-89.

²⁹⁰ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

** Tasarı üzerinde alt komisyon çalışmaları esnasında çok fazla değişiklik yapılması ve Tasarı üzerine yapılan alt komisyon çalışmalarından sonra komisyon çalışmalarında Ak Parti grubuna mensup üyelerce verilen önerge sayısının oldukça fazla olması, Hükümet tarafından Meclise sunulan kanun tasarısı üzerinde Bakanlar Kurulunca yeterince çalışılmadığı ve tasarının olgunlaştırılmadan Meclise sunulduğu izlenimi vermektedir.

Tablo 3.6. 1/465 esas numaralı Kanun Tasarısının geneli ve maddeleri üzerine komisyon çalışmalarında milletvekilleri tarafından yapılan konuşma süreleri²⁹³

Konuşmacının Adı ve Soyadı	Bağlı Bulunduğu Siyasi Parti veya Bağımsız Olduğu	Toplam Konuşma Süresi (Dakika)
Faruk Çelik	AK Parti (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı)	112
Mustafa Özyürek	CHP	45
Harun Öztürk	DSP (Bağımsız Üye)	183
Mehmet Akif Hamzaçebi	CHP	184
Gürol Ergin	CHP	30
Münir Kutluata	MHP	19
Ferit Mevlüt Aslanoğlu	CHP	90
İbrahim Hasgür	AK Parti	6
Bülent Baratalı	CHP	11
Faik Öztrak	CHP	13
Alaattin Büyükkaya	AK Parti	40
Mehmet Mustafa Açıkalın	AK Parti	1
Mehmet Günal	MHP	11
Sait Açıba	AK Parti	3
Zekai Özcan	AK Parti	21
Mustafa Kalaycı	AK Parti	63
Hasip Kaplan	DTP	40
Esfender Korkmaz	CHP	29
Necdet Ünüvar	AK Parti	34
Erkan Akçay	MHP	29
Gülten Kışanak	DTP	35
Emin Haluk Ayhan	MHP	12
Süreyya Sadi Bilgiç	AK Parti	3
Sadık Badak	AK Parti	5

* Hükümeti temsilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, Tasarı üzerine toplam 1 saat 52 dakika söz almıştır. Bakan tarafından yapılan açıklamalar genellikle, Tasarının gerekçesine bağlı kalınarak Tasarı

²⁹³ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

düzenlemelerinin savunulması şeklinde olmuştur. Komisyon üyeleri içinde CHP grubu mensubu üye Mehmet Akif Hamzaçebi ve DSP mensubu bağımsız üye Harun Öztürk, Tasarı üzerine en fazla söz alan ve dolayısıyla Tasarının daha iyi kanunlaşması için en fazla katkı sağlayan üyelere aittir. Ancak Tablo 3.5'deki önerge sayısı verileri ile Tablo 3.6'daki konuşma süresi verileri karşılaştırıldığında, en fazla konuşan bu üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin Komisyon tarafından kabul edilmediği görülür. Üyelerin Komisyonda söz alarak Tasarıya katkı sağlamaları ve Tasarının eksik yönlerini ifade etmeleri çağdaş demokrasilerde olağan karşılanan bir durumdur. Olağan olmayan durum ise en çok söz alan üyelerin vermiş oldukları değişiklik önergelerinin asgari düzeyde bile, Komisyon tarafından kabul edilmemesidir. Bu durumun kabul edilmeyen önerge içeriklerinin, bu Tasarı için Hükümetin öngördüğü politikanın özüne ters düşmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Nitekim kimi durumlarda hükümet politikasının özüne ters düşmeyen önergelerin, hükümetin karşı çıkmasına rağmen kabul edildiği görülür.

Komisyon çalışmaları sonucunda oluşturulan komisyon rapor ve metni, Ak Parti grubu mensubu üyelerin biri dışında, tamamı tarafından imzalanmıştır. CHP grubu mensubu üyelerin tamamı, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuşlardır. MHP grubu üyelerinin tamamı, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuşlardır. DTP grubu üyelerinin tamamı, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuştur. Komisyonun DSP mensubu bağımsız üyesi de, komisyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komisyon Başkanlığına sunmuştur.²⁹⁴

CHP grubu mensubu üyeler tarafından kapsamlı bir muhalefet şerhi kaleme alınmıştır. Muhalefet şerhinde genel olarak, Tasarı ile Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin, kayıt dışını önleyerek gelir tarafında yapılacak iyileştirmeler yerine, harcama tarafında tasarrufa gitmek suretiyle sağlandığı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14. maddesine göre sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi gerektiği,

²⁹⁴ İmza cetveli için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, SS. 119, s. 89-90; ayrıca bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

Tasarıda ise bu hesaplara yer verilmediği; değişik gerekçelerle Tasarının çerçeve 1, 2, 10, 11, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 38, 40, 42, 45, 55, 56, 69, 84, 87. maddelerine muhalif olduğu; kadınların çalışma hayatındaki yeri ile sosyal güvenlik durumlarının iyileştirilmesi konularında hükümetlere büyük görev düştüğü ve sigortalı kadın çalışanların mevcut haklarının geriye götürüldüğü ifade edilmiştir.

MHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan kapsamlı muhalefet şerhinde genel olarak, sosyal güvenlik sisteminin karşı karşıya kaldığı sorunların ve açmazların giderek büyüdüğü; Tasarının sosyal güvenlik meselesinin sadece ekonomik ve mali yönü dikkate alınarak hazırlandığı; Alt Komisyon tarafından kabul edilen Tasarı metnine, Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerine geçilmeden önce kamuoyunda korsan girişim olarak nitelendirilen bir eylemle, Milletvekillerinin temsil tazminatı ve sağlık hizmetleri ile ilgili maddeler ilave edildiğinin ve bunun, konusu suç oluşturabilecek etik dışı ve usulsüz bir davranış olduğu;²⁹⁵ memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili düzenlemelerin eşitsizliğe yol açacağı; Tasarının emekli aylıklarını önemli ölçüde düşürecek hükümler içerdiği; ağır, riskli ve yıpratıcı koşullarda görev yapmaları gerekçesi ile yıllardır fiili hizmet zammından yararlananların haklarının elinden alındığı; Anayasaya aykırılık oluşturan birçok maddesinin yanı sıra, çalışanlar ile emekli, dul ve yetimlerin haklarında ve bunlara yapılan bazı ödemelerde, gelecekte bağlanacak emekli aylıklarında, sosyal devlet ilkesiyle bağdaşmayan kısıtlamalara gidilmesini öngören ilgili maddelere ve söz konusu maddelerin tasarının bütününe etkilemesi nedeniyle tasarının tümüne muhalif olduğu belirtilmiştir.²⁹⁶

DTP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde genel olarak, Tasarının kanunlaşması halinde toplumun genelinin ve tek tek bireylerin sağlık, emeklilik ve onurlu bir yaşam sürme hakkının olumsuz bir biçimde etkileneceği; kamu çalışanları arasında eski-yeni memur ayrımı yapan Tasarı düzenlemelerinin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğu; sosyal güvenlik

²⁹⁵ Bir kanun tasarısı veya teklifinin, komisyon veya Genel Kurul görüşmeleri esnasında, tasarı veya teklifin getiriliş amacına ters ya da tasarı veya teklifin konusu olmayan, kanun tekniğine aykırı öneriler bazı milletvekilleri tarafından “*korsan önerge*” tabiriyle anılmaktadırlar. Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 20, Birleşim 49, C. 5, s.172-175.

²⁹⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, SS. 119, s. 126-144.

harcamalarını kara delik olarak gören, sosyal güvenlik kurumlarını işletmeye dönüştüren, sosyal hakları "gelir arttırıcı gider azaltıcı" bir finansman anlayışıyla kısıtlayan, sağlık hakkını piyasanın insafına terk eden, kadınların çalışma hayatından geri çekilmesine neden olabilecek hükümler taşıyan bu Tasarının derhal geri çekilmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁹⁷

Komisyonun DSP'li bağımsız üyesi tarafından kaleme alınan kapsamlı muhalefet şerhinde genel olarak, özellikle genel sağlık sigortası ile norm ve standart birliğine yönelik olarak Tasarıda yapılan bazı düzenlemelerde adil, makul ve ölçülülük kriterlerinin aşıldığının görüldüğü; Hükümetin sosyal güvenliğe sadece gelir ve gider dengesi açısından baktığı ve sosyal güvenliğin salt atüeryal denge olgusu içinde oluşturulmasının sosyal devlet ilkesi ile çeliştiği; bütçeden eğitim, sağlık, adalet ve güvenlik hizmetlerine yapılan harcamalara hangi gözle bakılıyorsa, sosyal güvenlik için yapılan transferlere de o gözle bakılması gerektiği, emekliliği zorlaştırmanın, emekliliği yer yer imkansızlaştırmanın, emekli aylıklarını düşürmenin, tedavi giderlerini karşılamaktan vazgeçmenin çıkış yolu oluşturmadığı, bunun, insanları özel emekliliğe ve özel sağlık kuruluşlarına yönelmeye zorlayacağı; görüşülmekte olan Tasarının kısa vadede sosyal güvenlik açıklarını ortadan kaldırmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, sıra sayısı olarak basılması için Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne gönderilmiştir. Gönderilen rapor kanun yapım tekniği açısından incelendikten sonra sıra sayısı olarak basılması için basım evine gönderilmiştir. Bunun üzerine 1/465 esas numaralı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 119 sıra sayısı olarak basılıp, milletvekillerine dağıtılmış ve Genel Kurul gündeminde yerini almıştır.²⁹⁸

²⁹⁷ *Ibid.*, s. 145-154.

²⁹⁸ 1/465 esas numaralı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı 119 sıra sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23. Dönem, 2. Yasma Yılı, 83. Birleşim tutanağının sonuna, 17. Cilt Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisine eklenmiştir.

3.2.4. Genel Kurul Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

1/465 esas numaralı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve 119 sıra sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23. Dönem, 2. Yasma Yılı, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 ve 92. Birleşimlerinde Türkiye büyük Millet Meclisi Genel Kurul’unda görüşülerek 17.4.2008 tarihinde kanunlaşmıştır. 5754 kanun numarası ile Meclis Başkanlığı tarafından 24.4.2008 tarihinde Cumhurbaşkanlığına sunulan Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 26870 sayılı ve 8.5.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.2.4.1. Tasarının Genel Üzerinde Yapılan Görüşmeler

Genel Kurulun 25 Mart 2008 günü yapılan 81. birleşiminde Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen Kanun Tasarısı, toplam 172 maddeden oluşan Tasarının 1. maddesi ile 30. maddeleri 1. bölüm, 31 ile 60. maddeleri 2. bölüm, 61 ile 66. maddeleri 3. bölüm, 67 ile 74. maddeleri 4. bölüm, 75 ile 84. maddeleri 5. bölüm, 85 ve 96. maddeleri 6. bölüm olarak İç Tüzüğü’nün 91. maddesi kapsamında değerlendirilerek temel kanun olarak görüşülmesine karar verilmiştir.²⁹⁹ Bu karar gereğince Tasarının tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra Tasarı bölümler hâlinde görüşülmüş ve bölümlerde yer alan maddeler ayrı ayrı oylanmıştır.

Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca aksi bir karar alınmadıkça; Tasarının tümü üzerinde siyasî parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81/3). Bu hüküm çerçevesinde sırasıyla MHP grubu, CHP grubu, DTP grubu ve Ak Parti grubu adına birer milletvekili, şahsı adına da DSP’den bir milletvekili söz almışlardır. Bu konuşmaların ardından Hükümet adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik söz aldıktan sonra şahsı adına Ak Parti grubundan bir

²⁹⁹ Bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-42.

üyeye söz verilmiştir. Tasarının tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemine geçilmiştir. Tasarının tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde on dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81). Ancak İçtüzüğü'nün 81. maddesinde soru-cevap işlemi için öngörülen genel süre, temel kanunların görüşülmesi sırasında İçtüzüğü'nün 91/4 fıkrası gereği, bölümler üzerinde on beş dakika olarak uygulanmaktadır. Soru-cevap işleminde MHP grubundan 8 üye, CHP grubundan 1, DTP grubundan 2 ve bağımsız üyelere de bir üye söz almıştır. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Bakan Faruk Çelik, sorulara sözlü cevap vermekle yetinmiştir.³⁰⁰

3.2.4.2. Tasarının Maddeleri Üzerinde Yapılan Görüşmeler

Tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilmesinin oylanmasının ardından birinci bölüm üzerinde sırasıyla CHP, MHP, DTP ve AK Parti grupları adına birer üyeye onar dakika, şahsı adına sırasıyla söz isteyen CHP ve MHP'den de birer üyeye beşer dakika süreyle söz verilmiştir (İçt. m. 81). Bölüm üzerine on beş dakikalık soru-cevap bölümünde, CHP grubundan iki, MHP grubundan üç, DTP grubundan iki, bağımsız üyelere üç kişi olmak üzere toplam on üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Bakan Faruk Çelik sorulara sözlü olarak cevap vermiştir.³⁰¹

Birinci bölüm üzerine görüşmeleri tamamlanan Tasarının maddelerinin oylanmasına geçilmiştir. Başkan, birinci bölümde yer alan maddeleri, varsa o madde üzerine verilen önermeleri işleme aldıktan sonra her maddenin ayrı ayrı oya sunulacağını belirterek çerçeve 1. madde üzerinde dört adet önerge bulunduğunu ifade etmiştir. Önergeler, önce geliş sırasına göre okunmuş,³⁰² sonra aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). Hükümetin ve Komisyonun³⁰³ katılmadığı ilk önerge üzerine, önerge sahibi üye konuştuğundan sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁰⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak

³⁰⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, s. 386-388.

³⁰¹ *Ibid.*, s. 404-406.

³⁰² Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, s. 408-409.

³⁰³ Plan ve Bütçe Komisyonu.

³⁰⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, s. 407-409.

üzere söz verilmiştir.³⁰⁵ Konuşmanın ardından oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁰⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunup önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra karar yeter sayısı³⁰⁷ istenmiş, önerge oya sunulmuş ve karar yeter sayısının var olduğunun tespiti sonucu oylanan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁰⁸ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı dördüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından karar yeter sayısı istenmiş, önerge oya sunulmuş ve karar yeter sayısının var olduğunun tespiti sonucu oylanan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁰⁹ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 1. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 2. madde üzerinde, üç adet değişiklik önergesi bulunduğu, önergelerin önce geliş sonra aykırılık sırasına göre işleme alınacağı Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³¹⁰ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³¹¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³¹² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önerge üzerine konuşmak üzere bir üye söz aldıktan sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³¹³ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 2. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 3. madde üzerine verilen dört

³⁰⁵ Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Komisyon ve Hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir. Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez (İçt. 87/9).

³⁰⁶ *İbid.*, s. 409-411.

³⁰⁷ Kanun tasarı ve teklifine ilişkin verilen değişiklik önergesinin işaretle oylamasına geçilmeden önce en az bir üye tarafından karar yeter sayısı istenebilmektedir.

³⁰⁸ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, s. 411-413.

³⁰⁹ *İbid.*, s. 413-414.

³¹⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, s. 414-415.

³¹¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, s. 415-416.

³¹² *İbid.*, s. 417-418.

³¹³ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 498-500.

adet değişiklik önergesi okunmuş,³¹⁴ aynı mahiyette olan en aykırı iki önerge, birlikte işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı aynı mahiyetteki önergeler üzerine, iki ayrı üyeye önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Üyelerin konuşmasından sonra Genel Kurulda Hükümeti temsilen bulunan Bakan Faruk Çelik önerge konusuna ilişkin kısa bir açıklama yapmıştır.³¹⁵ Konuşmanın ardından birlikte oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³¹⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü ve dördüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye önergeler hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³¹⁷ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 3. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 4. madde üzerinde iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³¹⁸ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³¹⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³²⁰ Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 4. maddenin oylanmasında karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 4. madde kabul edilmiştir.

Tasarının çerçeve 5. maddesi üzerinde, önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.³²¹ Çerçeve 6. madde üzerinde iki adet değişiklik

³¹⁴ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 500-501.

³¹⁵ Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Komisyon ve Hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler (İçt. 87/9).

³¹⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 501-506.

³¹⁷ *İbid.*, s. 506-510.

³¹⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 510.

³¹⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 510-512.

³²⁰ *İbid.*, s. 512-514.

³²¹ *İbid.*, s. 515.

önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³²² en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³²³ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.³²⁴ Çerçeve 6. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 7. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.³²⁵ Çerçeve 7. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Tasarının çerçeve 8. maddesi üzerinde, önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.³²⁶ Çerçeve 9. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 9. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.³²⁷

Çerçeve 10. madde üzerine verilen, dört adet değişiklik önergesi okunmuş;³²⁸ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üye konuştuğundan sonra Hükümet temsilcisi Bakan Faruk Çelik, önerge konusu hakkında kısa bir açıklama yapmış ve daha sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³²⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunduktan sonra önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye,

³²² Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 515.

³²³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 515-516.

³²⁴ Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez (İçt. 87/9). *İbid.*, s. 516-517.

³²⁵ *İbid.*, s. 517-518.

³²⁶ *İbid.*, s. 518.

³²⁷ *İbid.*, s. 518-521.

³²⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 519-521.

³²⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 521-524.

önergeler hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³³⁰ Son değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.³³¹ Çerçeve 10. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 11. madde üzerinde, dört adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra, okunan önergelerden aynı mahiyette olan maddeye en aykırı iki önerge birlikte işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı aynı mahiyetteki önergeler üzerine, iki üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir. Üyelerin konuşmasından sonra Genel Kurulda Hükümeti temsilen bulunan Bakan Faruk Çelik, önerge konusuna ilişkin kısa bir açıklama yapmıştır. Konuşmanın ardından birlikte oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³³² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³³³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı dördüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³³⁴ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 11. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 12. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine imza sahiplerinden bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 12. madde, aynen kabul edilmiştir.³³⁵ Çerçeve 13. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuştur.³³⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı ilk önerge

³³⁰ *İbid.*, s. 524-529.

³³¹ *İbid.*, s. 529-530.

³³² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 531-535.

³³³ *İbid.*, s. 535-538.

³³⁴ *İbid.*, s. 538-539.

³³⁵ *İbid.*, s. 539-542.

³³⁶ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 543.

üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³³⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³³⁸ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 13. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 14. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş;³³⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁴⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeler hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁴¹ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 14. madde, aynen kabul edilmiştir.

Çerçeve 15. madde üzerinde, dört adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş,³⁴² işleme alınan maddeye en aykırı ilk önerge üzerinde Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmelerinin ardından önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir.³⁴³ Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. En aykırı önerge kabul edildiği için, diğer önergeler konusuz kalmıştır. Bu nedenle birleşimi yöneten Meclis Başkan Vekili Nevzat Pakdil şu açıklamayı yapmak zorunda kalmıştır: “...Saygıdeğer milletvekili arkadaşlarım, biraz önce kabul etmiş olduğunuz önergeyle çerçeve 15. maddenin düzenlediği 5510 sayılı Kanun’un 27. maddesi tümüyle değiştirilmiştir. Bu nedenle, aynı maddede

³³⁷ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 543-545.

³³⁸ *İbid.*, s. 545-546.

³³⁹ Önergeler için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 547.

³⁴⁰ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 547-549.

³⁴¹ *İbid.*, s. 549-553.

³⁴² Toplam dört önergenin okutulacağı birleşimi yöneten Meclis Başkan Vekili Nevzat Pakdil tarafından ifade edilmişken, burada toplam üç önerge okutulmuştur. Başkan, bu durumu şöyle ifade etmiştir: “Sayın milletvekilleri, dört önergeden bahsetmiştim, dördüncü önerge geri çekildiği için üç önergeyi okuttum...” Bir değişiklik önergesinin geri çekilmesinde kural olarak bütün imza sahiplerinin imzalarını geri çekmeleri şarttır. Daha fazla bilgi için bkz. Daha fazla bilgi için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 553-555.

³⁴³ Daha fazla bilgi için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 554-557.

değişiklik öngören son iki önergeyi işleme koyma imkânı kalmamıştır. Önergeleri işlemekten kaldırıyorum....”³⁴⁴ Çerçeve 15. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 16. madde üzerine verilen beş adet değişiklik önergesi okunmuş,³⁴⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁴⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve bir üyeye önerge hakkında konuşmak üzere söz verildikten sonra karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁴⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁴⁸ Dördüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.³⁴⁹ Bu önergenin kabul edilmesi sonucu, beşinci önerge konusuz kaldığı için birleşimi yöneten Meclis Başkan Vekili Eyyüp Cenap GÜLPINAR beşinci önerge hakkında “...*Sayın milletvekilleri, biraz önce kabul edilen önergeyle 16. madde tümüyle değiştirilmiştir. Bu nedenle, aynı maddede değişiklik öngören Diyarbakır Milletvekili Selahattin Demirtaş ve arkadaşlarının önergesini*”³⁵⁰ işleme koyma imkânı kalmamıştır. *Önergeyi işlemekten kaldırıyorum...*”³⁵¹ açıklamasında bulunmuştur. Çerçeve 16. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 17. madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş;³⁵² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir.

³⁴⁴ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 557.

³⁴⁵ Önergeler için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 557-560.

³⁴⁶ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 559-562.

³⁴⁷ *İbid.*, s. 562-564.

³⁴⁸ *İbid.*, s. 564-566.

³⁴⁹ Daha fazla bilgi için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 722-723.

³⁵⁰ Selahattin Demirtaş ve arkadaşlarının önergesi için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17, s. 557-558.

³⁵¹ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 723.

³⁵² Önergeler için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 723-724.

Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁵³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeler hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁵⁴ Dördüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.³⁵⁵ Çerçeve 17. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 18. madde üzerinde, dört adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³⁵⁶ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁵⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁵⁸ Son iki önergenin aynı mahiyette olduğu, bu nedenle önergelerin ayrı ayrı okutulup birlikte işleme alınacağı ve istemleri hâlinde önerge sahiplerine ayrı ayrı söz verileceği Başkan tarafından açıklanmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı aynı mahiyetteki önergeler üzerine, iki ayrı üyeye önerge hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından birlikte oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁵⁹ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 18. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 19. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra, önerge

³⁵³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 724-726.

³⁵⁴ *İbid.*, s. 726-729.

³⁵⁵ *İbid.*, s. 729-730.

³⁵⁶ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 730-731.

³⁵⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 731-733.

³⁵⁸ *İbid.*, s. 733-735.

³⁵⁹ *İbid.*, s. 735-738.

oylanarak kabul edilmiştir.³⁶⁰ Çerçeve 19. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 20. madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş,³⁶¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁶² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergede imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmalarının ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, reddedilmiştir.³⁶³ Dördüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.³⁶⁴ Çerçeve 20. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 21. madde üzerinde, dört adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³⁶⁵ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge reddedilmiştir.³⁶⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁶⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁶⁸ Hükümetin ve Komisyonun

³⁶⁰ *İbid.*, s. 738-740.

³⁶¹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 740-741.

³⁶² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s.741-743.

³⁶³ *İbid.*, s. 743-747.

³⁶⁴ *İbid.*, s. 747-748.

³⁶⁵ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 748-750.

³⁶⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s.749-752.

³⁶⁷ *İbid.*, s. 752-754.

³⁶⁸ *İbid.*, s. 754-758.

katılmadığı dördüncü önerge okunmuş ve önerge hakkında konuşmak üzere bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁶⁹ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 21. madde aynen kabul edilmiştir. Tasarının çerçeve 22. maddesi üzerinde, önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.³⁷⁰ Çerçeve 23. madde üzerinde, dört adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³⁷¹ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁷² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmalarının ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁷³ Son değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge, oylanarak kabul edilmiştir.³⁷⁴ Çerçeve 23. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 24. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş; komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 24. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.³⁷⁵

Çerçeve 25. madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş;³⁷⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya

³⁶⁹ *İbid.*, s. 758-759.

³⁷⁰ *İbid.*, s. 759-760

³⁷¹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 760-762.

³⁷² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 761-763.

³⁷³ *İbid.*, s. 763-769.

³⁷⁴ *İbid.*, s. 773-774.

³⁷⁵ *İbid.*, s. 774-776.

³⁷⁶ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 776-778, 780-786.

sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁷⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci, üçüncü ve dördüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan üç ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.³⁷⁸ Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 25. madde, aynen kabul edilmiştir. Yeni madde ihdasına ilişkin bir önerge, İç Tüzük'ün 87. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü gereği okunmuş ve komisyon, önergeye salt çoğunlukla katılmadığı için önerge işleme alınmamıştır.³⁷⁹ Çerçeve 26. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³⁸⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine bir üyeye söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda toplantı yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁸¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁸² Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 26. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 27. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 27. madde aynen kabul edilmiştir.³⁸³ Tasarının çerçeve 28. maddesi üzerinde, önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 29. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi

³⁷⁷ *TBMMD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s.781-785.

³⁷⁸ *İbid.*, s. 785-795.

³⁷⁹ İçtüzüğün 87. maddesine göre görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklifle çok yakın ilişkisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır. Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 795-796.

³⁸⁰ Önergeler için bkz. *TBMMD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 797.

³⁸¹ *TBMMD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 797-800.

³⁸² *İbid.*, s. 800-802.

³⁸³ *İbid.*, s. 800-805.

üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 29. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.³⁸⁴

Çerçeve 30. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından MHP grubundan ayağa kalkan 20 üye tarafından, toplantı yeter sayısı istenmiştir.³⁸⁵ Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunduğu tespit edilmiştir (İçt. m. 57). Bunun üzerine oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 30. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.³⁸⁶ Böylece, birinci bölüm üzerindeki görüşmeler tamamlanmıştır.

Çerçeve madde 31 ila 60. maddeleri kapsayan ikinci bölüm üzerine sırasıyla CHP, MHP, DTP ve AK Parti gurubu adına birer üyeye, şahsı adına sırasıyla söz isteyen CHP ve AK Parti gruplarından birer üyeye söz verilmiştir. On beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan 3, CHP grubundan 2, bağımsız üyelere de 4 kişi olmak üzere toplam 9 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, sorulara sözlü olarak cevap vermeye çalışmıştır.³⁸⁷

Tasarının çerçeve 31. maddesi üzerinde, önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.³⁸⁸ Çerçeve 32. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;³⁸⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge

³⁸⁴ *İbid.*, s. 805-809.

³⁸⁵ İçtüzüğün 57. maddesine göre, görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir. Buradaki esas kural, milletvekillerinin görüşmeler sırasında sadece işaretle oylamaya geçilirken ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama talebinde bulunabileceğidir. Yoklama, elektronik oy düğmelerine basmak veya Başkan lüzum gördüğü zaman ad okunmak suretiyle yapılır.

³⁸⁶ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 809-813.

³⁸⁷ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17, s. 815-833.

³⁸⁸ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 982.

³⁸⁹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 982-983.

reddedilmiştir.³⁹⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.³⁹¹ Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 32. maddenin oylamasında karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda, önergelerin reddedilmesi sonucu toplantı yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 32. madde, aynen kabul edilmiştir. Tasarının çerçeve 33 ve 34. maddeleri üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanarak aynen kabul edilmiştir.³⁹² Çerçeve 35. madde üzerine verilen beş adet değişiklik önergesi okunmuş;³⁹³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁹⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁹⁵ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuştur.³⁹⁶ Ak Parti grup başkan vekili Bekir Bozdağ ve Ak Parti grubu mensubu üyeler tarafından verilen önergenin okunmasının ardından MHP grubundan ayağa kalkan 20 üye tarafından toplantı yeter sayısı istenmiştir. Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunduğu tespit edilmiştir (İçt. m. 57). Bunun üzerine oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.³⁹⁷ Dikkat edileceği üzere, Ak Parti grup başkan vekili Bekir Bozdağ'ın da imzası bulunan iktidar partisi grubuna ait bir önerge, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmelerine rağmen, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Genel Kuruldaki muhalefet partisi gruplarına mensup üyelerin, önergenin oylanması sırasında çok iyi

³⁹⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 982-985.

³⁹¹ *İbid.*, s. 985-987.

³⁹² *İbid.*, s. 988.

³⁹³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 988-991.

³⁹⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 990-992.

³⁹⁵ *İbid.*, s. 992-994.

³⁹⁶ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 994-996.

³⁹⁷ Bu değişiklik önergesinin reddedilmesinden dolayı, bu madde ileriki günlerde Genel Kurul çalışmalarında tekriri müzakere önergesi verilerek tekrar görüşülmüştür. Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1075-1076.

organize olmaları sonucu Başkanın “*kabul edenler*” sorusu üzerine el kaldırmaları, iktidar grubuna mensup üyeleri yanıltmış ve onların başkanın “*kabul etmeyenler*” sorusu üzerine el kaldırmalarına neden olmuştur. Böylece muhalefet gruplarına mensup üyelerin kabul yönünde el kaldırdıklarını gören iktidar grubuna mensup üyeler, aldanarak kabul yönünde el kaldırmaları gerekirken, kabul etmeyenler yönünde el kaldırmışlardır.³⁹⁸

Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı dördüncü ve beşinci önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye önergeler hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.³⁹⁹ Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 35. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 36 ve 37. maddeler üzerine verilen birer adet değişiklik önergeleri ayrı ayrı okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin ayrı ayrı her bir önerge için katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyelere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergelerin reddedilmesi sonucu, ayrı ayrı oya sunulan çerçeve 36. ve 37. maddeler, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.⁴⁰⁰ Çerçeve 38. madde üzerinde, üç adet değişiklik önergesi bulunduğu, önergelerin önce geliş sonra aykırılık sırasına göre işleme alınacağı Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş,⁴⁰¹ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁰² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya

³⁹⁸ Bu hususta görüştüğümüz bir üye, önergenin oylanmasından önce toplantı yetersayısının istenmesi sonucu geçen sürede, iktidara mensup üyelerin dikkatlerinin dağıldığı, bundan yararlanarak muhalefet partilerine mensup üyelerin iyi organize edilmesi ile kabul yönünde oy kullanılarak, iktidara mensup üyelerin yanıltılarak kabul etmeyenler yönünde oy kullandıklarını ifade etmiştir. Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s.994-996.

³⁹⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s.996-1000.

⁴⁰⁰ *İbid.*, s. 1000-1004.

⁴⁰¹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 1005-1006.

⁴⁰² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 1006-1007.

sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴⁰³ Önergelerin reddedilmesi sonucu, karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 38. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 39. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş; Komisyon ve Hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 39. madde, aynen kabul edilmiştir.⁴⁰⁴

Çerçeve 40. madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴⁰⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁰⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, reddedilmiştir.⁴⁰⁷ Dördüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁰⁸ Çerçeve 40. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile karar yeter sayısı aranarak oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 41. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 41. madde, aynen kabul edilmiştir.⁴⁰⁹ Çerçeve 42. madde üzerine verilen beş adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴¹⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir.

⁴⁰³ *İbid.*, s. 1007-1011.

⁴⁰⁴ *İbid.*, s. 1011-1014.

⁴⁰⁵ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 1014-1015.

⁴⁰⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17, s. 1015-1017.

⁴⁰⁷ *İbid.*, s. 1017-1021.

⁴⁰⁸ *İbid.*, s. 1021.

⁴⁰⁹ *İbid.*, s. 1022-1026.

⁴¹⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 72-73.

Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴¹¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴¹² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü ve dördüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeler hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴¹³ Son değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge hakkında konuşmak üzere önerge sahiplerinden birine söz verilmiştir. Konuşmanın ardından önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴¹⁴ Çerçeve 42. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 43. madde üzerinde, üç adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;⁴¹⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴¹⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴¹⁷ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 43. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 44. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴¹⁸ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴¹⁹ Son iki önergenin aynı mahiyette olduğu, bu nedenle önergelerin ayrı ayrı okutulup, birlikte işleme alınacağı ve istemleri hâlinde önerge

⁴¹¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 73-75.

⁴¹² *İbid.*, s. 75-76.

⁴¹³ *İbid.*, s. 77-80.

⁴¹⁴ *İbid.*, s. 80-81.

⁴¹⁵ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 81-82.

⁴¹⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 82-83.

⁴¹⁷ *İbid.*, s. 83-88.

⁴¹⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 88-89.

⁴¹⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 89-90.

sahiplerine ayrı ayrı söz verileceği Başkan tarafından ifade edilmiştir. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı aynı mahiyetteki önergeler üzerine, iki ayrı üyeye önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından birlikte oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴²⁰ Önergelerin reddedilmesi sonucu, karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 44. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.

Çerçeve 45. madde üzerine verilen beş adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴²¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴²² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴²³ Başkan, çerçeve 45. maddenin bitimine kadar çalışma süresinin uzatılmasını oya sunarken, MHP ve CHP grubundan ayağa kalkan 20 üye tarafından toplantı yeter sayısı istenmiştir. Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunmadığı tespit edilmiş ve birleşim kapatılmıştır (İçt. m. 57). Ertesi gün açılan birleşimde Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü ve dördüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴²⁴ Beşinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴²⁵ Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 45. maddenin oylanmasında karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda, çerçeve 45. madde karar yeter sayısı aranarak oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.⁴²⁶ Çerçeve 46. madde üzerinde, üç adet değişiklik önergesi bulunduğu,

⁴²⁰ *İbid.*, s. 91-94.

⁴²¹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 95-97.

⁴²² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18, s. 97-98.

⁴²³ *İbid.*, s. 98-100.

⁴²⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 258-261.

⁴²⁵ *İbid.*, s. 261-263.

⁴²⁶ *İbid.*, s. 264.

önergelerin önce geliş, sonra aykırılık sırasına göre işleme alınacağı Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;⁴²⁷ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴²⁸ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴²⁹ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 46. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 47. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴³⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı en aykırı ilk önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴³¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergede imzası bulunan iki ayrı üyeye önergeleri hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴³² Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 47. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 48. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş⁴³³ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴³⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴³⁵

⁴²⁷ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 264-265.

⁴²⁸ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 265-266.

⁴²⁹ *İbid.*, s. 266-270.

⁴³⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 270-271.

⁴³¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 270-273.

⁴³² *İbid.*, s. 273-276.

⁴³³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 276-277.

⁴³⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 277-279.

⁴³⁵ *İbid.*, s. 279-282.

Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 48. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 49. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu, önergelerin önce geliş, sonra aykırılık sırasına göre işleme alınacağı Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş;⁴³⁶ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴³⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴³⁸ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 49. madde, aynen kabul edilmiştir.

Çerçeve 50. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴³⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı ilk önerge üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁴⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önerge hakkında konuşmak üzere bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁴¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunduktan sonra önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiş ve konuşmanın ardından karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁴² Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 50. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 51. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴⁴³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önergeler üzerine konuşması için önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye söz verildikten sonra ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴⁴⁴ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 51. madde

⁴³⁶ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 282-283.

⁴³⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 282-284.

⁴³⁸ *İbid.*, s. 284-286.

⁴³⁹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 286-287.

⁴⁴⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 286-289.

⁴⁴¹ *İbid.*, s. 289-290.

⁴⁴² *İbid.*, s. 290-293.

⁴⁴³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 293-294.

⁴⁴⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 294-297.

aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 52. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş;⁴⁴⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı maddeye en aykırı önerge üzerine bir üyeye söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴⁴⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, reddedilmiştir.⁴⁴⁷ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁴⁸ Çerçeve 52. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile karar yeter sayısı aranarak oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 53. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş, Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önergeler üzerine önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye söz verildikten sonara ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴⁴⁹ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 53. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 54. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. CHP grubu milletvekilleri tarafından verilen değişiklik önergesine komisyon temsilcisinin katılmama iradesine rağmen⁴⁵⁰, hükümet temsilcisi bakan, önergeye katıldıklarını ifade etmiştir. Yapılan oylama sonucu, değişiklik önergesi Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. CHP grup başkan vekili Kemal Kılıçdaroğlu ve arkadaşları tarafından verilip Genel Kurulca kabul edilen önerge incelendiği zaman, önergenin kanun yapım tekniği açısından önemli bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülecektir. Bu nedenle önergeye hükümet temsilcisinin katılma ve Genel Kurul tarafından da önergenin kabulü zorunluluğu hasıl olmuştur.

⁴⁴⁵ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 297-298.

⁴⁴⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 298-300.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, s. 300-302, 306.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, s. 306-308.

⁴⁴⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s.308-312.

⁴⁵⁰ Milletvekilleri tarafından verilen bir değişiklik önergesine komisyon temsilcisinin katılma iradesini beyan edebilmesi için komisyon üye tam sayısının Genel Kurulda komisyonlar için ayrılan yerde oturur vaziyette hazır bulunması gerekmektedir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görülmekte olan 119 Sıra Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın 54. Maddesi ile değiştirilen 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 90. Maddesinin birinci fıkrasının aşağıdaki şekilde değiştirilmesini arz ve teklif ederiz.

“Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini on beş gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.”⁴⁵¹

Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁵² Çerçeve 54. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile karar yeter sayısı aranarak oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 55. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra, çerçeve 55. madde ve önergeler okunmuş; en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. CHP grup başkan vekili Kemal Kılıçdaroğlu ve arkadaşları tarafından verilen değişiklik önergesine, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge, oylanarak kabul edilmiştir.

⁴⁵¹ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 54. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanununun 90. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde idi: “Kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar ve bankalar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenleri ve bunların adreslerini onbeş gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.” Kanun koyucu için küçük bir ayrıntı olarak gözükken önerge düzenlemesi, aslında kanun uygulayıcıları için büyük önem arz etmektedir. Önerge düzenlemesi ile uygulamada çıkması muhtemel tereddütlerin giderilmesi amacıyla hangi kurum ve kuruluşların fıkra hükmü kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine açıklık kazandırılmaktadır. Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 312-313.

⁴⁵² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 313-314.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 Sıra Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın 55. Maddesi ile değiştirilen 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 92. Maddesinin birinci fıkrasının aşağıdaki şekilde değiştirilmesini arz ve teklif ederim.

“Kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur. Bu Kanunda yer alan sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek için sözleşmelere konulan hükümler geçersizdir.”⁴⁵³

Gerekçe

Kanun Tasarısındaki “sigortalar” ibaresi yerine “sigorta” ibaresinin kullanılması için değişiklik önerilmiştir.”

Genel Kurul tarafından kabul edilen yukarıdaki önerge incelendiği zaman, önergenin kanun yapım tekniği açısından çok küçük bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülecektir. Bu nedenle önerge, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁵⁴ Çerçeve 55. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 56. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş,⁴⁵⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önergeler üzerine önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴⁵⁶ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 56. madde, aynen kabul

⁴⁵³ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 55. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanunun 92. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde idi: “Kısa ve uzun vadeli sigortalar kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur. Bu Kanunda yer alan sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek için sözleşmelere konulan hükümler geçersizdir.” Önerge düzenlemesi ile anlam bütünlüğünü bozan ifadeye açıklık kazandırılmaktadır. Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 314-315.

⁴⁵⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 315-317.

⁴⁵⁵ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 317.

⁴⁵⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 317-319.

edilmiştir. Çerçeve 57. madde üzerin verilen iki adet değişiklik önergesi okunduktan⁴⁵⁷ sonra en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁵⁸ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁵⁹

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 sıra sayılı Kanun Tasarısının 57. maddesi ile değiştirilen, 5510 sayılı Kanununun 97. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan “% 70’i ila % 85’i” ibaresinin “% 75’i ila yüzde % 90’ı”⁴⁶⁰ şeklinde değiştirilmesini arz ve teklif ederim.

Gerekçe:

Sağlık hizmet sunucularının alacaklarının 45 gün içinde 75’i ila % 90’ı arasındaki tutarın ödenmesi öngörülmektedir.”⁴⁶¹

MHP grubu mensubu üyelerce verilen ve Genel Kurul tarafından kabul edilen yukarıdaki önerge, sağlık hizmeti sunucularının Sosyal Güvenlik Kurumundan olan alacaklarının 45 gün içinde % 75’i ila % 90’ı arasındaki tutarın ödenmesini öngörmektedir. Önergenin kabulünden önce bu oran, sağlık hizmeti sunucularının Sosyal Güvenlik Kurumundan olan tahakkuk etmiş alacaklarının % 75’i ila % 85’i arasında idi. Sağlık hizmeti sunucuları için az bir oranda olsa, daha yüksek bir orandan alacaklarının ödenmesi onların lehine bir durum arz etmektedir. Bu nedenle, Hükümetin izlediği politika ile çatışmayan önergeye hükümet temsilcisinin katılma

⁴⁵⁷ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 319-320.

⁴⁵⁸ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 319-321.

⁴⁵⁹ *İbid.*, s. 321.

⁴⁶⁰ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 57. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanununun 97. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde idi: “Sağlık hizmeti sunucularına, tahakkuk etmiş alacaklarının % 70’i ilâ % 85’i arasındaki tutar, faturaların teslim tarihinden itibaren en geç kırkbeş gün içinde alacaklarından mahsuben avans olarak ödenir. Doksan gün içinde de fatura ve eki belgelerin incelemesi tamamlanarak geri kalan tutar ödenir.”

⁴⁶¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 321.

zorunluluğu ve Genel Kurul tarafından da önerenin kabulü zorunluluğu hasıl olmuştur. Çerçeve 57. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 58. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş, en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴⁶² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunduktan sonara önerge hakkında konuşmak üzere bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁶³ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 58. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 59. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunduktan sonra en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. CHP grup başkan vekili Kemal Kılıçdaroğlu ve arkadaşları tarafından verilen değişiklik önergesine, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine gerekçesi okunan önerge, oylanarak kabul edilmiştir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 Sıra Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın 59. Maddesi ile değiştirilen 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 100. Maddesinin birinci fıkrasının aşağıdaki şekilde değiştirilmesini arz ve teklif ederiz

“5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kuruluşlar, döner sermayeli kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler doğrudan, münferit olarak bilgi ve belge istenmesi hariç olmak üzere kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ise Kurumla yapılacak protokoller çerçevesinde, Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak hâller ile özel hayat ve aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa

⁴⁶² TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 322-324.

⁴⁶³ *İbid.*, s. 324-325.

Kurum tarafından kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanması, 6183 sayılı Kanuna göre Kurum alacaklarının takip ve tahsili ile bu Kanun kapsamında verilen diğer görevler ile sınırlı olmak üzere istenecek her türlü bilgi ve belgeyi sürekli ve/veya belli aralıklarla vermeye, bilgilerin elektronik ortamda görüntülenmesini sağlamaya, görüntülenen bu bilgilerin güvenliğini sağlamaya, muhafaza etmek zorunda oldukları her türlü belge ile vermek zorunda oldukları bilgilere ilişkin mikrofiş, mikrofilm, manyetik teyp, disket ve benzeri ortamlardaki kayıtlarını ve bu kayıtlara erişim veya kayıtları okunabilir hale getirmek için gerekli tüm sistem ve şifreleri incelemek için ibraz etmeye mecburdurlar.”⁴⁶⁴

CHP grubu mensubu üyelerce verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge incelendiği zaman, önerenin kanun yapım tekniği açısından önemli bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülür. Bu nedenle önergeye, hükümet temsilcisinin katılma ve Genel Kurul tarafından da önerenin kabulü zorunluluğu hasıl olmuştur. İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁶⁵

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görülmekte olan 119 Sıra Sayılı Kanun Tasarısının 59. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanununun 100. maddesinin dördüncü fıkrasındaki “takip eden

⁴⁶⁴ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 59. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanununun 100. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde idi: “Bankalar, döner sermayeli kuruluşlar ile diğer gerçek ve tüzel kişiler doğrudan, münferit olarak bilgi ve belge istenmesi hariç olmak üzere kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ise Kurumla yapılacak protokoller çerçevesinde, Devletin güvenliği ve temel dış yararlarına karşı ağır sonuçlar doğuracak hâller ile özel hayat ve aile hayatının gizliliği ve savunma hakkına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa Kurum tarafından kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanması, 6183 sayılı Kanuna göre Kurum alacaklarının takip ve tahsili ile bu Kanun kapsamında verilen diğer görevler ile sınırlı olmak üzere istenecek her türlü bilgi ve belgeyi sürekli ve/veya belli aralıklarla vermeye, bilgilerin elektronik ortamda görüntülenmesini sağlamaya, görüntülenen bu bilgilerin güvenliğini sağlamaya, muhafaza etmek zorunda oldukları her türlü belge ile vermek zorunda oldukları bilgilere ilişkin mikrofiş, mikrofilm, manyetik teyp, disket ve benzeri ortamlardaki kayıtlarını ve bu kayıtlara erişim veya kayıtları okunabilir hale getirmek için gerekli tüm sistem ve şifreleri incelemek için ibraz etmeye mecburdurlar.” Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 325-329.

⁴⁶⁵ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 329.

üçüncü işgücünün sonuna kadar” ibaresinin “takip eden beşinci işgününün sonuna kadar” şeklinde değiştirilmesini arz ve teklif ederim.

Saygılarımla.

Gerekçe:

Üç günlük süre azdır, beş iş günü olması uygundur.”⁴⁶⁶

MHP grubu mensubu Mustafa Kalaycı ve arkadaşları tarafından verilen ve Genel Kurul tarafından kabul edilen yukarıdaki önerge, gerçek ve tüzel kişiler tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna verilmesi gereken her türlü bilgi ve belgenin, Kurum bilgi işlem sistemindeki sorunlar nedeniyle öngörülen sürenin son gününde Kuruma gönderilememesi halinde, Kurum bilgi işlem sistemindeki sorunların ortadan kalktığı tarihi takip eden beşinci işgününün sonuna kadar belge veya bilginin gönderilebileceği ve böylece, bu yükümlülüklerin Kanunda öngörülen sürede yerine getirilmiş kabul edileceği düzenlenmiştir. Her türlü bilgi ve belgenin, Kurum bilgi işlem sistemindeki sorunların ortadan kalktığı tarihi takip eden üçüncü işgününün sonuna kadar belge veya bilgi verme zorunluluğu, iki iş günü daha uzatılarak toplam beş işgününe çıkarılmıştır. Kurum bilgi işlem sistemindeki sorunlar nedeniyle bilgi ve belge verme yükümlülerini daha uzun bir sürede yerine getirme hakkı veren bu önergenin kanunlaşması, Hükümetin bu Tasarı için planladığı politika ile ters düşmediği için önergeye hükümet temsilcisinin katılma ve Genel Kurul tarafından da önergenin kabulü zorunluluğu hasıl olmuştur. Çerçeve 59. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 60. madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunduktan⁴⁶⁷ sonra en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma

⁴⁶⁶ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 59. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanunun 100. maddesinin dördüncü fıkrası şu şekilde idi: “*Belge veya bilgileri internet, elektronik ve benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulan gerçek ve tüzel kişilerin, Kurumun bilgi işlem sistemlerinin herhangi bir nedenle hizmet dışı kalması sonucu belge ve bilgiyi, bu Kanunda öngörülen sürenin son gününde Kuruma göndermemesi ve muhteviyatı primleri de yasal süresi içinde ödeyememesi halinde, sorunların ortadan kalktığı tarihi takip eden üçüncü işgününün sonuna kadar belge veya bilgiyi gönderir ve muhteviyatı primleri de aynı sürede Kuruma öder ise bu yükümlülükleri Kanunda öngörülen sürede yerine getirmiş kabul edilir.*”

⁴⁶⁷ Önergeler için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 330-331.

ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁶⁸ Kabul edilen bu önerenin içeriği ile aynı düzenlemeleri içeren ikinci önerge, işlemden kaldırılmıştır.⁴⁶⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁷⁰ Çerçeve 60. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 60. madde üzerindeki görüşmelerin tamamlanması ile birlikte, ikinci bölüm üzerindeki görüşmeler sona ermiştir.

Çerçeve madde 61 ila 66. maddeleri kapsayan üçüncü bölüm üzerine sırasıyla CHP, MHP ve DTP gurubu adına birer üyeye, şahsı adına sırasıyla söz isteyen MHP ve AK Parti gruplarından birer üyeye söz verilmiştir. Konuşmacılardan sonra Hükümet adına söz isteyen Bakan Faruk Çelik'e söz verilmiştir. On beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan 6, CHP grubundan 3, DTP grubundan 1, bağımsız üyelere de 1 kişi olmak üzere toplam 10 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, süresi içinde cevaplayamadığı diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini ifade etmiştir.⁴⁷¹

Tasarının çerçeve 61. maddesi üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş,⁴⁷² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü önergeler üzerine, önergelerde imzası bulunan dört ayrı üyeye önergeleri hakkında ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴⁷³ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 61. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 62. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunduktan sonra⁴⁷⁴ Hükümetin ve

⁴⁶⁸ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 330-331.

⁴⁶⁹ İşlemden kaldırılan önerge hakkında daha fazla bilgi almak için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s.332.

⁴⁷⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 332-333.

⁴⁷¹ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 334-355.

⁴⁷² Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 355-356.

⁴⁷³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18, s. 356-363.

⁴⁷⁴ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 391.

Komisyonun katılmadığı önergeler üzerine iki ayrı üyeye söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁴⁷⁵ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 62. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 63. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş⁴⁷⁶ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁷⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunduktan sonra önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁷⁸ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 63. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 64. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş⁴⁷⁹ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşmak üzere bir üyeye söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁸⁰ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁸¹ Çerçeve 64. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 65. madde ve bağlı bentleri⁴⁸² üzerinde, üç adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine

⁴⁷⁵ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 391-395.

⁴⁷⁶ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 396.

⁴⁷⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 396-399.

⁴⁷⁸ *İbid.*, s. 399-401.

⁴⁷⁹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 401.

⁴⁸⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 401-404.

⁴⁸¹ *İbid.*, s. 404.

⁴⁸² Çerçeve 65. maddeye bağlı on yedi bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her bent ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁸³ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁸⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 sıra sayılı Kanun Tasarısının 65 inci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde yer alan “ve ikinci fıkrasındaki “Bakanlıkça” ibaresi, “Kurumca” ibaresinin madde metninden çıkarılmasını arz ve teklif ederim. Saygılarımla.”⁴⁸⁵

MHP grubu mensubu Recep Taner ve arkadaşları tarafından verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge incelendiği zaman, önergenin kanun yapım tekniği açısından çok önemli bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülür. Önerge ile çerçeve 65. maddenin birinci fıkrasının (1) bendindeki “ve ikinci fıkrasındaki ‘Bakanlıkça’ ibaresi, ‘Kurumca’” ifadesinin madde metninden çıkarılması ile uygulamada çıkması muhtemel tereddütler giderilmiş ve anlama açıklık kazandırılmıştır. Bu nedenle önergenin Genel Kurul tarafından kabul edilme zorunluluğu hasıl olmuştur. Çerçeve 65. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 66. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra, çerçeve 66. madde ve önergeler okunmuş; en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır.⁴⁸⁶ Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi

⁴⁸³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 405-406.

⁴⁸⁴ *İbid.*, s. 407.

⁴⁸⁵ *İbid.*, s. 407-409.

⁴⁸⁶ Çerçeve 66. maddeye bağlı dokuz bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her bent ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁸⁷ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁸⁸ Çerçeve 66. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 66. madde üzerindeki görüşmelerin tamamlanması ile birlikte, üçüncü bölüm üzerindeki görüşmeler sona ermiştir.

Çerçeve madde 67 ila 74. maddeleri kapsayan dördüncü bölüm üzerine sırasıyla CHP, MHP ve DTP gurubu adına birer üyeye, şahsı adına sırasıyla söz isteyen MHP ve CHP gruplarından birer üyeye söz verilmiştir. Konuşmacılardan sonra Hükümet adına söz isteyen Bakan Faruk Çelik'e söz verilmiştir. On beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan 7 ve CHP grubundan 2 kişi olmak üzere toplam 9 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, süresi içinde cevaplayamadığı diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini ifade etmiştir. Dördüncü bölüm üzerine görüşmeleri tamamlanan Tasarının, dördüncü bölüm maddelerine geçilmiştir.⁴⁸⁹

Tasarının çerçeve 67. maddesi üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş⁴⁹⁰ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır.⁴⁹¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁹² İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten

⁴⁸⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 410-411.

⁴⁸⁸ *İbid.*, s. 411-412.

⁴⁸⁹ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 412-427.

⁴⁹⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 427-428.

⁴⁹¹ Çerçeve 67. maddeye bağlı yedi bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her bent ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁴⁹² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 427-429.

sonra, önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁹³ Çerçeve 67. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye⁴⁹⁴ bağlı geçici madde 1 üzerinde üç adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş⁴⁹⁵ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁴⁹⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci ve üçüncü önergeler okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁴⁹⁷ Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 1, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 2 üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş,⁴⁹⁸ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci ve ikinci önergeler üzerine önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁴⁹⁹ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra, önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁰⁰ Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 2, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 3 üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁰¹ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet

⁴⁹³ *İbid.*, s. 429-430.

⁴⁹⁴ Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici 1,2,3,4,5,7,8,12 ve 13. maddeler olmak üzere 9 bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her bent ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁴⁹⁵ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 431-432.

⁴⁹⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 431-432.

⁴⁹⁷ *İbid.*, s. 432-435.

⁴⁹⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 442-443.

⁴⁹⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 443-447.

⁵⁰⁰ *İbid.*, s. 447-449.

⁵⁰¹ *İbid.*, s. 449-451.

temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 sıra sayılı Kanun Tasarısının 68 inci maddesi ile değiştirilen, 5510 sayılı Kanununun Geçici 3 üncü maddesinde yer alan “Bu Kanuna göre çıkarılması gereken yönetmelikler” ibaresinden sonra gelmek üzere “ile diğer düzenlemeler” ibaresinin eklenmesini arz ve teklif ederim. Saygılarımla.⁵⁰²

MHP grubu mensubu Recep Taner ve arkadaşlarınca verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge incelendiği zaman, önergenin kanun yapım tekniği açısından küçük bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülür. Önerge ile çerçeve 68. maddeye bağlı geçici 3. maddeye “Bu Kanuna göre çıkarılması gereken yönetmelikler” ibaresinden sonra gelmek üzere “ile diğer düzenlemeler” ibaresi eklenerek uygulamada çıkması muhtemel tereddütler giderilmiştir. Bu nedenle önergenin Genel Kurul tarafından kabul edilme zorunluluğu hasıl olmuştur. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 3, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 4 üzerinde üç adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş⁵⁰³ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁰⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁰⁵ Üçüncü

⁵⁰² *Ibid.*, s. 451-453.

⁵⁰³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 453-455.

⁵⁰⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 454-457.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, s. 458-461.

değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁰⁶ Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 4, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 5 üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵⁰⁷ Önerenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 5, kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 7 üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş,⁵⁰⁸ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci ve ikinci önergeler üzerine iki ayı üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmanın ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁵⁰⁹ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra, önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵¹⁰ Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 7, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 8 üzerinde iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından ayağa kalkan muhalefet partilerine mensup 20 üye tarafından, toplantı yeter sayısı istenmiştir. Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunduğu tespit edilmiştir (İçt. m. 57). Bunun üzerine oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵¹¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵¹² Önergelerin

⁵⁰⁶ *İbid.*, s. 461-462.

⁵⁰⁷ *İbid.*, s. 462-464.

⁵⁰⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 464-465.

⁵⁰⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 465-470.

⁵¹⁰ *İbid.*, s. 470-473.

⁵¹¹ *İbid.*, s. 473-477.

⁵¹² *İbid.*, s. 477-479.

reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 8, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 12 üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş,⁵¹³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci ve ikinci önergeler üzerine önerelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁵¹⁴ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuştur. Ayağa kalkan muhalefet partilerine mensup 20 üye tarafından toplantı yeter sayısı istenmiştir. Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunduğu tespit edilmiştir (İçt. m. 57). Hükümetin katıldığı ve Komisyonun takdire bıraktığı önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵¹⁵ Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 12, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Ak Parti grubu tarafından 90. Birleşimin başında verilen danışma kurulu önerisinde Tasarının tümünün oylanmasından önce Hükümetin İçtüzüğü'nün 89. maddesine göre çerçeve 35. ve 47. maddelerinin yeniden görüşülmesi isteminin Genel Kurulun onayına sunulması önerilmiştir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Danışma Kurulunun 15.04.2008 Salı günkü toplantısında oybirliği sağlanamadığından, TBMM İçtüzüğü'nün 19. maddesi gereğince, Grubumuzun aşağıdaki önerisinin Genel Kurulun onayına sunulmasını arz ederim.

Mustafa Elitaş

Kayseri

AK Parti Grup Başkan Vekili

⁵¹³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 480.

⁵¹⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 89, C. 18, s. 480-483, 485-486.

⁵¹⁵ *İbid.*, s. 486-487.

Öneri:

Gündemin “Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler” kısmının 7, 55, 3, 4, 5, 59, 60, 61 ve 62. sıralarında yer alan 84, 115, 94, 120, 48, 127, 128, 129 ve 130 Sıra Sayılı Kanun Teklifi ve Tasarılarının bu kısmın 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 ve 10. sıralarına alınması ve diğer kanun tasarı ve tekliflerinin sırasının buna göre teselsül ettirilmesi,

Genel Kurulun 15 Nisan 2008 Salı ve 16 Nisan 2008 Çarşamba günlerindeki Birleşimlerinde sözlü sorular ve diğer denetim konularının görüşülmeyerek Gündemin “Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler” kısmında yer alan işlerin görüşülmesi,

Çalışma saatlerinin 15.4.2008 Salı günü 24:00’de kadar; 16.4.2008 Çarşamba ve 17.4.2008 Perşembe günkü birleşimlerinde 13:00-24:00 saatleri arasında olması, ayrıca 18.4.2008 Cuma günü kanun tasarı ve tekliflerini görüşmek üzere saat 14:00’te toplanması ve 94 sıra sayılı kanun tasarısının görüşmelerinin tamamlanmasına kadar çalışmalarını sürdürmesi,

119 Sıra Sayılı Kanun Tasarısının tümünün oylanmasından önce Hükümetin İçtüzüğü’nün 89. Maddesine göre çerçeve 35 ve 47. maddelerinin yeniden görüşülmesi isteminin Genel Kurulun onayına sunulması,

*önerilmiştir.*⁵¹⁶

MHP grubu tarafından Ak Parti grubu önerisinde bulunan tekriri müzakere önerisinin, İçtüzüğü’nün 89. maddesine göre ancak esas komisyon ve hükümet tarafından verilebileceği, bu nedenle bu önerinin grup önerisi niteliğinde değerlendirilemeyeceği ve başka bir grup önerisi de bulunmadığı için Genel Kurul’un olağan işleyişine devam etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu konunun değerlendirilmesi amacıyla Başkan birleşime on dakika ara vermiştir. Yeni açılan oturumda birleşimi yöneten Başkan vekili Nevzat Pakdil, Ak Parti grubu önerisi hakkında “... Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu önerisinde yer alan 119 sıra sayılı

⁵¹⁶ Daha fazla bilgi için bkz. TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 579-581.

*Kanun Tasarısı'nın çerçeve 35 ve 47. maddelerinin yeniden görüşülmesine ilişkin Hükümet istemi, grup başkan vekili arkadaşlarımızla yaptığımız görüşme sonucunda, Danışma Kuruluna sunulmadığından burada sehven okunmuştur. Şimdi bu kısmı grup önerisi metninden çıkartıyorum ve öneriyi bu hâliyle yeniden okutuyorum...*⁵¹⁷ açıklamasını yapmıştır. İçtüzüğü 89. maddesi hükmü bu konuda çok açıktır. Buna göre, Tasarının tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin veya maddelerinin yeniden görüşülmesini gerekçeli bir önerge ile ancak esas komisyon veya Hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu nedenle Tasarının çerçeve 35 ve 47. maddelerinin yeniden görüşülmesi için grup başkan vekili imzalı grup önerisi verilemez.

Çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 13 üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş⁵¹⁸ ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak reddedilmiştir.⁵¹⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵²⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵²¹ Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 68. maddeye bağlı geçici madde 13, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 68. maddeye bağlı bütün maddeler görüşüldükten sonra, çerçeve 68. madde oylanarak Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

Çerçeve 69. madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuştur.⁵²² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci ve ikinci önergeler ayrı ayrı okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye önergeleri hakkında

⁵¹⁷ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 581. Tekriri müzakere konusu aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

⁵¹⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 594-595.

⁵¹⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 595-596.

⁵²⁰ *İbid.*, s. 596-597.

⁵²¹ *İbid.*, s. 597-600.

⁵²² Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 600-602.

konuşmak üzere ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁵²³ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve karar yeter sayısı aranarak oylanın önerge, kabul edilmiştir.⁵²⁴ Bu önergenin oylanmasından önce önergede imzası bulunmayan Ak Parti grup başkan vekili önerge hakkında söz almak istemiş ancak birleşimi yöneten Meclis Başkanı, önergede imzası bulunmayan birisinin önerge hakkında konuşamayacağını belirterek Ak Parti grup başkan vekiline söz vermemiştir (İçt. m. 87/9).⁵²⁵ Çerçeve 69. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 70. madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuştur.⁵²⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci ve ikinci önergeler ayrı ayrı okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verildikten sonra ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁵²⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına yarım saat ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵²⁸ Dördüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵²⁹ Çerçeve 70. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 71. madde üzerinde, üç adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuştur.⁵³⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ilk önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye

⁵²³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 602-606.

⁵²⁴ *İbid.*, s. 606-609.

⁵²⁵ *İbid.*, s. 608-609.

⁵²⁶ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 610-611.

⁵²⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 611-614.

⁵²⁸ *İbid.*, s. 615-618.

⁵²⁹ *İbid.*, s. 618-620.

⁵³⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 620-621.

söz verildikten sonra oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵³¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 sıra sayılı Kanun Tasarısının 71 inci maddesi ile, 5510 sayılı Kanununun Geçici 10 uncu maddesinin beşinci fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen fıkranın sonuna aşağıdaki cümlelerin ilave edilmesini arz ve teklif ederim. Saygılarımla,

"Oluşacak farklar bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren iki ay içerisinde ilgililere ödenir."

Gerekçe:

1.1.2000 tarihinden itibaren sigortalı olup, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce malüllük aylığı bağlanması için tahsis talebinde bulunan sigortalılar ile ölen sigortalıların hak sahiplerine 17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı Kanunla bağlanan aylıklarının, 506 sayılı Kanununun geçici 89 uncu maddesinde belirtilen alt sınır aylığı esas alınarak aylık başlangıç tarihi itibariyle yeniden hesaplanması sonucu oluşacak farkların ilgililere ödenmesi öngörülmektedir.”⁵³²

MHP grubu mensubu Recep Taner ve arkadaşlarınca verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge incelendiği zaman, önerge ile malullük aylığı bağlanması için tahsis talebinde bulunan sigortalılar ile ölen sigortalıların hak sahiplerine, alt sınır aylığı esas alınarak aylık başlangıç tarihi itibariyle yeniden hesaplanması sonucu oluşacak farkların ilgililere iki ay içinde ödenmesi öngörülmektedir. Ancak hükümet, bu önergeye şartlı olarak katılacağını ifade etmiştir. Hükümet önergenin kabulünü ödenecek farkların iki ay içinde değil de, dört ay içinde ödenmesi şartına bağlamıştır. Önerge sahiplerinin de, bu dört aylık süre

⁵³¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 621-623.

⁵³² *İbid.*, s. 623-624.

konusunda katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine bu önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵³³ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵³⁴ Çerçeve 71. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 72. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

*Görülmekte olan 119 sıra sayılı Kanun Tasarısının 72’nci maddesi ile 5510 sayılı Kanunun geçici 11’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “sosyal güvenlik kurumlarında tescili yapılan sigortalılar” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve ilk defa tescili yapılacak sigortalılar” ibaresinin eklenmesini arz ve teklif ederim. Saygılarımla.*⁵³⁵

Gerekçe:

*Sigortalılar ile bunların hak sahipleri için oluşturulacak ortak bilgi bankasına, ilk defa tescili yapılacak sigortalılar ile bunların hak sahiplerinin dâhil edileceğinin açık bir şekilde belirtilmesi amaçlanmaktadır.*⁵³⁶

MHP grubu mensubu üyelerce verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge, sigortalılar ile bunların hak sahipleri için oluşturulacak ortak bilgi bankasına, ilk defa tescili yapılacak sigortalılar ile bunların hak sahiplerinin dâhil edileceği açık bir şekilde belirtildiği görülür. Böylece uygulamada çıkması muhtemel tereddütler giderilmiş ve anlama açıklık kazandırılmıştır. Bu nedenle önergenin Genel Kurul

⁵³³ *İbid.*, s. 623.

⁵³⁴ *İbid.*, s. 624.

⁵³⁵ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 72. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanununun geçici 11. maddesinin birinci fıkrası şu şekilde idi: “*Bu Kanun yürürlüğe girmeden önce mevcut sosyal güvenlik kurumlarında tescili yapılan sigortalılar ile bunların hak sahipleri için ortak bilgi bankası oluşturulur. Bu sigortalılar ile sisteme yeni katılacak sigortalıların tescilinde, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaraları sosyal güvenlik sicil numarası olarak esas alınır.*”

⁵³⁶ *TBMMD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 624-625.

tarafından kabul edilme zorunluluğu hasil olmuştur. Çerçeve 72. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye⁵³⁷ bağlı geçici madde 14 üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş⁵³⁸ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı birinci ve ikinci önergeler ayrı ayrı okunmuş ve önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye, önergeleri hakkında konuşmak üzere ayrı ayrı söz verildikten sonra oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁵³⁹ Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁴⁰ Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 14, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 15 üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁴¹ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 15, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 16 üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş; en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye önerge hakkında söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁴² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵⁴³ Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 16, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı

⁵³⁷ Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 ve 22. maddeler olmak üzere 9 bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her bent ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵³⁸ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 625-626.

⁵³⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 626-630.

⁵⁴⁰ *İbid.*, s. 630-631.

⁵⁴¹ *İbid.*, s. 631-633.

⁵⁴² *İbid.*, s. 635-638.

⁵⁴³ *İbid.*, s. 638-640.

geçici madde 17 üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş, Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önergeler üzerine konuşması için iki ayrı üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁵⁴⁴ Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 17, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 18 üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra, önerge oylanarak kabul edilmiştir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görülmekte olan 119 sıra sayılı Kanun Tasarısının 73’üncü maddesi ile 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 18’inci maddesinin ikinci fıkrasının aşağıdaki şekilde değiştirilmesini arz ve teklif ederim.

Saygılarımla.

“Bu madde kapsamına girenler için yukarıdaki fıkralar gereğince Kurumun yükleneceği ilave giderler, ödeme tarihinden itibaren en geç iki ay içinde faturası karşılığı Hazineden tahsil edilir.”⁵⁴⁵

MHP grubu mensubu üyelerce verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge, önergenin kanun yapım tekniği açısından önemli bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülür. Önerge ile çerçeve 73. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 18’inci maddesinin ikinci fıkrasına “*ödeme tarihinden itibaren*” ifadesinin madde metnine eklenmesi ile uygulamada çıkması muhtemel tereddütler giderilmiş ve anlama açıklık kazandırılmıştır. Bu nedenle önergenin Genel Kurul tarafından kabul edilme zorunluluğu hasıl olmuştur.⁵⁴⁶ Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 18, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya

⁵⁴⁴ *İbid.*, s. 640-644.

⁵⁴⁵ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 73. maddesi ile değiştirilen 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 18. maddesinin ikinci fıkrası şu şekilde idi: “*Bu madde kapsamına girenler için yukarıdaki fıkralar gereğince Kurumun yükleneceği ilâve giderler en geç iki ay içinde faturası karşılığı Hazineden tahsil edilir.*”

⁵⁴⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18, s. 645-646.

sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 19 üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁴⁷ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 19, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 20 üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş; en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁴⁸ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergede imzası bulunan bir üyeye söz verildikten sonra, önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁴⁹ Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 20, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 21 üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi, okunmuş; komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁵⁰ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 21, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 22 üzerine iki adet değişiklik önergesi verildiği Başkan tarafından belirtilmiştir. Önergelerin okunmasından önce MHP grubu tarafında verilen önerge geri çekilmiştir. Geri çekilmeyen diğer önerge, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁵¹ Çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 22 kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

⁵⁴⁷ *İbid.*, s. 646-648.

⁵⁴⁸ *İbid.*, s. 649-650

⁵⁴⁹ *İbid.*, s. 650-652.

⁵⁵⁰ *İbid.*, s. 652-654.

⁵⁵¹ *İbid.*, s. 655.

Çerçeve 73. maddeye yeni geçici madde eklenmesini öngören üç adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra ilk önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁵² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁵³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda Komisyon temsilcisinin yerinde olmamasından dolayı Tasarının görüşmeleri ertelenmiştir.⁵⁵⁴ Ertesi gün açılan birleşimde, karar yeter sayısı aranarak tekrar oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁵⁵ Geçici maddelerin bağlı olduğu 73'üncü madde, tümüyle kabul edilen önergeler doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 74. madde üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra, çerçeve 74. madde ve önergeler okunmuş,⁵⁵⁶ en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁵⁷ Kabul edilen en aykırı önergeyle 74'üncü madde tümüyle değiştirildiği için aynı maddede değişiklik öngören ikinci önerge işleme konulmamıştır. Çerçeve 74. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.⁵⁵⁸

⁵⁵² *İbid.*, s. 656-657.

⁵⁵³ *İbid.*, s. 658-659.

⁵⁵⁴ *İbid.*, s. 659-662.

⁵⁵⁵ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 889-890.

⁵⁵⁶ *İbid.*, s. 937

⁵⁵⁷ *İbid.*, s. 890-892.

⁵⁵⁸ *İbid.*, s. 892.

Çerçeve 74. madde üzerindeki görüşmelerin tamamlanması ile birlikte, dördüncü bölüm üzerindeki görüşmeler sona ermiştir.

Çerçeve madde 75 ila 84. maddeleri kapsayan beşinci bölüm üzerine sırasıyla CHP, MHP, DTP ve Ak Parti gurubu adına birer üyeye, şahsı adına sırasıyla söz isteyen CHP ve AK Parti gruplarından birer üyeye söz verilmiştir. On beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan 2 ve CHP grubundan 2, bağımsız üyelerden 1 kişi olmak üzere toplam 5 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, süresi içinde cevaplayamadığı diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini belirtmiştir.⁵⁵⁹ Beşinci bölüm üzerine görüşmeleri tamamlanan Tasarının, beşinci bölüm maddelerine geçilmiştir.

Çerçeve 75. maddenin birinci fıkrası⁵⁶⁰ üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁶¹ Çerçeve 75. maddenin birinci fıkrası, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 75. maddenin ikinci fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁶² Çerçeve 75. maddenin ikinci fıkrası, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 75. maddenin üçüncü fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.

⁵⁵⁹ *İbid.*, s. 907-908.

⁵⁶⁰ Çerçeve 75. maddenin 1, 2, 3 ve 4. fıkraları ayrı ayrı ve ek madde 82 ve 83. maddeleri ile geçici 221. madde olmak üzere toplam 7 bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği her bent, ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁶¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 909-910.

⁵⁶² *İbid.*, s. 910.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

119 sıra sayılı Kanun Tasarısının çerçeve 75 inci maddesinin (3) numaralı çerçevenin aşağıdaki şekilde değiştirilmesini arz ve teklif ederiz.

<i>Mehmet Şandır</i>	<i>İsmet Büyükataman</i>	<i>Abdulkadir Akcan</i>
<i>Mersin</i>	<i>Bursa</i>	<i>Afyonkarahisar</i>
<i>Ali Torlak</i>		<i>Recep Taner</i>
<i>İstanbul</i>		<i>Aydın</i>

"3) Ek 77. maddesinin birinci fıkrasının; (b) bendinde yer alan "Astsubaydan subay olanlar, astsubaylar" ibaresinden sonra gelmek üzere "birinci derecenin dördüncü kademesine kadar yükseltir." ibaresinin eklenmiş, "ve uzman" ibaresi "Uzman" şeklinde değiştirilmiş, (c) bendinde yer alan "yedek subay " ibaresi çıkarılmış ve maddenin sonuna aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

"Bu maddeye göre yükseltilemlerin dereceleri, 15.07.1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun 14 üncü maddesinin (A) bendindeki hükümlere göre de ayrıca dikkate alınır.

Birinci fıkranın uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nca çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir.

*Bu maddeye göre yapılan ödemeler her türlü vergi, resim ve harçtan müstesna olup, faturası karşılığında Hazineden tahsil edilir.*⁵⁶³

⁵⁶³ Komisyon tarafından kabul edilen metinde, Tasarının 75. maddesinin (3) numaralı çerçevesi şu şekilde idi: "3) Ek 77. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "yedek subay" ibaresi çıkarılmış, maddenin sonuna aşağıdaki fıkralar eklenmiştir./ "Birinci fıkranın uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nca çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir./ Bu maddeye göre yapılan ödemeler her türlü vergi, resim ve harçtan müstesna olup, faturası karşılığında Hazineden tahsil edilir." Bu madde daha sonra Milli Savunma Bakanlığı temsilcilerinin itirazı üzerine tekriri müzakere konusu olmuştur.

Gerekçe:

*Yapılan önerge ile astsubayların birinci dereceye yükseltilmesi ve bu maddeye göre yapılan derecelerdeki yükselmelerinin Pasaport Kanunundaki hükümden de yararlanmaları imkânı getirilmektedir.*⁵⁶⁴

MHP grubuna mensup üyelerce verilip Genel Kurulca kabul edilen yukarıdaki önerge incelendiği zaman, önergenin astsubayların özlük haklarının iyileştirilmesi açısından önemli bir ayrıntıda düzenleme yaptığı görülür. Bu nedenle önergeye hükümet temsilcisinin katılma ve Genel Kurul tarafından da önergenin kabulü zorunluluğu hasıl olmuştur. Çerçeve 75. maddenin üçüncü fıkrası, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 75. maddenin dördüncü fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁶⁵ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 75. maddenin dördüncü fıkrası, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 75. maddenin beşinci fıkrasına bağlı ek madde 82 üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 75. maddenin beşinci fıkrasına bağlı ek madde 82, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.⁵⁶⁶ Üzerinde değişiklik önergesi bulunmayan çerçeve 75. maddenin beşinci fıkrasına bağlı ek madde 83, karar yeter sayısı aranarak oya sunulmuş ancak, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda karar yeter sayısı aranarak oya sunulan madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.⁵⁶⁷ Üzerinde değişiklik önergesi bulunmayan çerçeve 75.

⁵⁶⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 910-911.

⁵⁶⁵ *İbid.*, s. 911-914.

⁵⁶⁶ *İbid.*, s. 914-916

⁵⁶⁷ *İbid.*, s. 916-917.

maddenin 6'ncı fıkrasına bağlı geçici madde 221, oylanıp Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.⁵⁶⁸ Çerçeve 75. maddeye yeni geçici madde eklenmesini öngören iki adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra ilk önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁶⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁷⁰ Kabul edilen önergeler doğrultusunda tümüyle oya sunulan çerçeve 75. madde Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

Çerçeve 76. maddenin birinci ve ikinci fıkrası⁵⁷¹ üzerine değişiklik önergesi verilmediği için doğrudan oya sunulan fıkralar, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 76. maddenin üçüncü fıkrası üzerinde iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine bir üyeye önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁷² Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁷³ Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan çerçeve 76. maddenin üçüncü fıkrası aynen kabul edilmiştir. Üzerinde değişiklik önergesi bulunmayan çerçeve 76. maddenin dördüncü fıkrası oylanarak aynen kabul edilmiştir.⁵⁷⁴ Çerçeve 76. maddeye yeni bir geçici madde eklenmesini öngören bir adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra, önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz

⁵⁶⁸ *İbid.*, s. 917.

⁵⁶⁹ *İbid.*, s. 917-919.

⁵⁷⁰ *İbid.*, s. 919-922.

⁵⁷¹ Çerçeve 76. maddenin 1, 2, 3 ve 4. fıkraları ayrı ayrı olmak üzere toplam 4 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği her fıkra, ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁷² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 922-924.

⁵⁷³ *İbid.*, s. 924-926.

⁵⁷⁴ *İbid.*, s. 926.

verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵⁷⁵ Çerçeve 76. maddenin tümü oylanarak kabul edilmiştir. Çerçeve 77. madde üzerinde bir adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra, önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁷⁶ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 77. madde, aynen kabul edilmiştir. Tasarının çerçeve 78. maddesi üzerinde önerge bulunmadığı için madde oylanıp, kabul edilmiştir.⁵⁷⁷ Çerçeve 79. maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları⁵⁷⁸ üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanıp, kabul edilmiştir. Çerçeve 79. maddenin dördüncü fıkrası üzerinde, iki adet değişiklik önergesi bulunduğu Başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge, oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁷⁹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁸⁰ Çerçeve 79. maddenin dördüncü fıkrası, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 79. maddenin beşinci, altıncı, yedinci fıkraya bağlı 5. ve 6. geçici maddeleri üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanıp, kabul edilmiştir. Çerçeve 79. maddenin yedinci fıkrasına bağlı geçici 7. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁸¹ Çerçeve 79. maddesi yedinci fıkrasına bağlı geçici 7. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve

⁵⁷⁵ *İbid.*, s. 926-928.

⁵⁷⁶ *İbid.*, s. 928-930.

⁵⁷⁷ *İbid.*, s. 930.

⁵⁷⁸ Çerçeve 79. maddenin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6. fıkraları ile geçici 5, 6 ve 7. maddeler olmak üzere toplam 9 bent, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği her fıkra ve her geçici madde, ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁷⁹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 931.

⁵⁸⁰ *İbid.*, s. 931-934.

⁵⁸¹ *İbid.*, s. 934-935.

kabul edilmiştir. Çerçeve 79. madde, kabul edilen önergeler doğrultusunda tümüyle oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 80. madde üzerinde önerge bulunmadığı için madde oylanıp, kabul edilmiştir. Çerçeve 81. maddesi üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 81. madde aynen kabul edilmiştir.⁵⁸² Çerçeve 82. maddesi üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunduktan sonra komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 82. madde aynen kabul edilmiştir.⁵⁸³ Çerçeve 83. maddenin birinci fıkrası⁵⁸⁴ üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁸⁵ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁸⁶ Çerçeve 83. maddenin birinci fıkrası, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 83. maddenin ikinci fıkrası üzerinde bir adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁸⁷ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 83. maddenin ikinci fıkrası, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 83. madde kabul edilen önergeler

⁵⁸² *İbid.*, s. 935-937.

⁵⁸³ *İbid.*, s. 937-939.

⁵⁸⁴ Çerçeve 83. maddenin 1 ve 2. fıkraları ayrı ayrı maddeler olmak üzere toplam 2 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği her fıkra, ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁸⁵ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 939-940.

⁵⁸⁶ *İbid.*, s. 941.

⁵⁸⁷ *İbid.*, s. 941-945.

doğrultusunda bütünüyle oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 84. maddenin birinci fıkrası⁵⁸⁸ üzerine üç adet önerge bulunduğu, önergelerin her üçünün de aynı mahiyette olduğu, ayrı ayrı okutulup birlikte işleme alınacağı ve istemleri halinde önerge sahiplerine ayrı ayrı söz verileceği başkan tarafından ifade edildikten sonra önergeler okunmuş⁵⁸⁹ ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahiplerinden birine söz verilmiş, diğer önergelerin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önergeler, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.⁵⁹⁰ Çerçeve 84. maddenin ikinci fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁵⁹¹ Çerçeve 84. maddenin birinci ve ikinci fıkraları üzerine verilen değişiklik önergeleri sonucu, çerçeve 84. madde Tasarı metninden çıkarılmış ve sonraki maddeler buna göre teselsül ettirilmiştir. Çerçeve 84. maddenin üzerindeki görüşmelerin tamamlanması ile birlikte beşinci bölüm üzerine Tasarı görüşmeleri tamamlanmıştır.

Çerçeve madde 85 ila 96. maddeleri kapsayan altıncı bölüm üzerine sırasıyla CHP, MHP, DTP ve Ak Parti gurubu adına birer üyeye, şahsı adına sırasıyla söz isteyen MHP ve AK Parti gruplarından birer üyeye söz verilmiştir. On beş dakikalık soru-cevap bölümünde, MHP grubundan 5 ve CHP grubundan 1 kişi olmak üzere toplam 5 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap

⁵⁸⁸ Çerçeve 84. maddenin 1 ve 2. fıkraları ayrı ayrı maddeler olmak üzere toplam 2 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği her fıkra, ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁸⁹ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 945-946.

⁵⁹⁰ CHP, MHP ve Ak Parti grubu tarafından ayrı ayrı verilen ve aynı içerikte olan bu üç önergede olduğu gibi seçmen için önem arz eden bazı konularda, muhalefet partilerince verilmiş olan ve hükümet tarafından da benimsenen bir önergenin varlığı durumunda, aynı içerikte bir önerge iktidar partisine mensup üyeler tarafından derhal hazırlanıp oylanmak üzere Meclis Başkanlığına sunulmaktadır. Böylece önergenin seçmen nezdindeki muhtemel getirisi muhalefet partilerine bırakılmamış olmaktadır. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 945-949.

⁵⁹¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 949.

vermiştir. Altıncı bölüm üzerine görüşmeleri tamamlanan Tasarının, altıncı bölüm maddelerine geçilmiştir.⁵⁹²

Çerçeve 85. maddenin birinci fıkrası⁵⁹³ üzerinde önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 85. maddenin ikinci fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵⁹⁴ Önergenin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 85. maddenin ikinci fıkrası, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 85. maddenin üçüncü fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁵⁹⁵ Önergenin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 85. maddenin üçüncü fıkrası, aynen kabul edilmiştir. Tümüyle oya sunulan çerçeve 85. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 86. maddenin birinci fıkrası⁵⁹⁶ üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁹⁷ Çerçeve 86. maddenin ikinci fıkrası üzerine önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir. Tümüyle oya sunulan çerçeve 86. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 87. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁵⁹⁸ Önergenin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 87. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 88. madde üzerinde önerge bulunmadığı için madde oylanarak

⁵⁹² *İbid.*, s. 949-966.

⁵⁹³ Çerçeve 85. maddenin 1, 2 ve 3. fıkraları ayrı ayrı maddeler olmak üzere toplam 3 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği her fıkra, ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁹⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 967-968.

⁵⁹⁵ *İbid.*, s. 968-969.

⁵⁹⁶ Çerçeve 86. maddeye bağlı 1 ve 2. fıkralar ayrı ayrı olmak üzere toplam 2 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her fıkra ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁵⁹⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 969-970.

⁵⁹⁸ *İbid.*, s. 970-971.

aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 89. maddenin birinci fıkrası⁵⁹⁹ üzerine önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 89. maddenin ikinci fıkrası üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunduktan sonra Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önergeler üzerine önergelerde imzası bulunan iki ayrı üyeye ayrı ayrı söz verilmiştir. Konuşmaların ardından ayrı ayrı oya sunulan önergeler reddedilmiştir.⁶⁰⁰ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan çerçeve 89. maddenin ikinci fıkrası, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Çerçeve 89. maddenin üçüncü fıkrası üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁰¹ Önergelerin reddedilmesi sonucu tümüyle oya sunulan çerçeve 89. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 90. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁰² Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 90. madde, aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 91. madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, imzası bulunan bir üyeye önerge hakkında söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁶⁰³ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶⁰⁴ Çerçeve 91. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve

⁵⁹⁹ Çerçeve 89. maddeye bağlı 1, 2 ve 3. fıkralar ayrı ayrı olmak üzere toplam üç fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her fıkra ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁶⁰⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18, s. 971-976.

⁶⁰¹ *İbid.*, s. 976-977.

⁶⁰² *İbid.*, s. 977-979.

⁶⁰³ *İbid.*, s. 980-981.

⁶⁰⁴ *İbid.*, s. 982.

92. maddenin birinci ve ikinci fıkraları⁶⁰⁵ üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanarak aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 92. maddenin üçüncü fıkrası üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş ve en aykırı ilk önerge işleme alınmıştır. Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı önerge üzerine konuşması için, önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Görüşülmekte olan 119 Sıra Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın 92. Maddesi (3) nolu fıkrası ile değiştirilen 25.8.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 49. maddesinin sonuna aşağıdaki fıkranın eklenmesini arz ve teklif ederiz.

“İşsizlik sigortası gelirleri vergiye tabi değildir. Bu gelirlerden hiçbir vergi, resim ve harç kesintisi yapılamaz.”⁶⁰⁶

CHP grup başkan vekili Kemal Kılıçdaroğlu ve arkadaşlarınca verilen ve Genel Kurul tarafından kabul edilen yukarıdaki önerge, işsizlik sigortası gelirlerinin hiçbir vergi, resim ve harca tabi olmayacağını düzenlemektedir. Aslında komisyon ve hükümet temsilcinin katılmadığı bu önergenin, Genel Kurul tarafından reddedilmesi gerekliydi. Ancak önergenin oylanması sırasında, iktidar grubuna mensup üyelerin muhalefet gruplarına mensup üyelere Genel Kurulda sayıca daha az olması sonucu önerge kabul edilmek zorunda kalmıştır.⁶⁰⁷ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge reddedilmiştir.⁶⁰⁸ Çerçeve 92. maddenin dördüncü fıkrası üzerinde önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir. Tümüyle oya sunulan çerçeve 92. madde, önergeler doğrultusunda kabul

⁶⁰⁵ Çerçeve 92. maddeye bağlı 1, 2, 3 ve 4. fıkralar ayrı ayrı olmak üzere toplam 4 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her fıkra ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁶⁰⁶ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1053-1054.

⁶⁰⁷ *İbid.*, s. 1054.

⁶⁰⁸ *İbid.*, s. 1056-1057.

edilmiştir. Çerçeve 93. maddenin birinci fıkrası⁶⁰⁹ üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine imza sahiplerinden bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, reddedilmiştir.⁶¹⁰ Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 93. maddenin birinci fıkrası, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 93. maddenin ikinci ve üçüncü fıkrası üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanarak aynen kabul edilmiştir. Tümüyle oya sunulan çerçeve 93. madde, Genel Kurul tarafından önerge doğrultusunda kabul edilmiştir. Çerçeve 94. maddenin birinci ve ikinci fıkraları⁶¹¹ üzerinde önerge bulunmadığı için maddeler oylanarak aynen kabul edilmiştir. Çerçeve 94. maddeye yeni geçici madde eklenmesini öngören bir adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi bir üyelere söz verilmiştir. Bu önerge üzerine Meclis'te grubu bulunan bütün siyasi parti temsilcilerine söz verilmiştir. Çünkü bu değişiklik önergesinde, bütün parti grup başkan vekillerinin imzası bulunmakta ve dolayısıyla bütün parti grupları bu önergenin kanunlaşmasını desteklemektedir. Ak Parti grubuna mensup 20 üye tarafından, gerçekten bu önergenin kimler tarafından desteklenip desteklenmediğinin açıkça ortaya konulması için açık oylama yapılması istenmiştir. Açık oylamanın elektronik oylama ile yapılmasının karara bağlanmasından sonra, aşağıdaki önergenin oylanması sonucunda 308 kabul oyu ile önerge kabul edilmiştir.

⁶⁰⁹ Çerçeve 93. maddeye bağlı 1, 2 ve 3. fıkralar ayrı ayrı olmak üzere toplam 3 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her fıkra ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

⁶¹⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1058-1060.

⁶¹¹ Çerçeve 94. maddeye bağlı 1 ve 2. fıkralar ayrı ayrı olmak üzere toplam 2 fıkra, daha önce Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan karar gereği, her fıkra ayrı bir madde olarak görüşülmüştür. Danışma Kurulu önerisi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17, s. 33-34.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

119 sıra sayılı kanun tasarısının çerçeve 94. maddesine aşağıdaki fıkranın eklenmesini arz ve teklif ederiz.

*Mustafa Elitaş
Kayseri*

*Kemal Anadol
İzmir*

*Selahattin Demirtaş
Diyarbakır*

*Ferit Mevlüt Aslanoğlu
Malatya*

*Oktay Vural
İzmir*

*Orhan Erdem
Konya*

*Agâh Kafkas
Çorum*

*Ahmet Aydın
Adıyaman*

*Ayhan Sefer Üstün
Sakarya*

*Mehmet Yüksel
Denizli*

3- 2022 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“Geçici Madde 1- Bu kanun kapsamındaki kişilere bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar yersiz ödenen ve geri alınması gereken aylıklar ile bunlardan doğan ceza ve faizler terkin edilmiştir. İlgililer hakkında herhangi bir idari ve icrai takibat yapılmaz.”⁶¹²

Yukarıdaki önerge ile 2022 sayılı Kanun kapsamındaki kişilere bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar kanuni olmayan bir şekilde ödenen ve geri alınması gereken her türlü mali haklar ile bunlardan doğan ceza ve faizler terkin edilmektedir. Ayrıca ilgililer hakkında herhangi bir idari ve icrai takibinde yapılamayacağı vurgulanmaktadır. Ancak görüleceği üzere bu önerge hükmü, bir anlamda af getirmektedir. Bu nedenle üyelerden bazıları, bu önergenin oylanması sırasında nitelikli çoğunluğun aranması gerektiğini belirtmişlerdir (Ay. m. 87/1). Birleşimi yöneten Meclis Başkan Vekili Şükran Güldal Mumcu bu hususta şöyle bir açıklama

⁶¹² TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1061-1064.

yapmıştır: “Bazı sayın üyeler bu maddenin af niteliğinde olduğunu iddia ederek nitelikli çoğunluk aranması gerektiğini söylemişlerdir. Anayasa Mahkemesi 22.11.2007 tarihinde yayınlanan 22.12.2006 tarihli 120 sayılı Kararı’nda, Anayasa’nın 87’nci maddesinde düzenlenen genel ve özel af kapsamının maddi ceza hukuku ile sınırlı olarak anlaşılması gerektiğini, genel ve özel af kavramlarının ceza hukukuna özgü kavramlar olduğunu, ceza hukuku alanı dışında kullanılmadığını, bu kavramların tanımları, hüküm ve sonuçlarının da ceza hukukunda düzenlendiğini açıklamıştır.⁶¹³ Görüştüğümüz tasarı da maddi ceza hukuku kapsamında bir tasarı olmayıp, bazı alacakların terkinine ilgilidir. Bu nedenle, geçici maddenin kabul edilmesi için nitelikli çoğunluk aranmasına gerek bulunmamaktadır.”⁶¹⁴

Çerçeve 95. madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶¹⁵ Çerçeve 95. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Tasarının son maddesi olan çerçeve 96. madde üzerinde önerge bulunmadığı için madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.

3.2.4.3. Tasarı Üzerine Verilen Danışma Kurulu Önerisi ve Tekriri Müzakere Önergesi

İçtüzüğün 89. maddesine göre teklif veya tasarının tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesi gerekçeli bir önerge ile esas komisyon veya hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Esas komisyon veya hükümetin talebi, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca görüşmesiz ve işaret oyu ile karara bağlanır. Ancak Anayasada değişiklik öngören tekliflerin görüşülmesi sırasında bu hükümler uygulanmaz.

Tekriri müzakere önergesi bir tasarı veya teklifin görüşmelerinin herhangi bir aşamasında Başkanlığa verilebilir. Birleşimi yöneten başkan, önerenin verilmesi

⁶¹³ Bkz. AYM Kr: E. 2005/89, K. 2006/120, K.T. 22.12.2006, R.G. 22.11.2007 – 26708.

⁶¹⁴ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1065.

⁶¹⁵ *İbid.*, s. 1065-1066.

üzerine Genel Kurula bilgi verir. Ancak önerge tasarı veya teklifin tümünün oylanmasından önce işleme alınır.

Esas komisyon veya hükümetin gerekçeli olarak talep etmesi durumunda Danışma Kurulunda talep hakkında uzlaşma sağlanırsa talep Genel Kurulda okunur. Ancak Genel Kurulda oylanana Danışma Kurulunun uzlaşma görüşü değil; esas komisyon veya hükümetin gerekçeli önergesidir. Çünkü tekriri müzakereye Danışma Kurulu görüşünün aranmış olmasından Danışma Kurulunun ittifakla karar alması anlamını çıkarmak zorlama bir yorum olur. Nitekim Danışma Kurulunun kendisi bir uzlaşma arama yeridir. Uzlaşma olsa da nihai kararı verecek olan yer Genel Kuruldur. Danışma Kurulunda ittifak aranması durumunda birçok defa tekriri müzakere isteminin Genel Kurula gelmesi mümkün olmayacaktır.

Temel kanun usulüyle görüşülen bir tasarı veya teklife ilişkin olarak tekriri müzakere önergesinin ne zaman görüşüleceğine ilişkin yerleşmiş bir uygulama bulunmamaktadır. Tartışma konusu husus temel kanun olarak görüşülen her işte tekriri müzakere önergesinin bölüm hakkında mı, yoksa sadece o bölümdeki belli maddeler hakkında mı olacaktır. Neziroğlu, bu konuda tercihin komisyona veya hükümete bırakmanın isabetli olacağını ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, temel kanun olarak görüşülen bir tasarı veya teklifte tekriri müzakere önergesi söz konusu ise talep, o madde veya maddelerin olduğu bölümün tamamının yeniden görüşülmesi şeklinde veya sadece belli maddelere ilişkin olabilir.⁶¹⁶ İnceleme konusu kanun tasarısında hükümet tarafından verilen müzakere önergesi aşağıda görüleceği üzere tasarımın belli maddelerinin yeniden görüşülmesi yönündedir.

İçtüzüğün 89. maddesine göre sadece esas komisyon ve hükümet tekriri müzakere isteminde bulunabilir. İçtüzüğe göre komisyon raporlarının görüşmeleri sırasında komisyonu başkan, başkan vekili veya o konu için seçilmiş özel sözcü veya sözcüler temsil edebilirler. Uygulamada komisyon sözcüsüne de Genel Kurulda komisyonu temsil etme yetkisi verilmektedir. Genel Kurulda komisyon temsilcisinin esas görevi komisyon raporunu savunmaktır. O nedenle de değişiklik önergelerinin

⁶¹⁶ İrfan NEZİROĞLU, “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 56, S. 1, 2007, s. 174.

reddi veya komisyona iadesi için içtüzükte “komisyon sıralarında, toplantı yeter sayısını temin edecek sayıda komisyon üyesi”nin yer alması şartı getirilmiştir. Bu durumda esas komisyona ait olan tekriri müzakere isteminin sadece komisyonu temsil eden üye tarafından kullanılıp kullanılmayacağı tartışmalıdır.⁶¹⁷ Bugüne kadarki Genel Kurul çalışmalarında komisyon temsilcisinin tekriri müzakere önergesinde imzasının bulunması yeterli görülmüştür.⁶¹⁸

Genel Kurulda hükümetin temsilini düzenleyen 62. maddeye göre hükümeti temsil eden başbakan, ilgili bakan veya zorunlu hallerde olmak şartıyla “birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi”nin görevi görüşmeler sırasında hükümet adına görüş bildirmektir. Aynı şekilde hükümet temsilcisinin tek başına hükümete verilmiş bir yetkiyi kullanıp kullanamayacağı çok açık değildir. İchtüzük düzenlemelerine bakıldığı zaman bazen hükümet temsilcisi, bazen de hükümet ifadelerinin kullanıldığı görülür. Bu ifadelerden hükümet temsilcisi ile hükümet kavramlarının birbirinden farklı anlamlar taşıdığı düşünülebilir. Ancak tek başına hükümet ifadesinin kullanıldığı bazı hükümlerde, çok net bir şekilde hükümet temsilcisinin kast edildiği anlaşılmaktadır. Bunun aksi tekriri müzakere isteminin kanun tasarısı gibi Başbakan dâhil bütün bakanların imzası ile Meclis Başkanlığına sunulması anlamına gelir ki, bu da tekriri müzakere istemini içinden çıkılmaz bir hale getirir.

Neziroğlu’na göre tekriri müzakere için Danışma Kurulunun olumlu görüşü şart değildir. Dahası, Danışma Kurulunun toplanamaması veya oybirliği ile görüş bildirememesi durumunda bu istem grup önerisi olarak Genel Kurul gündemine getirilebilir.⁶¹⁹ Ancak tekriri müzakere istemi sadece esas komisyon veya Hükümet tarafından yapılabileceği için oya sunulan istem ya esas komisyonun ya da hükümetin istemidir, grubun bu konuda yapacağı bir istemin oya sunulması açıkça İchtüzüğe aykırı olacaktır.

⁶¹⁷ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 22, Birleşim 58, C. 10, s. 9-10.

⁶¹⁸ NEZİROĞLU, “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere”, s. 175.

⁶¹⁹ *İbid.*, s. 176.

Tekriri müzakere isteminin oylaması işaret oyuyla yapılır. Tekriri müzakere önergesinin kabul edilmesinden sonra, ilgili madde baştan itibaren yeniden görüşülür. Başka bir ifadeyle, varsa madde üzerinde gruplara ve şahıslara söz verilir, soru-cevap işlemi yapılır, maddenin görüşmelerine devam önergesi verilebilir, madde üzerinde değişiklik önergesi verilebilir ve madde oylanarak süreç tamamlanır.

Tasarının tümünün oylanmasından önce Hükümet temsilcisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik tarafından İç Tüzüğün 89. maddesine göre tasarının çerçeve 11, çerçeve 16, çerçeve 17, çerçeve 35, çerçeve 47. maddeleri ile çerçeve 75. maddeye bağlı 3 ve 4. fıkraları ile 94. maddesinin 3. fıkrasının yeniden görüşülmesi istenmiştir. Oya sunulan hükümet isteminin kabul edilmesi ile birlikte tasarının 11, 16, 17, 35, 47. maddeleri ile 75. maddesinin 3 ve 4. fıkraları ve 94. maddenin 3. fıkrası yeniden müzakereye açılmıştır.⁶²⁰

Tekriri müzakeresi istenen çerçeve 11. madde üzerinde söz isteyen olmadığı için madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²¹ Çerçeve 11. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 16. madde okunmuş, madde üzerine şahsı adına bir üyeye söz verilmiştir. Madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²² Çerçeve 16. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Tekriri müzakere konusu maddenin, müzakerenin başında okutulup okutulmaması konusunda çıkan uyuşmazlıkta, bugüne kadarki uygulamalarda müzakere başında madde metninin okunmadığı ancak maddenin okutulmasının daha uygun olacağı ifade edilerek çerçeve 17. madde okutulmuştur.⁶²³ Madde üzerine verilen bir adet

⁶²⁰ Danışma Kurulu önerisi ve tekriri müzakere önergesi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1067-1068.

⁶²¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1069.

⁶²² *İbid.*, s. 1069-1073.

⁶²³ Tekriri müzakere konusu maddenin, müzakerenin başında okutulup okutulmaması konusunda bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1073.

önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²⁴ Çerçeve 17. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 35. madde okunmuş, söz talebi olmadığı için madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²⁵ Çerçeve 35. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 47. madde okunmuş, madde üzerine şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir. Madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²⁶ Çerçeve 47. madde kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 75. maddenin üçüncü fıkrası okunmuş, söz talebi olmadığı için madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²⁷ Çerçeve 75. maddenin üçüncü fıkrası kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 75. maddenin dördüncü fıkrası okunmuş, söz talebi olmadığı için madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶²⁸ Çerçeve 75. maddenin dördüncü fıkrası kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Çerçeve 94. maddenin üçüncü fıkrasına bağlı geçici madde 1 okunmuş, MHP grubu adına bir üyeye madde üzerine konuşmak üzere söz verilmiştir. Madde üzerine verilen bir adet önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerenin gerekçesi okunmuş ve önerge

⁶²⁴ *Ibid.*, s. 1073-1075.

⁶²⁵ *Ibid.*, s. 1075-1076.

⁶²⁶ *Ibid.*, s. 1076-1084.

⁶²⁷ *Ibid.*, s. 1085-1086.

⁶²⁸ *Ibid.*, s. 1086-1087.

oylanarak kabul edilmiştir.⁶²⁹ Çerçeve 94. maddenin üçüncü fıkrasına bağlı geçici madde 1, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Böylece tekriri müzakeresi istenen bütün maddelerin görüşmesi tamamlanmıştır.

Tekriri müzakereye konu bu maddelerden bazıları Genel Kurulda üzerinde yeterince tartışılmadan geçilmiş olduğu için Hükümet tarafından tekrar değerlendirilme ihtiyacı hasıl olmuştur. Gerçekten de, bazı durumlarda Genel Kurulda kabul edilen bir önerge yeterince tartışılmadığından, tasarı veya teklifin diğer maddeleriyle çelişebilmekte ya da metnin, kanun koyucunun iradesini tam ve doğru olarak yansıtmadığı sonradan ortaya çıkabilmektedir. Tekriri müzakereye konu bu maddelerden bazıları ise, hükümetin muhalefetine rağmen Genel Kurul tarafından kabul edilen bir maddenin tekrar görüşülme suretiyle hükümetin istediği yönde değiştirilmesi gerekliliği ihtiyacından tekriri müzakere konusu olmuştur.⁶³⁰

Tablo 3.7. 1/465 esas numaralı Kanun Tasarısı üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin sayısı ve kanunlaşma oranları

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet ⁶³¹	Kanunlaşan	Yüzde Oranı (Tasarının kendi içinde kanunlaşma yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	6,5,5,7,6,6,6,5,5,5, 5,6,5,5,5,6,6,6,5,7, 7,7,5,7,6,6,7,6,5,6, 5,5,5,5,5,5,5,5,5,5, 6,5,5,5,5,5,5,5,5	1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1=49	48	98
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	11,7,11,7,11,11,11,11, 12,11,12,11,12,13,11,5, 11,10,10,6,7,12,5,5, 6,10,6,5,11,6,10,11,7, 6,7,9,6,7,6,7,8,10, 10,10,6,8,6,6,5,6, 6,6,6,6,6,9,8, 9,9,5,7,5,7,5,7, 5,6,6,7,8,6,7	1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1 1+1+1+1+1+1+1+1+1=71	1, ⁶³² 1, ⁶³³ 1, ⁶³⁴ 1, ⁶³⁵ 1, ⁶³⁶	7

⁶²⁹ *Ibid.*, s. 1087-1092.

⁶³⁰ Çerçeve 35. madde, hükümetin muhalefetine rağmen benimsenen bir madde olduğu için tekrar görüşülme suretiyle hükümetin istediği yönde değiştirilmiştir.

⁶³¹ Adet sütununda gösterilen önerge sayısı içinde Başkanlık Divanına değişiklik önergesi verilip de en aykırı önerenin kabul edilmesi veya önerenin geri çekilmesi sonucu, işleme alınmayan önergeler de bulunmaktadır.

* Muhalefet partileri tarafından benimsenmeyen ve kanunlaşması istenmeyen tasarı veya teklifler, özellikle Genel Kurul çalışmalarında sabote edilmeye çalışılır. Genel Kurul çalışmalarını sabote etme yönetmelerinden en önemlilerinden birisi de, her madde için çok sayıda önerge vermektir. Böylece hem iktidar partisini uzlaşmaya zorlarlar, hem de seçmene mesaj vermeye çalışırlar. Başka bir anlatımla, muhalefet partileri hem benimsemedikleri kanunların çıkarılmasını geciktirmek, böylece iktidar partisini uzlaşmaya zorlamak, hem de seçmenlere mesaj vermek amacıyla çok sayıda önerge vermeye çalışırlar. Ancak, önergeler yoluyla çalışmalarını yavaşlatarak iktidar partisini uzlaşmaya zorlamak çoğu kez olumlu sonuç vermez.⁶⁴⁶ Nitekim bu tasarı üzerinde, muhalefet partileri CHP grubu tarafından 71 adet, MHP grubu tarafından 83 adet, DTP grubu tarafından 37 adet ve bağımsız üyeler tarafından 14 adet olmak üzere toplam 205⁶⁴⁷ adet değişiklik önergesi verilmiştir. Muhalefet partileri önerge verme haklarını yoğun olarak kullanmakla birlikte, bu önergelerin kabul edildiği pek görülmez. Gerçekten muhalefet parti grupları ve bağımsız üyeler tarafından verilen toplam 205 adet değişiklik önergesinden sadece 13 tanesi kabul edilmiştir.

** Muhalefet partileri tarafından Genel Kuruldaki görüşme süreleri çeşitli yöntemlerle oldukça uzatılır, zaman harcayıcı konuşmalar, toplantı yetersayısı istemleri, karar yetersayısı istemleri, açık oylama istemleri ve değişiklik önergesi verme yoluyla hükümetin istediği yasama işlerini umulan zamanda parlamentodan

⁶⁴⁶ 263 sıra sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Devleti Arasındaki Kara Sınırı Boyunca Yapılacak Mayın Temizleme Faaliyetleri İle İhale İşlemleri Hakkında Kanun Tasarısı” Genel Kurul görüşmelerinde bir dönem grup başkanvekilliği de yapan CHP Samsun Milletvekili Haluk Koç 23. Dönem, 3. Yasama Yılı, 94. Birleşim’de uzlaşma konusundaki düşüncelerini “Değerli arkadaşlarım, iki gündür, geçen haftaki süreci saymıyorum ama son iki gündür bir siyasi inatlaşmanın ortasında gözüküyor Parlamento. Ben, geçen dönemde beş yıl grup başkan vekilliği görevi yaptım. Zaman zaman muhalefet partisinin -o zaman ilk başta tek partiydik, daha sonra bir başka grup oluşmuştu (Erkan Mumcu genel başkanlığında ANAP)- ya da partilerinin bir uzlaşma zemini olmadığına İç Tüzük’ün kendilerine verdiği hakları kullanması kadar doğal bir girişim olamaz. Öncelikle, AKP’deki arkadaşlarıma bu tutumu saygıyla karşılamalarını istiyorum. Böyle de gerekiyor, dünyanın bütün parlamentolarında da böyledir. Muhalefet partileri, mevcut İç Tüzük’ü gerek konuşma süreleri gerek diğer argümanları kullanarak, uzlaşma sağlayamadıkları noktada haklıklarını ifade etmek için bu zemini kullanırlar. Burada bir terslik yok.” şeklinde ifade etmiştir. Bkz.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=20417&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=30, 28.5.2009.

⁶⁴⁷ Bu sayı, diğer kanun tasarı ve teklifleri üzerine verilen değişiklik önergesi sayısından çok daha fazladır. Örneğin inceleme konumuz Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısının görüşülmesi sırasında, muhalefet parti grupları ve bağımsız üyeler tarafından toplam 9 adet değişiklik önergesi verilmiştir.

geçmesi engellenir. Nitekim bu Tasarı görüşmeleri sırasında 5 defa toplantı yeter sayısı, 33 defa karar yeter sayısı istenmiş olup İçtüzüğün gruplara ve şahıslara tanıdığı bütün konuşma hakları kullanılmıştır. Başka bir ifadeyle muhalefet grupları, bu Tasarının kanunlaşmaması için İçtüzüğün kendilerine tanımış olduğu bütün engelleme (obstrüksiyon) yöntemlerini kullanmışlardır.

*** DTP grubu tarafından verilen bazı değişiklik önermelerinde, DTP grubu üyesi olmayan, Özgürlük ve Dayanışma Partisi üyesi Ufuk Uras'ında imzası bulunmaktadır.⁶⁴⁸

**** Bağımsız üyeler tarafından verilen değişiklik önermelerinin bir kısmında dikkat edileceği üzere bir adet imza bulunmakta iken diğer bir kısmında ise beş ve üzeri adet imza bulunmaktadır. İçtüzüğe göre değişiklik önermeleri kanun tasarı veya tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren Başkanlığa verilebilir. Ancak, tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önermelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz (İçt. m. 87/2). Başka bir ifade ile Genel Kurulda tasarı veya teklifin görüşülmesine başlanmadan önce bir tek üyenin imzası önerge verebilmek için yeterlidir. Görüşmeler başladıktan sonra verilecek değişiklik önermelerinde ise en az beş üyenin imzası gereklidir.

***** Birden fazla parti grubuna mensup üyelerce verilen 3 adet değişiklik önergesi üzerinde, bütün parti grup başkan vekillerinin imzası bulunmaktadır. Bunun anlamı verilen bu üç adet değişiklik önergesinin içeriği konusunda bütün parti gruplarının aynı fikirde olduğudur. Başka bir ifadeyle, birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önermelerinin içeriği konusunda, genelde, iktidar ve muhalefet gruplarının uzlaştığı varsayılır.⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ Çerçeve 10, 16, 39, 58 ve çerçeve 73. maddeye bağlı geçici madde 16 üzerine verilen değişiklik önermelerinde Ufuk Uras'ında imzası bulunmaktadır.

⁶⁴⁹ Konuya ilişkin Tasarının 94. maddesine bir fıkra eklenmesine ilişkin değişiklik önergesi incelendiği zaman, gerçekten Ak Parti grup başkan vekillerinden Mustafa Elitaş'ın, CHP grup başkan vekillerinden Kemal Anadol'un, MHP grup başkan vekillerinden Oktay Vural'ın ve DTP grup başkan vekili Selahattin Demirtaş'ın imzasının bulunduğu görülür. Ancak bağımsız üyelerden her hangi birisinin imzası önergede bulunmamaktadır. Değişiklik önergesi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1061-1064.

Tekriri müzakere isteminde yer alan maddelerin oylamasının tamamlanması üzerine Tasarının tümünün oylanmasından önce oyunun rengini açıklamak üzere söz talebinde bulunulmamıştır. Tasarının tümünün oylanması açık oylamaya tabi olduğu için açık oylamanın elektronik oylama cihazıyla yapılması oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Elektronik oylama cihazı ile yapılan açık oylama sonucu kullanılan oy sayısının toplam 280 olduğu ve kabul sayısının 225 olduğu tespit edilerek Tasarı kanunlaşmıştır.⁶⁵⁰ Başkan tarafından Tasarının kanunlaşmasının duyurulmasının ardından hükümet adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik kısa bir teşekkür konuşması yapmıştır.⁶⁵¹

3.3. İL ÖZEL İDARELERİNE VE BELEDİYELERE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN PAY VERİLMESİ HAKKINDA KANUN TEKLİFİ

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat ERGÜN ve Ak Parti grubuna mensup 16 Milletvekili⁶⁵² tarafından verilen Teklif ile, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idareleri ve belediyelere pay verilmesi öngörülmektedir.⁶⁵³

⁶⁵⁰ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18, s. 1093.

⁶⁵¹ Uygulamada, “teşekkür konuşması” olarak bilinen bu tür bir konuşma, İçtüzük ile düzenlenmemiştir. Bununla birlikte parlamento uygulamalarına bakıldığında zaman, kanunlaşan tasarı veya teklifin ardından o işin sahibi durumunda gözükürken bakan tarafından Genel Kurulda tasarı veya teklifin kanunlaşmasında emeği geçen üyelere ve personele yönelik kısa bir konuşma ile teşekkür edilmektedir. Şeref İBA & Rauf BOZKURT, *100 Soruda Parlamento*, Nobel y., Ankara, 2004, s. 167.

⁶⁵² Teklifte imzası bulunun diğer üyeler şunlardır: Manisa Milletvekili Hüseyin Tanrıverdi, Elazığ Milletvekili Hamza Yanılmaz, Sakarya Milletvekili Recep Yıldırım, Batman Milletvekili Ahmet İnal, Adana Milletvekili Ali Küçükaydın, İstanbul Milletvekilleri Nusret Bayraktar, Mehmet Sekmen, İdris Güllüce ve Feyzullah Kıyıklık, Giresun Milletvekili Hacı Hasan Sönmez, Malatya Milletvekili Ömer Faruk Öz, Kocaeli Milletvekili Muzaffer Baştopçu, Trabzon Milletvekilleri Asım Akyan ve Safiye Seymenoğlu, Nevşehir Milletvekili Mahmut Dede, Düzce Milletvekili Metin Kaşkoğlu.

⁶⁵³ Hükümet, 22. yasama döneminde hazırlanıp TBMM'ne sunulan ancak İç Tüzüğün 77. maddesi gereği hükümsüz sayılan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı"nı yenilemeye karar vererek 24.1.2008 tarihinde yeniden TBMM'ne göndermiştir. Bu Teklifin görüşülmesinden önce, İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Tasarısı kısa bir süre önce Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmeye başlanmış ve Tasarı ile ilgili alt komisyon oluşturularak alt komisyon üyeleri belirlenmiştir. Alt Komisyon çalışmalarına başlamadan konuya ilişkin Tasarı geri çekilmiştir. Tasarıya ilişkin görüşmeler sırasında, Tasarıya önem verdiği bu nedenle acilen kanunlaşmasının istenmesi dolayısıyla vatandaşlardan doğrudan alınacak vergilerden vazgeçilmesi ve sadece Genel Bütçeden ayrılacak paylara ilişkin düzenlemelerin gerçekleştirilmesi hususunun dikkate alınması gerektiği de ifade edilmiştir. Bu gelişmelerden sonra İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

3.3.1. Meclis Başkanlığına Sunulması ve Komisyonlara Havalesi

“İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi”, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat ERGÜN ve 16 Milletvekili tarafından hazırlanarak 21.5.2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur.⁶⁵⁴ Kanun teklifi TBMM Başkanlığına sunulduğunda, teklif ilk olarak Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosuna gönderilir. Ancak bu Teklif doğrudan Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosuna gönderildiği için Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından bu Teklif üzerinde bir inceleme yapılmamıştır.

Teklif, Komisyonlar Bürosunda bulunan yasama uzmanları tarafından havale edilecek esas ve tali komisyonları tespit etmek amacıyla ayrı bir incelemeye tabi tutulmuştur. “İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi”, (2/241) esas numarası verilerek TBMM Başkanlığınca 21.5.2008 tarihinde tali komisyon olarak İçişleri Komisyonuna, esas komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir.

3.3.2. Esas Komisyon Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına 21.5.2008 tarihinde sunulan ve Başkanlıkça aynı tarihte tali komisyon olarak İçişleri Komisyonuna, esas komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat ERGÜN ve 16 Milletvekilinin (2/241)

Teklifi iktidar partisine mensup üyeler tarafından sunulmuş ve Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüştür.

⁶⁵⁴ Teklifler, bir milletvekili tarafından imzalanmışsa, o milletvekilinin adıyla kayıtlara geçmekte, iki milletvekili tarafından imzalanmışsa, iki milletvekilinin adlarıyla kayıtlara geçmektedir. “A ili milletvekili X’in ... İlişkin Kanun Teklifi” ya da “A ili milletvekili X ile B ili milletvekili Y’nin ... İlişkin Kanun Teklifi” gibi. Ancak teklifte ikiden fazla milletvekili imzası bulunmakta ise sadece ilk imza sahibinin adı kayıtlara geçmekte, diğer imza sahipleri sayısı belirtilmektedir: “A ili milletvekili X ile z sayıdaki arkadaşının... ilişkin kanun teklifi” gibi. Bkz. BAKIRCI, *TBMM’nin Çalışma Yöntemi*, s. 403, 16 numaralı dipnot.

esas numaralı “İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi”, Plan ve Bütçe Komisyonunun 29.5.2008 ve 3.6.2008 tarihlerinde, Hükümeti temsilen İçişleri Bakanı Beşir ATALAY ile İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve İller Bankası Genel Müdürlüğü temsilcilerinin katılımlarıyla yaptığı 49. ve 50. birleşimlerinde incelenip, görüşülmüştür.

Plan ve Bütçe Komisyonunca, Teklifin çerçeve 1, 6, 8 ve 10. maddeleri aynen, çerçeve 2, 3, 4, 5, 7, 9, geçici 1 ve geçici 2. maddeleri değiştirilmesi suretiyle kabul edilmiştir.⁶⁵⁵

Tablo 3.8. 2/241 esas numaralı Kanun Teklifi üzerine Komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önerilerinin sayısı ve kanunlaşma oranları⁶⁵⁶

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet ⁶⁵⁷	Komisyon tarafından kabul edilen	Yüzde Oranı (Teklifin kendi içinde kabul edilme yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	1,1,1,1,1,1,1,8,1	1+1+1+1+1+1+1 +1+1=9	9	100
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	1,1,2,2,	1+1+1+1=4	-	-
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önerileri	-	-	-	-

⁶⁵⁵ TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, SS. 248, s. 15-17, 32-39.

⁶⁵⁶ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

⁶⁵⁷ Ak Parti grubuna mensup üyelerce (6 adet) ve CHP grubu mensubu üyelerce (3 adet) Komisyon Başkanlığına verilmiş toplam 9 adet değişiklik önergesi de imza sahipleri tarafından geri alınmıştır.

Tabol 3.8.'in devamı

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet⁶⁵⁸	Komisyon tarafından kabul edilen	Yüzde Oranı (Teklifin kendi içinde kabul edilme yüzdeleri)
DTP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önermeleri	-	-	-	-
Bağımsız üye tarafından verilen değişiklik önermeleri	-	-	-	-
Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önermeleri	-	-	-	-

* Görüleceği üzere yukarıda incelenen kanun tasarılarında olduğu gibi iktidar partisi grubuna mensup üyelerce bu kanun teklif üzerine verilen bütün değişiklik önermeleri, Komisyon tarafından kabul edilmiştir. CHP grubuna mensup üyelerce verilen toplam dört adet önerge Komisyonca reddedilmiştir. MHP ve DTP grubuna mensup üyeler ile bağımsız üye tarafından değişiklik önermesi verilmemiştir. Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından da bu teklife ilişkin herhangi bir önerge verilmemiştir.

⁶⁵⁸ Ak Parti grubuna mensup üyelerce (6 adet) ve CHP grubu mensubu üyelerce (3 adet) Komisyon Başkanlığına verilmiş toplam 9 adet değişiklik önermesi de imza sahipleri tarafından geri alınmıştır.

Tablo 3.9. 2/241 esas numaralı Kanun Teklifinin geneli ve maddeleri üzerine komisyon çalışmalarında milletvekilleri tarafından yapılan konuşma süreleri⁶⁵⁹

Konuşmacının Adı ve Soyadı	Bağlı Bulunduğu Siyasi Parti veya Bağımsız Olduğu	Toplam Konuşma Süresi (Dakika)
Beşir Atalay	AK Parti (İçişleri Bakanı)	39
Nihat Ergün	AK Parti Grup Başkan vekili	16
Mustafa Özyürek	CHP	17
Harun Öztürk	DSP (Bağımsız Üye)	18
Mehmet Akif Hamzaçebi	CHP	75
Münir Kutluata	MHP	8
Ferit Mevlüt Aslanoğlu	CHP	31
Hasip Kaplan	DTP	6
Gültan Kışanak	DTP	11
Emin Haluk Ayhan	MHP	18
Bülent Baratalı	CHP	10
Faik Öztrak	CHP	6
Alaattin Büyükkaya	AK Parti	10
Mehmet Mustafa Açıkalın	AK Parti	10
Mehmet Günal	MHP	6
Kadir Tıngıroğlu	AK Parti	1
Sait Açba	AK Parti	2
Esfender Korkmaz	CHP	11
Ali Osman Sali	AK Parti	14
Nejdet Ünüvar	AK Parti	4
Mehmet Yüksel	AK Parti	4
Erkan Akçay	MHP	13
Ömer Faruk Öz	AK Parti	1

* Görüşülen Teklif İçişleri Bakanlığının görev alanına girdiği için Hükümeti temsilen bu Teklifin görüşmelerine İçişleri Bakanı Beşir Atalay katılarak, Teklif

⁶⁵⁹ TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.

hakkında Komisyona bilgi vermiştir.⁶⁶⁰ Yine teklif sahipleri adına Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün, Teklifi Komisyonda savunmuştur.

Komasyon alışmaları sonucunda oluşturulan komasyon rapor ve metni, Ak Parti grubu mensubu üyelerin ikisi dışında, tamamı tarafından imzalanmıştır. CHP grubu mensubu üyelerin üçü dışında hepsi, komasyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komasyon Başkanlığına sunmuşlardır. MHP grubu üyelerinin tamamı, komasyon rapor ve metnini imzalamış ve muhalefet şerhini Komasyon Başkanlığına sunmuşlardır. DTP grubu mensubu üyelerden hiç birisi komasyon rapor ve metnini imzalamamış, dolayısıyla muhalefet şerhini Komasyon Başkanlığına sunamamışlardır. Komasyonun DSP mensubu bağımsız üyesi de, komasyon rapor ve metnini imzalamış, muhalefet şerhini de Komasyon Başkanlığına sunmuştur.⁶⁶¹

CHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, Teklif ile il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinin düzenlendiği, Teklifin şu üç hususta yenilik getirdiği: 1- Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payın artırılması, 2- Payların dağıtımında nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksinin de dikkate alınması, 3- Nüfusu 10.000'in altında kalan belediyelerin gelirlerinin iyileştirilmesi amacıyla "mali denkleştirme" adı altında bir mekanizmanın getirilmesi. Teklifin bu konulardaki olumlu düzenlemelerine rağmen, genel bütçeden pay ayırımında adaleti sağlamasının güç olduğu, zira genel bütçeden ayrılan pay oranı artışının büyük şehir belediyelerinde % 30,5, diğer belediyelerde ise yaklaşık % 25 oranında olmasının

⁶⁶⁰ İl özel idarelerinin ve belediyelerin vergi, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınan ücret ve diğer gelirleri ile bunların konusu, mükellefi, matrahı, oran ve tarifeleri, istisna ve muafiyetleri, tahakkuku ve tahsili ile bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenleyen "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı" hükümet tarafından 26.09.2006 tarihinde Meclis Başkanlığına verilen Tasarı, 27.05.2009 tarihinde geri alınmıştır. Bu Kanun Teklifi Plan ve Bütçe Komisyonu gündemine alınıp görüşüldüğu için Tasarı, Hükümet tarafında geri çekilmek zorunda kalınmıştır. 1/505esas numaralı İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın Hükümete iade edilmesine ilişkin Başbakanlık tezkeresi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 109, C. 21, s. 611.

⁶⁶¹ İmza cetveli için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, SS. 248, s. 17-18; ayrıca bkz. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğu arşivi.

merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferlerdeki artışın daha çok büyükşehir belediyeleri lehine kullanılmış olduğunu ifade etmişlerdir.⁶⁶²

MHP grubu mensubu üyeler tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde, Teklif ile aynı konuyu düzenleyen bir Tasarının daha önce Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmeye başlandığı, ancak bu Tasarının geri çekildiği, 2008 Yılı Programının Bakanlar Kurulu Kararı eki olarak yayınlandığı ve 2008 yılı başında yürürlüğe girdiği, kamu kesimi genel dengesi kapsamındaki merkezi yönetim bütçe dengesi ve mahalli idareler dengesinin bu karar ekine göre şekillendirildiği, aradan kısa bir süre geçmesine rağmen Hükümetin bu konuda değişiklikler içeren yeni bir Tasarı sevk ettiği, ancak, Komisyonca görüşmeleri başlanmış olmasına rağmen Hükümetin bu Tasarıyı geri çektiği ve yeni Teklifin iktidar partisine mensup üyelerce TBMM'ne sunulduğu, Komisyonca kabul edilen Teklif ile büyükşehirler içerisinde adaletsizliği artırmanın yanı sıra büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasındaki genel bütçeden ayrılan pay makasının açılmasına neden olduğu, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinden pay verilmesi uygulamasının pay dağıtım sistemini karmaşık hale getirdiği, kısaca Teklifin mahalli idareler arasında halen var olan adaletsizliği daha da artırmasına ilave olarak, hedeflenen 2008 Yılı programı uygulamasından bir sapma meydana getirmesinin kaçınılmaz olduğu ve merkezi yönetim bütçesi gelirlerinden tahsis edilen kaynağın nasıl telafi edileceği ile mahalli idare harcamalarının da makro ekonomik açıdan hangi etkiler yaratacağına dair yeterli açıklamaların yapılmaması nedeniyle Teklife muhalif olduklarını belirtmişlerdir.⁶⁶³

Komisyonun DSP'li bağımsız üyesi tarafından kaleme alınan muhalefet şerhinde genel olarak Teklifin, belediye ve il özel idareleri bütçe paylarını artıran hükümlerinin hem yerinden yönetimin etkinliğinin artırılması hem de son yıllarda merkezi yönetimden bu idarelere aktarılan görev ve yetkiler nedeniyle yerinde olduğu, ancak Teklifin bütçeye getireceği 7,4 milyar YTL tutarındaki yükün

⁶⁶² *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, SS. 248, s. 19-24.

⁶⁶³ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, SS. 248, s. 25-27.

kaynağının gösterilmemesi nedeniyle çoğunluk görüşüne iştirak etmediğini ifade etmiştir.⁶⁶⁴

Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, sıra sayısı olarak basılması için Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ne gönderilmiştir. Gönderilen rapor kanun yapım tekniği açısından incelendikten sonra sıra sayısı olarak basılması için basım evine gönderilmiştir. Bunun üzerine 2/241 esas numaralı Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat ERGÜN ve 16 Milletvekilinin; İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 248 sıra sayısı olarak basılıp, milletvekillerine dağıtılmış ve Genel Kurul gündeminde yerini almıştır.⁶⁶⁵

3.3.3. Genel Kurul Görüşmelerinde Hükümet ile Siyasi Partilerin Rolü ve Etkinliği

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat ERGÜN ve 16 Milletvekilinin; İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23. Dönem, 2. Yasma Yılı, 125. Birleşiminde Türkiye büyük Millet Meclisi Genel Kurul'unda görüşülerek 2.7.2008 tarihinde kanunlaşmıştır. 5779 kanun numarasını ile Meclis Başkanlığı tarafından 4.7.2008 tarihinde Cumhurbaşkanlığına sunulan Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 26937 sayılı ve 15.07.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.3.3.1. Teklifin Geneli Üzerinde Yapılan Görüşmeler

Genel Kurulun 28 Haziran 2008 Çarşamba günü yapılan 122. Birleşiminde Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilen Kanun Teklifi ile 249 sıra sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu raporunun geneli hakkında görüşme açılmıştır (İçt. m.

⁶⁶⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, SS. 248, s. 28-31.

⁶⁶⁵ 2/248 esas numaralı Adalet ve Kalkınma Partisi Grup başkan vekili Kocaeli Milletvekili Nihat ERGÜN ve 16 Milletvekilinin; İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Teklifi ile 248 sıra sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 23. Dönem, 2. Yasma Yılı, 122. Birleşim tutanağının sonuna, 23. Cilt Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisine eklenmiştir.

81/1). Teklifin tümü üzerinde sırasıyla, CHP grubu, MHP grubu ve Ak Parti grubu adına birer üye, şahsı adına sırasıyla Ak Parti grubundan iki üye söz almışlardır. Teklifin geneli üzerinde siyasi parti grupları adına yapılan bu konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81/3). Teklifin tümü üzerine DTP gurubu tarafından söz talebinde bulunulmamıştır. Ayrıca şahısları adına sadece Ak Parti grubundan iki üye söz almışken diğer parti grubu üyelerinden şahısları adına konuşan olmamıştır.⁶⁶⁶

Teklifin tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemine geçilmiştir. Tasarının tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde on dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81). Soru-cevap işleminde MHP grubundan 8 üye, CHP grubundan 2 ve bağımsız 2 üye söz almışlardır. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan İçişleri Bakanı Beşir Atalay soruların bir kısmına sözlü cevap vermiş, diğer bir kısmına ise yazılı cevap vereceğini beyan etmiştir.⁶⁶⁷

3.3.3.2. Teklifin Maddeleri Üzerinde Yapılan Görüşmeler

Teklifin tümünün görüşmelerinin ardından Teklifin maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir. Teklifin maddelerinin görüşülmesine geçilirken, bir üye tarafından karar yeter sayısı istenmiştir. Bunun üzerine maddelerine geçilmesi oya sunulmuş, kara yeter sayısının bulunduğu tespit edilerek Teklifin maddelerine geçilmiştir.⁶⁶⁸

Çerçeve 1. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁶⁹ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 3, bağımsız üyelerden de 2 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, sorulara sözlü olarak cevap vermiştir. Madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi

⁶⁶⁶ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 672-689.

⁶⁶⁷ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 689-696.

⁶⁶⁸ *İbid.*, s. 696.

⁶⁶⁹ Madde üzerine, 10 dakika süre ile grubu bulunan bütün partiler konuşabilirler. Ancak Ak Parti grubu ile DTP grubundan madde üzerine söz talep eden olmamıştır. Ak Parti grubu, Teklifin daha çabuk kanunlaşması için Teklif üzerinde grup adına konuşma yapmamaktadır. DTP grubu ise bu Teklife ilgi göstermediği için grup adına konuşma talep etmemiştir. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 697-704.

okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi bir üyeye söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁷⁰ Önerenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 1. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.

Çerçeve 2. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁷¹ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 2 ve MHP grubundan da 5 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Adalet Bakanı Mehmet Ali Şahin soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, kalan diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini belirtmiştir.⁶⁷² Madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş,⁶⁷³ aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). Hükümetin ve komisyonun katılmadığı ilk önerge üzerine önerge sahibi üyeye, söz hakkı verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önerenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına beş dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁷⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁷⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁷⁶ Son değişiklik önergesi okunmuş, Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü

⁶⁷⁰ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 707-710.

⁶⁷¹ *İbid.*, s. 710-719.

⁶⁷² Madde üzerine soru cevap işleminde, üyeler tarafından Hükümet temsilcisine sorulan sorular, genellikle Genel Kurulda Hükümeti temsilen bulunan bakanın görev alanına giren konulara ilişkindir. Nitekim, Genel Kurulda Hükümeti temsilen bulunan bakanın görev alanına ilişkin olmayan sorulara cevap alamayacaklarını düşünen üyeler bu nedenle bu hususu göz önünde bulundurmaktadırlar. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 719-722.

⁶⁷³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 722-723.

⁶⁷⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, s. 723-727.

⁶⁷⁵ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23, s. 727-728.

⁶⁷⁶ *İbid.*, s. 729-730.

önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁷⁷ Önergelerin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 2. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.

Çerçeve 3. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁷⁸ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 1, MHP grubundan 6 ve bağımsız üyelere de 1 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çevre Bakanı Veysel Eroğlu, sorulara sözlü olarak cevap vermiştir.⁶⁷⁹ Madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 3. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.⁶⁸⁰

Çerçeve 4. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁸¹ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 4 ve MHP grubundan da 2 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çevre Bakanı Veysel Eroğlu, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, kalan diğer kısma yazılı olarak cevap vereceğini belirtmiştir.⁶⁸² Madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş,⁶⁸³ aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). Hükümetin ve komisyonun katılmadığı ilk önerge üzerine önerge sahibi üyeye, söz hakkı verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁸⁴ İkinci değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine,

⁶⁷⁷ *İbid.*, s. 730-731.

⁶⁷⁸ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23, s. 785-793.

⁶⁷⁹ *İbid.*, s. 793-796.

⁶⁸⁰ *İbid.*, s. 796-798.

⁶⁸¹ *İbid.*, s. 799-808.

⁶⁸² *İbid.*, s. 808-811.

⁶⁸³ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23, s. 812.

⁶⁸⁴ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23, s. 812-813.

önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶⁸⁵ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁸⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı son değişiklik önergesi okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁸⁷ Çerçeve 4. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 5. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁸⁸ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 4 ve MHP grubundan da 2 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Çevre Bakanı Veysel Eroğlu soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, kalan diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini belirtmiştir.⁶⁸⁹ Madde üzerine verilen üç adet değişiklik önergesi okunmuş,⁶⁹⁰ aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). Hükümetin ve komisyonun katılmadığı ilk önerge üzerine önerge sahibi üyeye, söz hakkı verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁹¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁶⁹² Üçüncü değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine, önergenin gerekçesi

⁶⁸⁵ *İbid.*, s. 813-814.

⁶⁸⁶ *İbid.*, s. 814-817.

⁶⁸⁷ *İbid.*, s. 817-820.

⁶⁸⁸ *İbid.*, s. 820-827.

⁶⁸⁹ *İbid.*, s. 827-830.

⁶⁹⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23, s. 830-831.

⁶⁹¹ *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23, s. 830-833.

⁶⁹² *İbid.*, s. 833-834.

okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁶⁹³ Çerçeve 5. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 6. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁹⁴ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise MHP grubundan 5 ve bağımsız üyelere de 1 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan Devlet Bakanı Mustafa Said Yazıcıoğlu, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, kalan diğer kısma yazılı olarak cevap verileceğini ifade etmiştir.⁶⁹⁵ Madde üzerine verilen bir adet değişiklik önergesi okunmuş, komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine önerge sahibi bir üyeye söz verilmiştir. Konuşmanın ardından CHP grubundan ayağa kalkan 20 üye tarafından, toplantı yeter sayısı istenmiştir. Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunamamış ve birleşime on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda yapılan ikinci yoklamada da toplantı yeter sayısı bulunamadığından 123. Birleşim kapatılmıştır (İçt. m. 57/4).⁶⁹⁶ 1 Temmuz 2008 Salı günü açılan 124. Birleşimde, değişiklik önergesi tekrar okunmuştur. Ancak CHP grubundan ve DSP'den ayağa kalkan 20 üye tarafından, tekrar toplantı yeter sayısı istenmiştir. Elektronik cihazla yapılan yoklama sonucu, toplantı yeter sayısının bulunduğu tespit edilmiştir (İçt. m. 57). Bunun üzerine oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Önergenin reddedilmesi sonucu, oya sunulan çerçeve 6. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.⁶⁹⁷

Çerçeve 7. madde okunmuş, madde üzerine CHP, MHP ve DTP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁶⁹⁸ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 1, MHP grubundan 3, DTP grubundan 1 ve bağımsız üyelere de 1 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap

⁶⁹³ *İbid.*, s. 835.

⁶⁹⁴ *İbid.*, s. 835-845.

⁶⁹⁵ *İbid.*, s. 845-849.

⁶⁹⁶ *İbid.*, s. 850-853.

⁶⁹⁷ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 124, C. 23, s. 939-941.

⁶⁹⁸ *İbid.*, s. 941-953.

verdikten sonra, kalan diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini belirtmiştir.⁶⁹⁹ Madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş, aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). Hükümetin ve komisyonun katılmadığı ilk önerge üzerine önerge sahibi üyeye, söz hakkı verilmiştir. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷⁰⁰ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷⁰¹ Çerçeve 7. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Çerçeve 8. madde okunmuş, madde üzerine CHP, MHP ve DTP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁷⁰² Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise AK Parti grubundan 1, DTP grubundan 3 ve bağımsız üyelere de 1 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, sorulara sözlü olarak kısaca cevap vermiştir.⁷⁰³ Üzerinde değişiklik önergesi bulunmayan çerçeve 8. madde, oylanıp Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

Geçici 1. madde okunmuş, madde üzerine DTP ve CHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁷⁰⁴ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise sadece DTP grubundan 2 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, soruların bir kısmına sözlü olarak cevap verdikten sonra, kalan diğer kısmına yazılı olarak cevap vereceğini belirtmiştir.⁷⁰⁵ Madde üzerine verilen iki adet değişiklik önergesi okunmuş, aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). Hükümetin ve komisyonun katılmadığı ilk önerge üzerine önerge sahibi üyeye, söz hakkı verilmiştir. Konuşmanın ardından

⁶⁹⁹ *İbid.*, s. 953-956.

⁷⁰⁰ *İbid.*, s. 956-958.

⁷⁰¹ *İbid.*, s. 958-960.

⁷⁰² *İbid.*, s. 960-969.

⁷⁰³ *İbid.*, s. 969-972.

⁷⁰⁴ Daha fazla bilgi için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 125, C. 24, s. 16-24.

⁷⁰⁵ *İbid.*, s. 24-26.

oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷⁰⁶ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge ve gerekçesi okunmuştur. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan geçici 1. maddenin oylanmasında karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda, oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷⁰⁷ Önergelerin reddedilmesi sonucu oya sunulan geçici 1. madde, Genel Kurul tarafından aynen kabul edilmiştir.

Geçici 2. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve DTP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir.⁷⁰⁸ Madde üzerine gerçekleştirilen soru-cevap işleminde ise CHP grubundan 1 ve MHP grubundan 2 üyeye söz verilmiştir. Hükümeti temsilen Genel Kurulda bulunan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, sorulara sözlü olarak cevap vermiştir.⁷⁰⁹ Madde üzerine verilen dört adet değişiklik önergesi okunmuş,⁷¹⁰ aykırılık sırasına göre işleme alınmıştır (İçt. m. 87/8). En aykırı ilk değişiklik önergesi okunmuş, komisyon temsilcisinin takdire bırakma ve hükümet temsilcisinin katılma iradelerini beyan etmeleri üzerine önergenin gerekçesi okunmuş ve önerge oylanarak kabul edilmiştir.⁷¹¹ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge ve gerekçesi okunmuştur. Karar yeter sayısı aranarak oya sunulan önergenin oylanmasında, karar yeter sayısı bulunamamış ve Genel Kurul toplantısına on dakika ara verilmiştir. Yeni açılan oturumda oya sunulan önerge, Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷¹² İlk önergenin kabul edilmesinden dolayı, konusuz kalan diğer iki önerge işleme alınmamıştır. Böylece geçici 2. madde, kabul edilen önerge doğrultusunda değiştirilmiş hali ile oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Teklifeye yeni geçici madde eklenmesini öngören üç adet önerge bulunduğu belirtildikten sonra, ilk önerge okunmuş ve işleme alınmıştır. Komisyon ve hükümet temsilcisinin katılmama iradelerini beyan etmeleri üzerine, önerge sahibi üye Genel Kurulda bulunmadığı için önergenin gerekçesi okunmuştur. Oya sunulan önerge,

⁷⁰⁶ *İbid.*, s. 27-28.

⁷⁰⁷ *İbid.*, s. 28-30.

⁷⁰⁸ *İbid.*, s. 30-38.

⁷⁰⁹ *İbid.*, s. 38-39.

⁷¹⁰ Önergeler için bkz. *TBMMTD*, Dönem 23, Birleşim 125, C. 24, s. 40-41.

⁷¹¹ *İbid.*, s. 40-41.

⁷¹² *İbid.*, s. 41-42.

Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷¹³ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı ikinci önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷¹⁴ Hükümetin ve Komisyonun katılmadığı üçüncü önerge, okunmuş ve önergede imzası bulunan bir üyeye, önerge hakkında konuşmak üzere söz verilmiştir. Konuşmanın ardından oya sunulan önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.⁷¹⁵

Çerçeve 9. madde okunmuş, madde üzerine CHP ve MHP grubu adına birer, şahsı adına iki üyeye söz verilmiştir. Soru-cevap işleminde madde üzerine soru sorulmamıştır. Üzerinde değişiklik önergesi de bulunmayan çerçeve 9. madde, oylanıp Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.⁷¹⁶

Çerçeve 10. madde okunmuş, madde üzerine CHP, MHP ve AK Parti grubu adına birer üyeye söz verilmiştir. Soru-cevap işleminde madde üzerine soru sorulmamıştır. Üzerinde değişiklik önergesi de bulunmayan çerçeve 10. madde, oylanıp Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.⁷¹⁷

⁷¹³ *İbid.*, s. 43-44.

⁷¹⁴ *İbid.*, s. 44-45.

⁷¹⁵ *İbid.*, s. 46-47.

⁷¹⁶ *İbid.*, s. 47-54.

⁷¹⁷ *İbid.*, s. 54-60.

Tablo 3.10. 2/241 esas numaralı Kanun Teklifi üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin sayısı ve kanunlaşma oranları

Parti Grupları	İmza Sayısı	Adet	Kanunlaşan	Yüzde Oranı (Tasarının kendi içinde kanunlaşma yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	5,5,6,	1+1+1=3	3	100
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	6,6,6,5,5 7,8,8,5,7	1+1+1+1+1+ 1+1+1+1+1=10	-	-
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	5,5,5,5,5	1+1+1+1+1=5	-	-
DTP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	8	1	-	-
Bağımsız üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri	1,1,1,2,2,1	1+1+1+1+1+1=6	-	-
Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri				

* Bu kanun teklifinin görüşmeleri sırasında iktidar partisi milletvekilleri tarafından verilen 3 adet değişiklik önergesi Genel Kurul tarafından kabul edilerek kanunlaşmıştır. Muhalefet partilerinden ana muhalefet partisi CHP milletvekilleri tarafından verilen 10 adet değişiklik önergesinden hiç biri Genel Kurul tarafından

kabul edilmemiştir. Muhalefet partisi MHP milletvekilleri tarafından verilen 5 adet değişiklik önergesi de Genel Kurul tarafından kabul edilmemiştir. Aynı şekilde DTP grubu üyelerince verilen bir adet değişiklik önergesi de Genel Kurul tarafından kabul edilmemiştir.

Teklifin tümünün oylanmasından önce oyunun rengini açıklamak üzere AK Parti grubundan bir üyeye lehte, aleyhte konuşmak üzere söz isteyen üye ise Genel Kurulda bulunmadığı için konuşmamıştır.⁷¹⁸ Konuşmaların ardından Teklifin tümünün oylanması açık oylamaya tabi olduğu için açık oylamanın, elektronik oylama cihazıyla yapılması oylanarak kabul edilmiştir. Elektronik oylama cihazı ile yapılan açık oylama sonucu kullanılan oy sayısının toplam 262 olduğu, kabul sayısının 260 ve ret sayısının 2 olduğu tespit edilerek Teklif kanunlaşmıştır.⁷¹⁹ Başkan tarafından Tasarının kanunlaşmasının duyurulmasının ardından hükümet adına İçişleri Bakanı Beşir Atalay kısa bir teşekkür konuşması yapmıştır.

3.4. İNCELEME KONUSU KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN GÖRÜŞÜLMESİNDE HÜKÜMETİN VE SİYASİ PARTİLERİN ETKİLİLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Günümüz çağdaş demokrasilerinde her ne kadar seçilmiş temsilcilerin ve onların çoğunluğunun parlamentoda karar verdiği ifade edilmekteyse de, aslında esas kara verici organ hükümet ve parti yöneticileridir. Dolayısı ile yasama organının onayı otomatik bir nitelik arz etmektedir. Zira kanun yapım sürecinde komisyonlarda veya Genel Kurulda görüşülen işlerde çoğunlukla parti gruplarının ortak bir tutum ve davranış içinde bulunulması yönünde hükümet veya parti grup yöneticilerinin karar aldıkları görülmektedir. Milletvekilleri, genellikle bu grup kararlarına uymak, daha önce alınmış bir karar yoksa da grup başkanı ya da başkan vekillerinin görüşüne katılmak durumundadır.⁷²⁰ Siyasi parti tüzük ve TBMM grup iç yönetmeliklerinin karar mekanizmalarında meclis siyasi parti grubu yöneticilerine tanıdığı yetkilerin

⁷¹⁸ *Ibid.*, s. 60-61.

⁷¹⁹ *Ibid.*, s. 61.

⁷²⁰ Ramazan DOĞANAY, *Parti İçi Demokrasi Sorunu ve TBMM Çalışmalarına Etkisi*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2007, s. 137.

kapsamı oldukça fazladır. Bu yetkiler arasında, parti içi disiplin gerekçesiyle muhalifleri susturmak için önlemler almak ve bunların yetersiz kalması durumunda parti üyeliğinden ihraç etmeyi talep etme yetkileri gösterilebilir. Aşağıda bu gibi yetkilerin kullanımının kanun yapım sürecine etkisi yönünden, kanun yapım sürecinin en önemli mekanizmalarından biri olan değişiklik önergelerinin yukarıda incelenen bütün kanun teklifi ve tasarıları açısından kanunlaşma oranları incelenecektir.

Tablo 3.11. İnceleme konusu Tasarı ve Teklifler üzerine esas komisyon çalışmalarında üyeler tarafından verilen toplam değişiklik önergelerinin sayısı ve kanunlaşma oranları

Parti Grupları	Adet	Komisyon tarafından kabul edilen	Yüzde Oranı (Tasarının kendi içinde kabul edilme yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	46	46	100
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	43	3	8
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	23	1	4
DTP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	2	-	-
Bağımsız üye tarafından verilen değişiklik önergeleri	29	-	-
Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri	8	8	100

* Tabloda, esas komisyonlarda üyeler tarafından kanun tasarı ve teklifleri üzerine verilen değişiklik önergelerinin hangi parti grubuna mensup üyeler tarafından verildiği görülmektedir. İktidar partisi grubu mensubu üyelerce verilen değişiklik önergelerinin istisnasız hepsi, esas komisyonlarca kabul edilerek yüzde yüz

kanunlaşma oranına ulaşmıştır. Kanunlaşma oranının yüzde yüz olarak gerçekleşmesini, iktidar partisi mensubu üyelerce esas komisyonlarda verilen ancak hükümetin desteklemediği ve komisyon tarafından da kabul edilmesi olasılığı çok düşük olan değişiklik önergelerinin, görüşmeler sırasında komisyon başkanı veya ilgili bakanın önerge sahibini, önergesini geri çekmesi konusunda ikna etmesi sonucu önerge sahibi veya sahiplerinin önergelerini geri çekmelerine bağlamak mümkün görülmektedir.

** CHP grubuna mensup üyelerce verilen toplam kırk üç değişiklik önergesinden kırk adeti reddedilmiş olup, sadece üç önerge esas komisyonlarca kabul edilmiştir. Esas komisyonlarca kabul edilen üç önergenin genellikle teknik anlamda düzenlemeler içermesinden dolayı esas komisyonlarca kabul edilme zorunluluğu doğduğu ifade edilebilir.

*** MHP grubuna mensup üyelerce verilen toplam yirmi üç önergeden sadece bir adeti esas komisyonlar tarafından kabul edilmiştir. Bazı durumlarda muhalefet milletvekilleri tarafından öyle bir konuda değişiklik önergeleri verilir ki, bu değişiklik önergesinin kabul edilmemesi hükümetin uygulamakta olduğu temel politikalarla taban tabana ters düşeceği ve konunun kamuoyu tarafından duyulup hükümetin zor durumda kalma ihtimalinin yüksekliğinden hükümetin bu tür önergelere destek verme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. MHP grubu üyeleri tarafından verilen ve esas komisyonca kabul edilen bu önerge de, bu içerikte bir önerge olduğu için esas komisyon tarafından kabul edilmek zorunda kalmıştır.

**** Esas komisyon çalışmalarında DTP grubu mensubu üyelerce sadece iki adet değişiklik önergesi verilmiş ve esas komisyonlarca kabul edilmeyen değişiklik önergeleri kanunlaşma şansı bulamamıştır. DTP grubu mensubu üyelerce esas komisyonlarda verilen değişiklik önergelerinin sayıca azlığı, DTP grubu mensubu üyelerin komisyon çalışmalarına olan ilgi ve katkısının azlığından kaynaklandığı söylenmektedir.

***** Sadece Anayasa hükmü gereği esas komisyonlardan yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonunda temsil edilme hakkı verilen bağımsız üyece verilen toplam 29

adet değişiklik önergesinden hiç biri, esas komisyonlarca kabul edilmemiştir. Bağımsız üye tarafından verilen önerge sayısı MHP ve DTP grubu tarafından verilen önerge sayısından fazladır. Böyle bir durumda, bağımsız üye tarafından teklif ve tasarıların kanunlaşmasına olan katkı ve ilginin diğer iki parti grubunca sergilenen ilgi ve katkıya oranla daha fazla olduğunu ifade etmek doğru değildir.

***** Yukarıda da ifade edildiği gibi birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin içeriği konusunda, genellikle iktidar ve muhalefet gruplarının uzlaştığı varsayılmaktadır. Bu nedenle birden fazla parti grubu üyesi tarafından imzalı önergelerin hepsinin esas komisyonlar tarafından kabul edildiği görülmektedir.

Tablo 3.12. İnceleme konusu Tasarı ve Teklifler üzerine Genel Kurul çalışmalarında üyeler tarafından verilen toplam değişiklik önergelerinin sayısı ve kanunlaşma oranları

Parti Grupları	Adet	Komisyon tarafından kabul edilen	Yüzde Oranı (Tasarının kendi içinde kabul edilme yüzdeleri)
Ak Parti Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	61	60	98
CHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	84	8	10
MHP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	88	8	9
DTP Grubu üyeleri tarafından verilen değişiklik önergeleri	38	-	-
Bağımsız üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri	20	-	-
Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önergeleri	7	7	100

* Genel Kurul görüşmeleri esnasında bütün parti grupları tarafından verilen toplam 298 adet değişiklik önergesinden 83 tanesi kabul edilmiştir. Kabul edilen bu önergelerden 60 tanesi sadece Ak Parti grubu mensubu üyeler tarafından verilmişken,

muhalefet parti grupları CHP ve MHP mensubu üyeler tarafından verilen önergelerden sadece 8'er adeti kanunlaşma şansı bulmuştur. Ak Parti grubu mensubu üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin toplam önerge sayısı içindeki kanunlaşma oranı yüzde yirmi iken, CHP ve MHP mensubu üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin toplam önerge sayısı içindeki kanunlaşma oranı yüzde üçtür.

** CHP grubu mensubu üyeler tarafından verilen toplam 84 adet önergenin sadece 8 tanesi Genel Kurul tarafından kabul edilerek kanunlaşabilmiştir. CHP grubu mensubu üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin kendi içinde kanunlaşma oranı yüzde 10 iken, bütün parti grupları tarafından verilen toplam değişiklik önergelerinin CHP grubu mensubu üyeler tarafından verilen önerge sayısı içindeki kanunlaşma oranı yüzde üç olarak gerçekleşmektedir.

*** MHP grubu mensubu üyeler tarafından verilen toplam 88 adet önergeden 8 tanesi kanunlaşma şansı bulmuştur. MHP grubu mensubu üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin kendi içinde kanunlaşma oranı yüzde 9 iken, bütün parti grupları tarafından verilen toplam değişiklik önergelerinin MHP grubu mensubu üyeler tarafından verilen önerge sayısı içindeki kanunlaşma oranı yüzde üçtür.

**** DTP grubu mensubu üyeler tarafından verilen 38 adet değişiklik önergesi ile bağımsız üyeler tarafında verilen 20 adet değişiklik önergesinden hiçbirini Genel Kurul tarafından kabul edilmemiştir.

***** Birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen 7 adet değişiklik önergesi üzerinde bütün parti grup başkan vekillerinin imzası bulunduğu var sayılmaktadır. Bunun anlamı verilen bu yedi adet değişiklik önergesinin içeriği konusunda bütün parti gruplarının aynı fikirde olduğudur. Başka bir ifadeyle, birden fazla parti grubuna mensup üyeler tarafından verilen değişiklik önergelerinin içeriği konusunda, genelde, iktidar ve muhalefet gruplarının uzlaştığı varsayılır.

Ayrıca meclis grup yapılanmaları içinde yasama ve çalışma faaliyetlerinin daha sağlıklı, hızlı ve verimli yerine getirilmesi için grup yönetimi ile milletvekilleri arasında mutlaka bir mekanizma bulunmaktadır. Bu mekanizmalardan biri, özellikle Genel Kurulda milletvekillerinin yönlendirilmesi amacıyla parti grup başkan

vekillerinin veya hükümet temsilcisi bakanların, oylamalar esnasında “*kabul*” veya “*ret*” şeklinde ellerini diğer milletvekillerinin görebilecekleri yükseklikte havaya kaldırarak kanun yapım sürecine ilgisi çok az olan üyelerin hangi yönde oy kullanacağını göstermeleridir. Diğer bir mekanizma ise, değişiklik önermelerinde grup başkan vekillerinin imzasının bulunmasıdır. Zira özellikle iktidar partisi grubuna mensup üyeler, grup başkan vekillerinin imzası bulunmayan önermeler için kendi partisinden üyelerin imzası bulursa bile “*ret*” yönünde iradesini beyan edebilmektedir. Bu nedenle değişiklik önermelerinin görüşülmesi sırasında okunan imza sahiplerinden genelde ilki grup başkan vekilinin ismi değilse, milletvekilleri diğer imza sahipleri kendi partilerinden olsa bile, önerge için “*ret*” yönünde beyanda bulunabilmektedirler.

Milletvekillerinin bireysel olarak Genel Kurulda takınacakları tutumun parti gruplarında tespit edilmesi Genel Kurul toplantılarının önemini de azaltmaktadır. Bu durumun milletvekillerinin yasama çalışma ve faaliyetleri üzerindeki etkisini tamamen ortadan kaldırmadığını ifade eden Turan, parti grubu içerisinde az çok demokratik bir gelenek varsa, grubun bir konu hakkındaki tutumunu belirlemesinin yine bir tartışma sonucu gerçekleşeceğini belirterek milletvekilinin yasama çalışma ve faaliyetlerine katkısının grup içinde de olabileceğini öngörmüştür.⁷²¹ Bu durumda parlamentoda görüşülecek konular bir şekilde gruplarda karara bağlandıktan sonra parlamento görüşmeleri genelde partinin tayin ettiği görüşün haklılığının anlatıldığı ve siyasi propaganda için kullanıldığı zemin olarak görülmektedir. Dolayısıyla da görüşmeler sonunda oylanan konu için oylar genellikle blok halinde verilmektedir.

Anayasa'nın 80. maddesi gereği “*milletvekillerinin sadece seçildiği bölgeyi ve kendisini seçenleri değil tüm milleti temsil etmesi*” nedeniyle ne seçmenlerinin ne de başka bir kişi ya da grubun emir ve talimatına göre hareket etmeden, kendi özgür iradesine göre parlamentoda görüşlerini açıklaması ve oyunu kullanması gereklidir. Ancak uygulamada, partilerin siyasi hayatta son derece etkin olması sonucu, milletvekili seçmenden çok partisine karşı sorumlu hale gelmektedir. Bu sorumlulukta yeniden seçilebilmek için partiden aday olabilmek endişesinin etkisi çok

⁷²¹ İltar TURAN, “Parti disiplini, Kapsam-Tarihçe-Teşvik Eden Sebepler”, *İÜİFM*, C. 28, No: 1-4, İstanbul, 1968, s. 85.

fazladır. Bu endişe ve korku içinde hareket eden milletvekilleri, parti disiplinine uygun hareket etmek durumunda kalmaktadırlar.

Son olarak, partilerin parlamentoya egemen olmaları kanun yapım sürecini parti disiplininin kontrolüne sokmuştur. Parlamenterlerin seçilmesinde belirleyici olan partiler, yasama çalışma ve faaliyetlerini de parti genel merkezinin denetimine almışlardır. Böylece özgür vicdanına göre oy kullanan parlamenter tipinin tarihe karıştığı görülmektedir. Parlamenter, öncelikle kendi sağduyusu ve bilincine karşı değil, partisine karşı sorumlu olmuştur. Aksi halde siyasi geleceğini ve kariyerini riske atmış olmaktadır. Partilerin disiplinli yapılar haline gelmesi ve iktidarın kişiselleşmesi gibi gelişmeler, parlamenterlerin partiye olan sadakatinin özünde lidere sadakat anlamına gelmesine neden olmuştur.⁷²² Mehmet Ali Kılıçbay, Türkiye'deki mevcut sistemin “*padişahlar*” ürettiği görüşündedir ve bu konuya şu şekilde açıklık getirmektedir: “*Türkiye’de partiler liderlerine, parlamento lidere teslimdir. Ve parlamento aynı zamanda hükümete teslimdir. Hükümet ise parti liderine teslimdir. Bu denkleme, imtiyaz dağıtma geleneği eklendiğinde, ithal parlamentonun hanedana dayalı olmayan padişahlar üretme gibi bir işlevden öteye geçemediği görülür.*”⁷²³ Aslında siyaset yapanlar ve parti üyeleri için ülkemizde iki seçenek vardır. Ya parti liderliğinin yanında olup, liderliği körü körüne destekleyecekler ya da ilk seçimle meclis dışında veya parti dışında kalacaklardır.⁷²⁴

3.5. KANUNLARIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

3.5.1. Cumhurbaşkanı'nın Geri Gönderme Yetkisi ve Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderilen Kanunlar Üzerinde Kısmen Görüşme

Anayasaya göre “*Kanunları yayımlamak*” ve “*Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek*”, Cumhurbaşkanının görev ve

⁷²² Atakan HATIPOĞLU, *Parlamentoda Sosyal Kesimlerin Temsil Edilebilirliği ve Parlamenter Kimliği: Türk Parlamento Sistemine Yönelik Bir Alan Araştırması*, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2007, s. 66-67.

⁷²³ Mehmet Ali KILIÇBAY'dan aktaran, Emine YAVAŞGEL, *Seçim Sistemleri ve Türkiye'deki Durum*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 192.

⁷²⁴ YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, s. 120.

yetkileri arasındadır (m. 104). Ayrıca, Anayasa Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlayacağını öngörmüştür (m. 89). Ancak, Anayasa Cumhurbaşkanına kanunları kısmen ya da tamamen bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi de vermiştir. Anayasanın 89. maddesi gereğince, Cumhurbaşkanı “yayımlanmasını” uygun bulmadığı kanunu gerekçe göstererek bir daha görüşülmek üzere on beş gün içinde TBMM'ye geri gönderebilir. Bütçe kanunları bu hükmün dışındadır. Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetki Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasındadır.⁷²⁵ TBMM, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapacak olursa bu durumda Cumhurbaşkanı, değiştirilen kanunu tekrar geri gönderme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın kanunları geri gönderme yetkisine günlük konuşma dilinde “veto yetkisi” adı verilmesinin yanıltıcı olduğu belirtilmektedir. Nitekim veto, önlemek veya güçleştirmek anlamını içerir. Ancak Anayasa, Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilen kanunların yeniden kabulü için nitelikli bir çoğunluk öngörmemektedir. Meclis, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamaya mecburdur. Bu niteliğiyle kanunların geri gönderilmesi, Cumhurbaşkanı'na tanınmış bir uyarı yetkisinden ibaret bulunmaktadır.⁷²⁶

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla Anayasa'nın 89. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle, Cumhurbaşkanı'na daha önce tanınmayan, kanunları bir daha görüşülmek üzere Meclise “kısmen geri gönderme” yetkisi tanınmıştır. Yapılan bu değişikliğe göre “Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca

⁷²⁵ Geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği türden bir yetki olarak kabul edilmesi, siyasi yönden sorumsuz olan devlet başkanının politikada etkin olması anlamına geleceği, bu durumun ise, parlamenter sisteme uygun düşmeyeceği ileri sürülmektedir., Bkz. Yılmaz ALİFENDİOĞLU, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, Mart 1988, s. 15.

⁷²⁶ ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 295.

kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.” 4709 sayılı Kanunun genel gerekçesinde 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın; uygulamada olduğu dönem içinde kamuoyunun beklentileri ve yeni siyasi açılımlar doğrultusunda yenilenmesi gereğinin ortaya çıktığı; ayrıca Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, ekonomik ve siyasi kriterlerin karşılanmasının, bu alanda gerekli kanuni düzenlemelerin yapılmasının ön şartı olarak Anayasada bazı değişikliklerin yapılmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmiş ve söz konusu teklif ile toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek çağdaş - demokratik standartlara ve evrensel normlara uygun, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü ön plana çıkararak bir Anayasa değişikliğinin hedeflendiği ortaya konulmuştur.⁷²⁷

Bu durum kanun yapım sürecinde TBMM'ye çok fazla zaman kaybettirmektedir. Ayrıca kanunun çıkmasına engel olmak isteyen muhalefete de bir engelleme aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Yapılan bu değişikliklerle TBMM'ne sadece Cumhurbaşkanı'nın gerekçesinde belirtmiş olduğu maddeleri görüşebilme yetkisi tanınmıştır.⁷²⁸ Ancak bu konuda TBMM'nin seçimlik hakkı bulunmaktadır. TBMM isterse kanunun tümünü de görüşebilecektir. TBMM isterse kanunun sadece uygun bulunmayan maddelerini isterse kanunun tamamını görüşebileceğinden Cumhurbaşkanı'nın kanunun diğer maddelerini Resmi Gazete'de yayımlatıp yürürlüğe koyma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Kanunun tamamı Meclis'e geri gönderilmektedir.

TBMM kısmen uygun bulunmayarak geri gönderilen bir kanunu Genel Kurul'da kısmen görüşme kararı almışsa kanunun maddelerine geçilmesi kararı için

⁷²⁷ *TBMMTD*, Dönem 21, Birleşim 131, C. 70, SS. 737, s. 5.

⁷²⁸ TBMM'ne Cumhurbaşkanı'nın yayımlanması kısmen uygun bulunmayarak geri gönderilen Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 18.11.1992 Tarihli ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4719 sayılı Kanunun görüşmelerine başlamadan önce, “Cumhurbaşkanı'nın kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir” hükmünün nasıl uygulanması gerektiği konusunda Meclis Başkanlığı'nın açıklamasının ardından TBMM İçtüzüğü'nün 63'üncü maddesine göre Genel Kurul'da usul görüşmesi açılmıştır. Yapılan görüşme konusunda seçimlik hakkı bulunduğu ve bu tercihin için başında bir karar olarak ortaya konulması gerektiği sonucuna varılmıştır Bkz. *TBMMTD*, Dönem 21, Birleşim 32, C. 78, s. 457-463.

oylama yapılmayacaktır. Ancak uygun bulunmayan maddelerin görüşmesi tamamlandıktan sonra gönderilen kanunun tümü oylanacaktır.

Kısmen geri gönderme durumunda TBMM, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde belirtmediği maddeleri de görüşür ise ve değişiklik yapar veya yeni madde ekler ise bu maddeler ile ilgili olarak Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin devam ettiğini kabul etmek gerekir.

3.5.2. Kanunların Yayınlanması ve Yürürlüğe Girmesi

Kanun tasarı ve teklifleri, TBMM tarafından görüşülüp kabul edildikten sonra kanunlaşır. Ancak, yürürlüğe girebilmeleri ve uygulanabilmeleri için, yayımlanmaları zorunludur. Anayasanın 89. maddesi TBMM tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca, yayımlanacağını düzenler. Ancak ne şekilde yayımlanacaklarını ve ne zaman yürürlüğe gireceklerini düzenlememiştir. Bununla birlikte Anayasanın kanunların iptali için açılacak iptal davalarında süreyi düzenleyen 151. maddesinde, dava açma süresinin kanunun Resmi Gazetede yayımından itibaren başlayacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu hükümden, dolaylı olarak kanunların Resmi Gazetede yayımlanacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca, 23 Mayıs 1923 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun” gereğince (m. 5), kanunların Resmî Gazete’de yayımlanmaları gerekir.

Kanun tasarısı veya teklifi, TBMM Genel Kurulunda görüşülüp kabul edildiği zaman kanunlaştığı için bir kanunun Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete’de yayımlanması, kanun yapımı süreci içerisinde değerlendirilemez. Kanunun Resmi Gazete’de yayımlanması, onun varlığı için gerekli bir şart olmayıp, vatandaşlara duyurulmasını ifade eder. TBMM tarafından kabul edilmiş bir kanun, hukuken var olmakla birlikte, Resmi Gazete’de yayımlanmadıkça vatandaşları bağlamaz. Bu çerçevede Resmi Gazete dışında başka bir araç ile yayınlanmış olması onun geçerliliği üzerinde etkili olmaz; sadece kanunun henüz yürürlüğe girebilme olanağına kavuşmadığı ve uygulama yeri bulmadığı iddia edilebilir. Diğer taraftan, Resmi Gazete’de yayımlanmadığı için de,

Anayasaya aykırılığı nedeniyle iptal davası açmak için öngörülen süre işlemez.⁷²⁹ Anayasanın 151. maddesi gereğince bu süre, iptali istenen kanunun Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren altmış gündür.

Cumhurbaşkanı, onbeş gün içinde kanunları imza ederek yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderebilir⁷³⁰ veya kanunun kısmen veya tamamının yayımlanmasını uygun bulmadığı hallerde, gerekçe göstererek bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir.

⁷²⁹ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 47.

⁷³⁰ Uygulamada, kanun Cumhurbaşkanınca imzalandıktan sonra, Başbakanlığa yayın tezkeresi ile gönderilir. Gönderilen kanun Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünce Resmi Gazete’de yayınlanır.

SONUÇ

Parlamente sistemin gelişimi incelendiğinde, genelde yürütme organının giderek güçlendiği ve sistem içinde belirleyici hale geldiği görülmektedir. Temsili rejimde yaşanan gelişmeler ve siyasi partilerin gelişmesi yürütmenin güçlenmesi eğiliminin en önemli nedenleri olarak sayılmaktadır. Modern devlet işleyişinde etkin bir rol oynayan siyasi partilerin varlığı, kuvvetlerin ayrılığı teorisinin yasama ve yürütme ilişkileri bakımından taşıdığı anlam ve değeri asgari düzeye indirmektedir. Çünkü artık siyasi rejimin işleyişini fiilen belirleyen, o siyasi rejime asıl karakterini veren yasama ve yürütme kuvvetlerinin teorik ilişkileri değil, daha çok siyasi rejimde geçerli olan tek parti veya birden çok partinin bulunmasıdır.

Siyasi partiler, parlamente sistemlerin en etkili ve asli unsurları haline gelmişlerdir. Yasama organında çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti, hükümete de hâkim olmakta; böylece hem yürütme erki hem de yasama erki iktidar da bulunan siyasi parti aracılığıyla kontrol edilmekte ve çalışmalarına yön verilmektedir. Ülkemizde de parlamente sistemin yapısal sorunlarından ötürü yasama ve yürütmenin fiilen iç içe geçtiği söylenmektedir. Ancak siyasi partiler tarafından çalıştırılan bir parlamentodan bunun dışında bir uygulama beklemek de, artık gerçekçi olmaktan uzaktır. Zira parlamente demokrasi, partiler çağında yasama-yürütme şeklinde değil, iktidar-muhalefet şeklinde bir anlam ifade etmektedir. TBMM İçtüzüğü'ne de yansıyan bu yaklaşım, parlamente sürecin temel siyasi aktörü olarak milletvekilini değil siyasi partileri kabul etmekte, partilere önemli roller yüklemektedir. Ancak bu rol, iktidar partisi grubunun yürütmenin önerdiği tasarıları denetlemesini değil, partinin meclisteki üyelerinin parti politikasına tam anlamıyla uygun hareket etmelerini ve hükümetin öngördüğü tercihi yapmalarını sağlayan bir rol olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de, Anayasanın koyduğu esaslar çerçevesinde yasama yetkisi TBMM'ye ait olmakla birlikte, parlamente sistemin özelliği gereği, kanunların yapılmasında hükümet ve Meclis arasında karşılıklı bir etkileşim ve işbirliği bulunmaktadır. Ancak, parlamente sisteme sahip pek çok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de, gerçekte hükümetin parlamentoyla işbirliğinin ötesinde, parlamentoyu

yönlendirmesi söz konusudur. Hükümetin kanun yapım sürecindeki bu etkin gücü, doğrudan kendisine tanınan yetkilerden, dolaylı olarak da siyasi parti gruplarına tanınan yetkilerden kaynaklanmaktadır. Hükümetin Meclis çalışmalarını yönlendirmesi, parti grubu aracılığıyla gerçekleşmektedir. Parti disiplininin güçlenmesi yürütme organının da parti aracılığıyla yasama organı karşısında güçlenmesi sonucunu doğurmuştur. Hükümetin güçlenmesi, bir bütün olarak siyasi partilerin, tek tek ise milletvekillerinin politika belirleme güçlerinin azalmasına yol açmıştır. Bu çerçevede TBMM komisyonlarının ve Genel Kurulu'nun gündemi büyük ölçüde hükümet tarafından belirlenmekte, kanun tasarı ve teklifleri hükümetin öngördüğü biçimde kanunlaşmaktadır.

Yasama çalışma ve faaliyetlerinin yürütülmesinde parlamenter sistemde, partiler açısından disiplin kurumu ön plana çıkmaktadır. Zira parti disiplini, parlamenter sistemde, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyi belirginleştiren önemli bir unsurdur. Özellikle yasama çoğunluğunu elde etmiş siyasi partinin, kurduğu bir hükümeti tutarlı ve devamlı biçimde destekleyememesi hükümetin istikrarsızlığına yol açabilmektedir. Çünkü disiplinsiz parti yapısı, hükümeti meydana getiren parti/partilerin meclis gruplarının her an bu desteklerini çekmeleri sonucunu doğurmakta; tamamen yasamanın güvenine dayanan hükümet/hükümetler düşebilmekte ya da en azından etkin olamamaktadır. Zira hükümetin etkin olabilmesi, yapacağı yerinde ve gerekli icraatlara bağlı olmakta, bunu da yasama organındaki çoğunluğuna dayanarak çıkaracağı kanunlar ve diğer yasama işlemleri ile gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla, yasama çalışma ve faaliyetlerinde parti disiplini hükümetin istikrar ve etkinlik anlamındaki en güçlü silahı olarak görülmektedir.

TBMM'de kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi kural olarak iki aşamada gerçekleşmektedir: Komisyon aşaması ve Genel Kurul aşaması. İktidar ve muhalefet partilerinin görüşülen konular üzerinde daha kolay uzlaşma sağlayabildikleri yerler olarak görülen komisyon çalışmaları, TBMM çalışmalarının en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Çünkü kanun tasarı ve teklifleri büyük ölçüde bu aşamada şekillenmektedir. Komisyon çalışmaları sırasında tasarı ve teklifler üzerinde yapılan önemli değişikliklerin çoğu, hükümetin isteği ya da rızası doğrultusunda

gerçekleştirilmektedir. Milletvekillerinin görüşülen konu hakkında yeterince bilgi sahibi olmaları, teknik yönlerden üst düzey katkı yapmalarını sağlamakla birlikte hükümet tarafından alınmış temel kararları değiştirememektedir. Bazı durumlarda komisyonlarda hükümet politikalarına rağmen alınan kararlar, TBMM Genel Kurulu'nda parti disiplini kullanılarak geri alınmakta veya değiştirilmektedir. Ancak komisyonlarda bireysel veya grup dışı bir anlaşma sonucunda milletvekillerinin gruplarına haber vermeksizin görüşülen kanun tasarısı veya teklifi için değişiklik önergesi vermesi, Genel Kurul'da verilen değişiklik önergelerinin kabul edilme ihtimalinden daha yüksektir.

Genel Kurul çalışmalarında usul kurallarının ayrıntılı olması nedeniyle, tasarı ve teklifler üzerinde değişiklik yapılması komisyon aşamasına göre daha zor olmaktadır. Özellikle Genel Kurul'da görüşülen kanun tasarısı ve teklifleri üzerine söz alma ve önerge verme imkânı gerek İttüçük gerekse parti disiplini gibi faktörlerce kısıtlandığı için milletvekillerine bu son aşamada çoğunlukla el kaldırıp indirmekten başka bir katılım hakkı kalmamaktadır. Bu durum komisyon çalışmalarının önemini daha da artırmaktadır.

Milletvekilleri üyesi olduğu komisyonlarda görüşülen kanun tasarısı veya tekliflerin çeşitliliği nedeniyle kamu yönetiminin yapısını ve işleyişini iyi tanımakta, bürokrasi içindeki güç dengelerini gözlemlemekte ve çıkar çatışmalarına tanık olmaktadır. Komisyon üyeleri kazanmış olduğu birikim ve tecrübeyi, kanun tasarısı ve teklifleriyle düzenlenmesi öngörülen konuların arkalarında yatan gerçekleri de görerek bu konuların, bürokrasinin etkisinde fazla kalmadan ve parlamentonun kendisinden beklenen yansızlığı yansıtır şekilde, kamu yararına uygun olarak karara bağlanmasında kullanmak sorumluluğunu yüklenmelidir. Milletvekilleri, parlamenter olma sorumluluğunun bilincinde, ülke menfaatleri için hizmet etmektedirler. Ancak milletvekillerin her durum ve şartta aynı duyarlılık ve sorumluluk içinde hareket edildiğini söylemek güçtür. Bunun en önemli sebeplerinden biri, bugün en çok tartışma konusu olan parlamentonun istenilen düzeyde kurumsallaşamamış olmasıdır. Profesyonel çalışma daha çok komisyonlarda yürütülmekte ve hükümet ile olan ilişkiler komisyonlarda şekillenmektedir. Yasama çalışma ve faaliyetlerinin

merkezinde bulunan ihtisas komisyonlarında yapılan çalışmalar sonucu oluşan birikim ve tecrübenin parlamentonun kurumsallaşmasına büyük katkı sağlayacağı açıktır. Bu çalışmalarda siyasi değerlendirmelerden çok teknik hususlar ön plana çıkmakta ve bilgilenme ihtiyacı daha önemli hale gelmektedir. Bunun yolu Meclis içinde görev yapan yasama uzmanlarının ve danışmanlarının gerek nitelik gerekse nicelik bakımından geliştirilmesinden geçmektedir.

Komisyon ve Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerinde, yukarıda da ifade edildiği üzere esas rol siyasi parti gruplarıdır. Zira günümüzde kanun yapım süreci çalışmaları bizzat gruplar tarafından ya da grupların denetim ve gözetiminde yürütülmektedir. Bu bağlamda kanun tasarı veya tekliflerinin kanunlaşma sürecinde izlenecek siyasi parti politikasına ilişkin esas ve usuller, genellikle siyasi parti grubunun dışında belirlenmektedir. Siyasi parti grubu dışında belirlenen parti politikasına ilişkin bu usul ve esasları milletvekilleri grup başkan vekillerinden, onlar da genel başkan, bakanlar kurulu üyeleri veya parti merkezinden öğrenmektedirler.

Komisyonlarda veya Genel Kurul'da görüşülen kanun tasarı ve teklifleri hakkında çoğunlukla parti gruplarının ortak bir tutum ve davranış içinde bulunulması yönünde parti grup yöneticilerinin kararı bulunduğu görülmektedir. Kanun yapım sürecinde milletvekilleri genellikle bu grup kararlarına uymakta veya daha önce alınmış bir karar yoksa da grup başkanı ya da başkan vekillerinin görüşüne katılmak durumunda kalmaktadır. Genel Kurul çalışma ve faaliyetlerinde söz alma konusunda siyasi parti gruplarında ortak olarak görülen diğer bir uygulama da, grup tarafından görevlendirme yapılmadan hiçbir üyenin Genel Kurul'da grup adına konuşma yapma hakkının bulunmamasıdır. Zira milletvekillerinin kanun yapım sürecine katılımı yönünden uygulamaya bakıldığında, kanun yapım sürecine kendi özgür iradelerini yansıtamadıkları görülmektedir. Bu açıdan milletvekillerinin yasama çalışmalarına katkısı parti grubunun aldığı kararları oylamaktan öteye geçememektedir. Bunu hem iktidar partisi grubuna mensup hem de muhalefet partilerine mensup milletvekilleri için söylemek doğru olur. Zira parlamentoda yaşanan uygulamalar, özellikle iktidar milletvekillerinin, görüşülen kanun tasarı veya tekliflerinin büyük kısmında sürece olan ilgilerinin çok az olduğunu göstermektedir.

Parlamento, yasama faaliyeti düzeyinde her zaman kamuoyunun nabzına göre hareket etmemekle birlikte, parlamenter düzeyinde temsil edilenlerin baskısı altında pratik sorunların çözümü için zorlanan bir kurum görüntüsü vermektedir. Topluma hizmet etme iddiasında olan siyasi yapılar içinde, konumları gereği en zor pozisyonu işgal edenler lider, parti, parti grubu, kurum kimliği ve seçmen arasına sıkışmış milletvekillerdir. Milletvekillerinin seçmenlerin talepleri ile bürokrasinin direnişi arasında sıkışmış durumda olduğu belirtilmektedir. Seçmenlerin devlet mekanizması içinde en kolay ulaşabildikleri ve büyük çoğunluğu kişisel imtiyaz içeren taleplerini iletebildikleri kesim milletvekillerdir. Seçmen ile milletvekilleri arasındaki seçim ve siyasi parti lideri, seçmeni milletvekili üzerinde baskı kurabileceği yanılsamasına yöneltmektedir. Fakat bu yanlış algılama milletvekilleri düzleminde de yeniden seçilebilme arzusu ve daha da önemlisi bir 'siyaset yapma tarzı' olarak seçmen taleplerinin aracısı olma tutumu ile desteklenmektedir.

Milletvekillerinin en önemli görevleri olan yasama sürecindeki etkinlikleri tüm milletvekilleri tarafından eşit olarak paylaşılmamaktadır. Bir milletvekilinin yasama sürecindeki etkisi, mensubu olduğu partideki görevi ve karar mekanizmalarındaki etkinliği ve seçmenlerinin yoğunluğu ile belirlenmektedir. Bunlar arasında hangi etken daha ziyade ağır basmakta ise, bir milletvekilinin münferit bir temsilci olarak parlamento içinde oynadığı rol o yöne doğru eğilim göstermektedir. Bu etkenler, milletvekilinin büyük bir çoğunluğunu seçim bölgesi veya seçmenlere hizmet aktarabilme uğraşı ile zamanının yarısından fazlasını harcaması anlamına gelmektedir. Birer kamu görevlisi olan milletvekillerinin önemli bir kısmının seçmene hizmet etmeyi, kamusal yarar adına çalışmak olarak değil, tek tek seçmenlerin kişisel taleplerini karşılamaya çalışmak olarak anlaması, özünde milletvekilliği işlevinin yanlış anlaşılması olarak tanımlanabilir. Ancak kanuni olarak tanımlanmış işlevleri açısından milletvekilleri, kendi partilerinin programları doğrultusunda düşünce ve siyaset üretmekle yükümlüdürler. Bununla birlikte pratikte milletvekilleri bırakılan faaliyet alanı, partilerinin genel merkezlerinden gelen talimatları uygulamak ve parti örgütlerinin ve sıradan seçmenin misafir ağırlamak, hastalara hastanelerde yer bulmak ve bürokrasideki işlerini takip etmek gibi günlük sorunlarını çözmeye çalışmaktır. Milletvekillerinin faaliyet alanlarının sınırlı olmasındaki etkenler arasında siyasi partiler kanununun lider merkezli parti

yapılarına imkân vermesi ve seçim kanunun sonucu lider ve parti genel merkezi tarafından adeta parlamentoya ‘atanmış’ milletvekillerinin taşınmasının mümkün olması gösterilmektedir. TBMM içtüzüğü ve Meclis’in çalışma düzeninin getirdiği, milletvekillerini geri plana iten düzenlemeler de bu kategorinin vurguları arasındadır.

Milletvekillerinin kanun yapım sürecindeki etkisizliği, en çok ilk defa milletvekili seçilen üyelerin dikkatini çekmektedir. Onlara rahatsızlık veren bu durum, komisyon çalışmalarında daha net ortaya çıkmaktadır. Zira komisyon çalışmalarında komisyonda görüşülen kanun tasarı veya teklifi konusunda komisyon üyeleri kendi meslek ve uzmanlık alanına ilişkin görüşlerini ifade etmekte, ancak bu görüşler tasarı veya teklif içeriğine yansımamaktadır. İlk defa milletvekili seçilen üyeler, milletvekili seçilmeden önce belirli bir alanda mesleki uzmanlık kazanmış bireyler olarak, parlamentodaki zamanlarını düşük ücretle çalıştırılan sosyal refah işçileri gibi geçirmek veya partilerinin kendilerine vitrin ve lobi malzemesi gibi davranılmasını istememektedirler. Bu üyeler kanun yapım sürecinde daha etkin, yaratıcı ve katılımcı bir rol almak istemektedirler. Bu bağlamda parti disiplini konusunda SPK’da, TBMM İchtüzüğünde, parti içtüzüklerinde ve grup iç yönetmeliklerinde yer alan ve farklı yorumlanmaya müsait disiplin hükümlerine yer verilmemeli, parti birliği ve parti düzeni gibi gerekçelerle buralarda düzenlenen ve demokrasiyi zedeleyen hükümler temizlenmeli ve milletvekillerine kanun yapım süreci faaliyetlerine katılım konusunda belirli bir serbesti tanınmalıdır. Özellikle siyasi partiler kanunu ve seçim kanununun değişmesi pek çok milletvekili tarafından daha etkin parlamenterlik için gerekli bir şart olarak görülmektedir. Fakat parlamento bu kanunların etkisi ile oluşmakta, milletvekilleri ve partiler güçlerini bu kanunlara bağlı olarak edinmektedirler. Bu durumda bu kanunlardan yararlanan iktidar partilerinin bu kanunları değiştirmesini beklemek bir çelişkinin varlığını ortaya koymaktadır.

Milletvekilleri, listelerinden seçildikleri partinin iktidar uygulamaları sırasında kendilerinde hayal kırıklığı yaratan uygulamalar içine girdiğini görmektedirler. Bu durumda milletvekillerinin ancak idealist bir siyaset yapma anlayışı içerisinde, yeniden seçilmeyi hesaplamadan hareket edebildikleri takdirde etkinliklerinin yüksek olacağına ilişkin düşünceler, partilerinin politikaları ile olan kişisel farklılaşmalarını açığa vurmaktadır. Türkiye’de parlamento adaylarının

belirlenmesinde önseçimin pek dikkate alınmaması ve parti liderleri tarafından saptanmasının lidere bağımlı bir yapı yarattığı, bu nedenle seçilen milletvekilinin vatandaşın belirlediği kişilerden oluşmadığı için vatandaşla milletvekilleri arasında kopukluk olduğu ve seçilen milletvekilinin seçmene değil üst düzey siyasi parti yöneticilerine bağlı kalmaları istendiği için olması gereken etkinliğin gelişemediği görülmektedir. Bu noktada milletvekillerinin kısmen etkili olmasının sebepleri arasında siyasi partiler ve seçim kanunlarındaki düzenlemeler, siyasi etik kurallarının belirlenmemiş olması nedeniyle oluşan olumsuz içsel ve dışsal koşullar, lider ve parti yönetim kadrolarının parlamento üzerindeki etkisi ve yürütmenin yasama organı üzerinde etkin olma istenci sayılmaktadır.

Parti disiplini, milletvekilleri tarafından yasama çalışma ve faaliyetlerine katılım yönünden en önemli sınırlandırıcı faktör olarak belirtilmektedir. Fakat disiplini olmayan bir parti düşünmek mümkün olmadığına göre sorun, Türkiye’de siyasi partilerin disiplini işletme biçimlerindedir. Bir siyasi partinin disiplini –eğer mutlak itaati öngören dayatmacı bir parti değilse- savunduğu fikirlerin niteliğinden kaynaklanır. Parti üyelerini birbirlerine bağlayan ve aralarında disiplinli bir ilişki oluşmasını sağlayan şey, savundukları ortak fikirleri iktidar yapma bilinci ve isteğidir. Fakat partiler dinamik örgütlerdir ve gelişen olaylar karşısında sürekli tutum belirlemek, bir başka deyişle siyaset yapmak zorundadırlar. Bu ise parti üyeleri arasında, üzerinde ortak yargılar geliştirmek ve benimsemek zorunda kalacakları bir dizi karar alma sürecini gerekli kılmaktadır. Eğer bir parti yönetimi alacağı bir siyasi kararı, kendi üyeleri arasında geniş biçimde tartışmıyor, sınırlı üyeden oluşan kurullarda karara bağlıyor ve partinin geri kalanına tebliğ ediyorsa, o partide disiplin, bir fikir birliğinden doğmuyor demektir. Bu durumda milletvekillerini itaatkar olacağına inanılan kimselerden seçmek ve onları partiye rant kollama mekanizmaları üzerinden bağlamak disiplini sağlamanın yolları arasında sayılmaktadır. Bu takdirde milletvekillerinin çıkar ilişkilerine girmesini engelleyici tedbirler alınmalı, bu kapsamda dokunulmazlık konusu tekrar incelenmeli ve siyasi yarış içinde ekonomik gücün yerini bilgi ve liyakat esası almalıdır.

Siyasi parti gruplarının içinde kanun yapım süreci faaliyetlerinin daha sağlıklı yerine getirilmesi için grup yönetimi ile milletvekilleri arasında özellikle fikir teatisi boyutunda bir görüş alışverişi bulunmadığı gibi siyasi parti grupları arasında da

kanun tasarı ve tekliflerinin daha sağlıklı, hızlı ve verimli bir şekilde kanunlaşması yönünde de bir gayret bulunmadığı görülmektedir. Nitelikli bir parlamentodan beklenen konu bazında muhalefetin yaşanmasıdır. Başka bir ifadeyle, herhangi bir konuda, iktidar grubunun muhalefet gruplarının makul tekliflerini kabul etmesi, muhalefet gruplarının da makul konularda iktidarı desteklemesidir. Oysa muhalefet gruplarına mensup üyelerin tekliflerinin kabul edildiği uygulamalar oldukça sınırlıdır.

Bir milletvekili üyesi olduğu partiyle ideolojik ve siyasi olarak özdeşleşmemişse ya da parti yönetimi aldığı kararları parlamento grubu ile tartışmıyor ve gruba mal etmiyorsa milletvekilleri partinin iktidar uygulamalarından kısa sürede rahatsız olabilir. Türkiye’de milletvekillerinin listelerinden seçildikleri partilerle program düzeyinde bir uzlaşma\özdeşleşme ilişkisi içinde olmadıkları ifade edilmektedir. Bunun başta gelen nedeni olarak partilerin kurumsallaşamamış olması gösterilmektedir. Esas olan, üzerinde uzlaşılmış siyasetlerin uygulanması olmayınca, bir milletvekili iktidardaki partisinin pek çok icraatından rahatsız olabilmekte, yönetimde daha fazla söz hakkı talep etmeye başlamakta ve parti içi demokrasi giderek temel muhalefet talebi haline gelmektedir.

Kanun yapım sürecinde muhalefet partileri tarafından benimsenmeyen ve kanunlaşması istenmeyen tasarı veya teklifler, özellikle Genel Kurul çalışmalarında sabote edilmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede Genel Kurul’daki görüşme süreleri, muhalefet partileri tarafından çeşitli yöntemlerle oldukça uzatılmaktadır. Özellikle zaman harcayıcı konuşmalar, toplantı yetersayısı istemleri, karar yetersayısı istemleri, açık oylama istemleri ve değişiklik önergesi verme yoluyla hükümetin kanunlaşmasını istediği kanun tasarı ve tekliflerinin umulan zamanda parlamentodan geçmesi engellenmektedir. Muhalefet partilerinin İçtüzükten kaynaklanan bu hak ve yetkilerini hem benimsemedikleri kanunların çıkarılmasını geciktirmek, böylece iktidar partisini uzlaşmaya zorlamak, hem de seçmene mesaj vermek amacıyla kullandıkları görülmektedir. Ancak, bu hak ve yetkilerin kullanılması yoluyla çalışmaları yavaşlatarak iktidar partisini uzlaşmaya zorlama gayretlerinin olumlu sonuçlandığı uygulamalar çok azdır. Hükümet karşıtlığı tutumları nedeniyle pek çok teknik konuda muhalefet milletvekilleri gündeme alınan tasarı veya teklifteki

düzenlemelere taraftar olsa bile parti disiplininden dolayı bunu dile getirememekte ve parlamento zemininde uzlaşma kültürü oluşmamaktadır.

TBMM’de kanun yapım süreci çalışmalarının hızlandırılması ile milletvekillerinin ve siyasi partilerin kanun yapım sürecindeki etkinliğinin artırılması gereği herkesçe kabul edilmektedir. Ancak bu hususlara ilişkin hazırlanan içtüzük değişikliğine ilişkin öneriler üzerinde çoğu kez siyasi partiler ve hükümet arasında uzlaşma sağlanamamaktadır. Çünkü çalışmaların hızlandırılması için düşünülen konuşma sürelerinin kısaltılması, verilebilecek değişiklik önergesi sayısının aşağı çekilmesi, kapsamlı tasarı ve tekliflerin bölümler halinde görüşülmesi gibi önlemler çoğu kez siyasi partilerin ve milletvekillerinin etkinliğini azaltıcı sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle kanun yapım süreci çalışmalarını hızlandırmaya yönelik düzenlemelerin geri planda kalacakları endişesiyle milletvekilleri tarafından desteklenmediği ifade edilmektedir. Bu anlamda siyasi partilerin içtüzük değişiklik önerilerine karşı takındıkları tavırda iktidarda ya da muhalefette olmalarına göre değişebilmektedir. Diğer taraftan yasama işlemlerinin sürekli artan bir ivme göstermesi ve iş yükünün komisyonlar ile Genel Kurul arasındaki paylaşımı bakımından yetersiz ve etkinlikten uzak yasama organı içtüzükleri değişime uğramakta, böylece muhalefetin rolü, yürütmeyi denetleme işlevi çerçevesinde kurumsallaştırılırken, yasama sürecinin işleyişinde tasarılarla ilişkin olarak verilen yüzlerce değişiklik önergesinin yarattığı engelleme/yavaşlatma girişimlerinin önüne, yasama komisyonlarının yetkileri genişletilerek geçilmek istenmektedir. Bu gelişmeye paralel biçimde hem komisyonların hem de komisyon üyelerinin sayıları arttırılmaktadır.

Koalisyon dönemlerinde hükümeti oluşturan siyasi parti sayısı arttıkça, milletvekilleri üzerinde siyasi parti disiplini azaldıkça, çoğunluğun yapısı belli konularda tam bir kararlılık içinde olmadıkça ve parlamentoda güçlü ve etkili bir muhalefet bulundukça hükümetin parlamentodaki politika belirleme gücü azalmaktadır. Bu durumda hükümet zayıflamakta, milletvekilleri üzerindeki parti disiplini azalmakta ve hükümet pazarlıklara açık hale gelmektedir. Böylece yürütmenin parlamentoyu yönlendirmesi zorlaşmaktadır. Ancak 22. ve 23. yasama

dönemlerine hâkim olan tek parti iktidarı dönemlerinde olduğu gibi tek parti iktidarı dönemlerinde güçler ayrılığı ilkesinin aksadığı görülmektedir. Böylesi durumlarda parlamentonun çalışma düzenini tümüyle hükümet belirlemekte ve böylece parlamentoda siyasi partilerin yasama çalışma ve faaliyetlerinin daha sağlıklı, etkili ve verimli yerine getirilmesinde kendilerinden beklenen performans zayıflamaktadır. Ancak bu durum milletvekillerinin üzerindeki etkin kontrolü de kaldırmamaktadır. Aksine siyasi partilerin gücünün zayıflaması, hükümetin gücünün artmasına yol açmaktadır. Türkiye'deki siyasi partilerin, genel başkanın kesin bir egemenliği, kurumsallaşma zayıflığı, yönetimin aşırı merkezîyetçiliği, taban örgütlerinin zayıflığı ve parti içi demokrasinin eksik işleyişi ile karakterize olmasından TBMM'de siyasi partilerin kanun yapım inisiyatifinin oldukça düşük olduğu ve kanun yapım sürecine egemen gücün gerçekte hükümet olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

I-KİTAPLAR, MAKALELER VE TEZLER

- AKÇALI, Cevdet: *Danışma Kurulu Çıkmazı*, Maya Matbaacılık, Ankara, 1976.
- AKÇALI, Nazif: *Siyaset Bilimine Giriş*, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir, 1995.
- ALESKEROV, Fuad & ERSEL, Hasan & SABUNCU, Yavuz: *Seçimden Koalisyona Siyasal Karar Alma*, Yapı Kredi y., İstanbul 1999.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: “Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri”, *Anayasa Yargısı D.*, C. 16, Ankara, 1999.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, Mart 1988.
- ARIKAN, Harun & Mehmet C. MARIN & Mustafa ÇOLAK, “Pro-European Legislative Behaviors In the 22nd TGNA: A Logit Model”, *Ankara Üniversitesi SBF D.*, C. 60, S. 3, Ankara, 2005, s. 35-51.
- ARMAĞAN, Servet: *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.
- BAKIRCI, Fahri: *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, 1. B., İmge Kitapevi, Ankara, 2000.
- BIÇKICI, Mehmet: *Türkiye’de Mevzuat Yapım Süreci ve İyileştirme Çabaları*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007.
- BOSUTER, Kudret: *Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi*, Ulus Basımevi, Ankara, 1969.
- BOZ, Muhammet: *TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 1994.

- Bozdağ, Muhammet: *Türkiye’de Siyasal Parti Kapatma Laiklik Bölücülük Sorunu*, Nobel y. Ankara, 2004.
- ÇAĞLAR, Bakır: *Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı*, BFS y., İstanbul, 1989.
- ÇAM, Esat: *Siyaset Bilimine Giriş*, Der y., 6. B., İstanbul, 1999.
- ÇELİKER, Ercan: *Türkiye’de Yasa Yapma Süreci*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- ÇİFTEPINAR, Remzi: *Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu y., No.: 120, Ankara 2007.
- DOĞANAY, Ramazan: *Parti İçi Demokrasi Sorunu ve TBMM Çalışmalarına Etkisi*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2007.
- DUGUÏT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*, 2e edition, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, Paris, 1923, Cilt II’den aktaran: ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*.
- DURGUN, Şenol: *Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*, Alter y., Ankara, 2005.
- DUVERGER, Maurice: *Siyasi Partiler*, Çev.: Ergun Özbudun, Bilgi y., Ankara, 1993.
- ERDOĞAN, Mustafa: *Anayasa Hukuku*, 4. B., Orion y., Ankara, 2007.
- ERDOĞAN, Mustafa: *Anayasa Hukukuna Giriş*, Liberte y. Ankara, 2004.
- ERGÜL, Ozan: “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemi”, *AÜHFD*, C: 51, S: 4, 2002.
- ERİKLİ, Hasan: *1982 Anayasası’na Göre Yasa Yapma Süreci*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004.

- FOOT, Michael: *Parliament in Danger*, Pall Mall Press, London, 1959.
- HAS, Volkan: *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, Adalet y. Ankara, 2009.
- HATİPOĞLU, Atakan: *Parlamentoda Sosyal Kesimlerin Temsil Edilebilirliği ve Parlamenter Kimliği: Türk Parlamento Sistemine Yönelik Bir Alan Araştırması*, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2007.
- HAZAN, Reuven Y.: “Parlamentonun Etkinliği Sorunu: İsrail Knesset'inin Komisyon Sistemi”, *TBMM'nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlder TURAN), TESEV y., İstanbul, 2000.
- HOLLİS, Christopher: *Can Parliament Survive?*, World Affairs Book Club y., London, 1950, s. 89'dan aktaran: Halit TUNÇKAŞIK, *Parlamenter Rejimlerde Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamento Krizi*.
- İBA, Şeref & BOZKURT, Rauf: *100 Soruda Parlamento*, Nobel y., Ankara, 2004.
- İBA, Şeref: *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006.
- İBA, Şeref: *Osmanlıdan Günümüze... Meclis İçtüzük Metinleri*, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
- İBA, Şeref: “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları”, *AÜHFD*, C. 52, S. 1, Ankara, 2003.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk: “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, *TBMM'nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlder Turan), TESEV y., İstanbul, 2000.
- GÖREN, Zafer: *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. B., Dokuz Eylül Üniversitesi y., İzmir, 1999.

- GÖZÜBÜYÜK, Şeref: *Anayasa Hukuku*, 15. B., Turhan Kitapevi, Ankara, 2007.
- GÜNAL, Erdoğan: *Türkiye’de Siyasal Partiler Ve Güncel Siyaset*, 1. B., Bilim Adamı y., Ankara, 2006.
- KABOĞLU, İbrahim Ö.: *Anayasa Yargısı*, İmge Kitapevi, Ankara, 2000.
- KÜÇÜK, Adnan: *Siyasi Partilere İlişkin Yasaklamalar*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- LA POLAMBARA, Joseph & WEINER, Myron: *Political Parties and Political Development*, Princeton University Pres, Princeton, 1966.
- MACIVER, R. M.: *The Modern State*, Oxford Universty Pres, London, 1964.
- MERT, Nuray: *Ulusla arası Muhafazakarlık ve Demokrasi Sempozyumu 10-11 Ocak 2004*, Ak Parti y., Ankara, 2004.
- MİCELİ, Vincenzo: Çev.: Atif AKGÜÇ, *Modern Parlamentolar: Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden*, Ulus Basımevi, Ankara, 1946.
- NEZİROĞLU, İrfan: “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 56, S. 1, 2007
- ÖZBUDUN, Ergun: *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF y., Ankara, 1962.
- ÖZBUDUN, Ergun: *Siyasal Partiler*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 440, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.
- ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, 7. B., Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.
- PEHLİVAN, Fazlı: TBMM’de Kanun Yapım Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinden Örnekler, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2007.

- PERİNÇEK, Doğu: *Anayasa ve Partiler Rejimi, Türkiye’de Siyasal Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması*, Kaynak y. İstanbul, 1985.
- SABUNCU, Yavuz: *Anayasaya Giriş*, İmaj y., Ankara, 2004.
- SAĞLAM, Fazıl: *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, Beta y. İstanbul, 2009.
- SARTORİ, Giovanni: *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Yetkin y. Ankara, 1997.
- SİLK, Paul & WALTERS, Rhodri: *How Parliament Works*, 4th Edition, Addison Wesley Longman Limited, Essex, 1998.
- ŞEN, Turgay: *Parti Disiplini Açısından Siyasal Partilerin Parlamenter Rejime Etkileri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1995.
- TANÖR, Bülent & YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.
- TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, 8. B., Beta y., İstanbul, 2003.
- TEZİÇ, Erdoğan: *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.
- TEZİÇ, Erdoğan: *100 Soruda Siyasal Partiler*, Gerçek y. İstanbul, 1976.
- TUNCAY, Suavi: *Parti İçi Demokrasi ve Türkiye*, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1996.
- TUNÇKAŞIK, Halit: *Parlamenter Rejimlerde Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamento Krizi*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara, 2008.
- TİKVEŞ, Özkan: “Anayasa’da Siyasal Partilerle İlgili Hükümler (Mukayeseli Bir İnceleme)”, *MHAD*, No: 7, 1971, s. 125-147.

- TİKVEŞ, Özkan: “Siyasi Partiler ve Anayasa Yargısı” *İÜHFM*, C. 36, S. 1-4, İstanbul, 1971, s. 145-166.
- TOKİN, F. Hüsrev: *Türk Tarihinde Siyasal Partiler ve Siyasi Düşüncenin Gelişmesi*, İstanbul, 1965.
- TUNAYA, Tarık Zafer: *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi y., İstanbul, 1980.
- TUNAYA, Tarık Zafer: *Türkiye’de Siyasal Partiler (1859-1952)*, Arba y., İstanbul, 1952.
- TURAN, İlter: “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, *AÜSBF D.*, C. 33, S. 1-2, Mart-Haziran 1978.
- TURAN, İlter: “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması – Sorunlar ve Öneriler”, *TBMM’nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlter TURAN), TESEV y., İstanbul, 2000.
- TURAN, İlter: “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *TBMM’nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlter TURAN), TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- TURAN, İlter: “Parti disiplini, Kapsam-Tarihçe-Teşvik Eden Sebepler”, *İÜİFM*, C. 28, No: 1-4, İstanbul, 1968.
- TURAN, İlter: *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, Der y., İstanbul, 1996.
- TURHAN, Mehmet: “Siyasi Parti Kapatma Davaları”, *Yeni Türkiye*, Eylül-Ekim 1997, s. 374-405.
- ÜLKEN, Hilmi Ziya: *Siyasal Partiler ve Sosyalizm*, Anıl y. İstanbul, 1963.
- YALÇIN, Bekir Sıtkı: *Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM Basımevi, Ankara, 1989.
- YANIK, Murat: *Parti İçi Demokrasi*, Beta y., İstanbul, 2002.

YAVUZ, K. Haluk: *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin y. Ankara, 2000.

II. ELEKTRONİK ORTAM KAYNAKÇASI

Adalet ve Kalkınma Partisi,

<http://www.akparti.org.tr>, 7/01/2009.

Adalet ve Kalkınma Partisi Tüzüğü,

http://web.akparti.org.tr/parti-tuzugu_80.html, 02.01.2009.

Cumhuriyet Halk Partisi,

<http://www.chp.org.tr>, 7/01/2009.

Demokratik Sol Parti,

<http://www.dsp.org.tr>, 7/01/2009.

Milliyetçi Hareket Partisi,

<http://www.mhp.org.tr>, 7/016/2009.

Milliyetçi Hareket Partisi Tarihçesi,

http://www.mhp.org.tr/mhp_tarihce.php, 04.01.2009.

Milliyetçi Hareket Partisi Tüzüğü,

http://www.mhp.org.tr/mhp_parti_tuzugu.php, 04.01.2009.

Özgürlükçü ve Dayanışma Partisi,

<http://www.odp.org.tr/>, 18/01/2009.

Türkiye Büyük Millet Meclisi,

<http://www.tbmm.gov.tr/index1.htm>, 18/01/2009.

Yeni TBMM İçtüzük Teklif Taslağı ve İlgili Metinler,

http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk_taslak_metinler0109.htm,
25.02.2009.

<http://www.anayasa.gov.tr>, 15/01/2009

http://www.chp.org.tr/index.php?module=content&page_id=144, 04.01.2009.

<http://www.cnnturk.com/2007/turkiye/07/30/dtp.mecliste.grup.basvurusunu.yapti/380625.0/index.html>, 14.01.2009.

<http://www.cnnturk.com/2009/turkiye/04/28/bedelli.askerlik.yasa.teklifi.geri.cekildi/524305.0/>, 28.4.2009.

<http://www.milliyet.com.tr/Siyaset/SonDakika.aspx?aType=SonDakika&ArticleID=1088099>, 27.4.2009.

http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=102151, 14.01.2009.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/bas/b086m.htm>, 8.5.2009.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil3/ham/b09901h.htm> 5.6.2009.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0514.pdf>, 24.4.008.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0465.pdf>, 20.5.2008.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=20417&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=30, 28.5.2009.

III. İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

E. 1964/19, K. 1965/11, K.T. 02.03.1965, *AYMKD*, S. 3.

E. 1966/7, K. 1966/46, K.T. 19.12.1966, *AYMKD*, S. 5.

E. 1970/12, K. 1971/13, K.T. 02.02.1971, *AYMKD*, S. 9.

E. 1977/6, K. 1977/14, K.T. 22.02.1977, *AYMKD*, S. 15.

E. 1990/31, K. 1990/24, K.T. 24.9.1990, *AYMKD*, S, 26.

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

E. 2005/89, K. 2006/120, K.T. 22.12.2006, *R.G.* 22.11.2007 – 26708.

E. 2008/1, K. 2008/2, K.T. 30.7.2008, R.G. 24.10.2008 – 27034.

E. 2006/111, K. 2006/112, K.T. 15.12.2006, R.G. 30.12.2006 - 26392 5. Mükerrer.

IV. TBMM TUTANAKLARI

DMTD, Yasama Yılı 2, Birleşim 61, C. 15, TBMM Basımevi, Ankara, 1984.

MMTD, Dönem 1, Top. 4, C. 38, TBMM Basımevi, Ankara, 1965.

TBMMTD, Dönem 20, Birleşim 49, C. 5.

TBMMTD, Dönem 21, Birleşim 15, C. 44, s. 83; *TBMMTD*, Dönem 21, Birleşim120, C. 67.

TBMMTD, Dönem 21, Birleşim 32, C. 78.

TBMMTD, Dönem 21, Birleşim 50, C. 53, SS. 586.

TBMMTD, Dönem 21, Birleşim 131, C. 70, SS. 737.

TBMMTD, Dönem 22, Birleşim13, C. 1.

TBMMTD, Dönem 22, Birleşim 58, C. 10.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 81, C. 17.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 83, C. 17, SS. 119.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 84, C. 17.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 85, C. 17.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 86, C. 17.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 87, C. 18.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 88, C. 18.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 89 C. 18.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 90, C. 18.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 91, C. 18.

TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 92, C. 18.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 103, C. 20.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 113, C. 22, SS. 220.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 122, C. 23, SS. 248.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 123, C. 23.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 124, C. 23.
TBMMTD, Dönem 23, Birleşim 125, C. 24.

V. DİĞER KAYNAKLAR

Ak Parti TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
DMTD, Yasama Yılı 2, Birleşim 61, C. 15, TBMM Basımevi, Ankara, 1984.
DTP TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
Essential Dictionary İngilizce-İngilizce, Türkçe Sözlük, Metro Kitap y., İstanbul, 1994.
Ferit DEVELLİOĞLU, Osmanlıca – Türkçe Ansiklopedik Lügat, Doğu Ltd Matbaası, Ankara, 1980.
MHP TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
MMTD, Dönem 1, Top. 4, C. 38, TBMM Basımevi, Ankara, 1965.
MMTD, Dönem 51, Birleşim138, C. 20.
Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük, C. 1, Sabah Gazetesi y., İstanbul, 1990.
TBMM Bütçe Müdürlüğü arşivi.
TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü arşivi.

Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayını, C. 2, Ankara, 1988, s. 1771.

Tüzük, CHP y. Ankara, 2007.

1 Kasım 1956 tarihli Dâhili Nizamname, TBMM Basımevi, Ankara, 1965.

ÖZGEÇMİŞ

Fazlı Pehlivan, 1979 yılında Ankara’da doğmuştur. Anafartalar Anadolu Ticaret ve Meslek Lisesi’ni 1997 yılında bitirerek aynı yıl İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni kazanmıştır. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden 2001 yılında mezun olmuştur.

2005 yılı Ocak ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü’nde Yasama Uzman Yardımcılığına, 2006 yılı Ekim ayında ise Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında Yüksek Lisans eğitimine başlamıştır.

Halen Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bütçe Müdürlüğü’nde Yasama Uzmanı olarak görev yapan Pehlivan, evli olup iyi derecede İngilizce bilmektedir.