

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKE UYGULAMALARI ÇERÇEVESİNDE TBMM'DE KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN KOMİSYONLARA HAVALESİ

Hasan ERİKLİ*
Havvana YAPICI KAYA**

Özet

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri, TBMM'de ilgili ihtisas komisyonlarında görüşülmektedir. Konunun hangi ihtisas komisyonunda görüşüleceği, meri mevzuat ve teamüller çerçevesinde TBMM Başkanlığı tarafından belirlenmektedir. Ancak konunun hangi komisyonun faaliyet ve yetki alanına girdiği çoğu zaman tartışma konusu olmaktadır. Komisyonların işyükü dağılımı açısından da Plan ve Bütçe Komisyonu ile Dışişleri Komisyonu aleyhine ciddi bir dengesizlik bulunmaktadır. Bu çerçevede TBMM'de havale işlemlerinde halen oturmuş bir sistem bulunduğu söylenemez.

Bu çalışmada, TBMM'de havale işlemleri, bazı AB üyesi ülke uygulamaları da ele alınarak incelenecek ve öneriler getirilmeye çalışılacaktır. Kanun tasarı ve tekliflerinin dışında ayrıca kanun hükmünde kararname, dokunulmazlık tezkerelerinin, Sayıştay raporlarının ve 5018 sayılı Kanun kapsamındaki bazı raporların ilgili komisyonlara havalesi söz konusu olabilmektedir. Çalışmamız kapsamında sadece kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara havalesi konusu incelenecektir. Komisyonların işyüklerinin değerlendirilmesinde 21., 22. ve 23. yasama dönemleri esas alınmıştır.

***Anahtar Kelimeler:** Yasama Meclisleri, Parlamentolar, İçtüzük, TBMM, Komisyonlar, Havale*

THE REFERRAL OF BILLS AND PROPOSALS TO THE COMMITTEES IN THE PARLIAMENT OF TURKEY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION MEMBER STATES PRACTICES

Abstract

The bills and proposals submitted to the Presidency of the Parliament of Turkey are debated in the related standing committees. Presidency of the Parliament is authorized to determine in which committee the matter be debated. The competence

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, Yasama Uzmanı, herikli@tbmm.gov.tr

** TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, Yasama Uzmanı, havvanayapici@tbmm.gov.tr

of the committees is a subject of conflicts between the committees most of the time. There is also a inequity between the committees in terms of their work load against the Plan and Budget Committee and Foreign Affairs Committee. In this context there isn't a institutionalized system in terms of referral procedure in the Parliament of Turkey.

In this paper, the referral procedure in the Parliament of Turkey is studied to analyze and make suggestions in terms of some EU Member States' practices. The referral of the decrees having the force of law, inviolability certificates, Court of Auditors' reports, the reports in the context of the Law numbered 5018 are not discussed and for making evaluation of the standing committees' work load, the 21 st, 22 nd and 23 rd legislative terms are included in the context of this paper.

Key Words: *Legislatures, Parliaments, Standing Orders, The Parliament of Turkey, Committees, Referral*

Giriş

Yasama meclisleri, çalışma yüklerinin ağırlığını azaltmak, yasama faaliyetlerini hızlı ve verimli yürütebilmek için komisyonlar halinde çalışma yolunu seçmişlerdir. Nitekim yasama meclislerinin tüm üyeleriyle bu çalışmalarını yürütmeye çalışması durumunda yasama sürecinin tıkanması kaçınılmaz olacaktır.¹

Komisyonlar halinde çalışma gereği, inceleme aşamasının dar kapsamlı bir grupta daha ayrıntılı olarak gerçekleştirilebilmesi ile komisyon üyelerinin kendilerini esas organın üyelerinden daha fazla konuya vakfetmelerini sağlayacak uzmanlık ve zamana sahip olabilmelerine dayanmaktadır. Komisyonu yetkilendiren organa göre komisyon daha dar bir yetki alanına sahip olduğundan, bu işbölümü ve uzmanlaşmayı da sağlamaktadır. Bu yetki devrinin sonucu, komisyonların kendiliğinden bağlayıcı kararlar alamamaları ve esas organa tavsiyelerde bulunarak ulaştıkları sonuçları raporlamalarıdır.²

¹ Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965, s. 8.

² David ROBERTSON, **A Dictionary of Modern Politics**, Third Edition, Europa Publications, United Kingdom, 2002, s. 93.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Yasama meclisleri; yasama, bütçe ve hükümetin denetimi olmak üzere üç temel yetkisini komisyonlara aktarabilmektedir.³ Yasama meclisleri, yasama alanındaki yetki devri yoluyla genel kurul aşaması öncesi ya da sonrası olarak değişmekle birlikte kendisine sunulan işleri daha küçük formda çalışma kurulları olan komisyonlara havale ederek çalışmaktadır.

İstisnai durumlarda bazı yasama meclisleri, komisyonlara yasama yetkisini devrederek kendi adına faaliyette bulunmak için tam yetki verirken; bazıları ise yasama yetkilerini koruyarak yasama sürecinin herhangi bir aşamasında komisyonlara hiçbir yetki vermeksizin ve dolayısıyla herhangi bir havale gerçekleştirmeksizin kanun önerisini kanunlaştırabilmektedir. Bu iki uç usul dışında genel uygulama, yasama sürecinin genel kurul ile bir ya da birden fazla komisyon arasında paylaştırılması şeklinde gerçekleşmektedir.⁴

Yasama konularının, ilgili alanda ihtisas sahibi komisyonlarda görüşülmesi, diğer bir deyişle havale işleminin doğru bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ilgili konuların uzman kişiler eliyle sonuçlandırılabilmesi açısından önemlidir. TBMM’de gerçekleştirilen havle işlemleri sonrasında komisyonların faaliyet ve yetki alanları konusu çoğu zaman tartışma konusu olabilmektedir.

Bu çalışmada, AB üyesi ülke parlamentolarında ve TBMM’de komisyonlar arasındaki iş dağılımı ve havale konusu çeşitli yönleri itibariyle incelenerek TBMM’deki havale işlemleri açısından bazı öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

I.HAVALE KAVRAMI

İngilizce’de “*commit*”/commitment-committal ya da “*refer*”/referral kavramlarına karşılık gelen havale kavramı, “görüşme, yeniden görüşme ya da karar için gönderme”⁵, “tasarı ve benzerinin bir komisyona gönderilmesi”⁶

³ Ingvar MATTSON; Kaare STROM, “Committee Effects on Legislation”, **Patterns of Parliamentary Behaviour**, Herbert DÖRING, Mark HALLERBERG (eds.) içinde, Ashgate Publishing, England, 2004, s. 93.

⁴ İtalya ve İspanya yasama meclislerinde bir yasama konusunun genel kurul aşamasından geçmeden komisyon aşamasında kanunlaşması imkânı bulunmaktadır. Almanya ve İspanya yasama meclislerinde komisyon aşaması yapılmaksızın sadece genel kurul görüşmeleriyle kanunlaşma mümkündür. (Bkz. Havvana YAPICI, “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar”, **Yasama Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2007, S. 5, s. 57-81.)

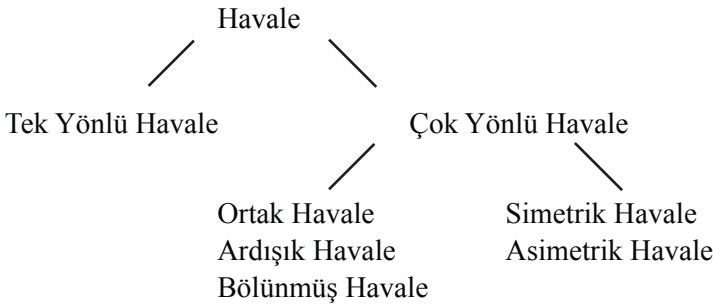
⁵ “refer” başlığı, **Collins Dictionary and Thesaurus in One Volume**, Hyper Collins Publishers, Glasgow, 1994, s. 836.

⁶ “commit” başlığı, **Collins Dictionary and Thesaurus in One Volume**, s. 193.

ya da “bir yasama konusunun komisyona gönderilme süreci”⁷ olarak tanımlanabilir. Türk Dil Kurumu havaleyi, “Bir işi bir başkasının sorumluluğuna bırakma, ısmarlama, devretme”⁸ şeklinde tanımlamaktadır. Esasen komisyon/komite kavramı da “daha geniş bir grubun bir konuda görüş ve tavsiyelerini formüle etmek üzere yetki verdiği küçük grup”⁹ ya da “bir işin ya da konunun gönderildiği oluşumu” ifade etmektedir.¹⁰ Bu çerçevede komisyonlar asli yetkilerle değil, bağlı oldukları yasama meclislerinden kaynaklanan ikincil yetkileri haiz olarak ilgili yasama meclisi adına faaliyette bulunur.

Hem bakanlıkların görev alanlarına paralel bir şekilde oluşturulan uzmanlığa dayanan komisyon sistemlerinin hem de bakanlıklara paralel örgütlenme söz konusu olmayan uzmanlığa dayanmayan komisyon sistemlerinin uygulandığı parlamentolarda ortak olan husus yapı içerisinde farklı konu alanlarında faaliyet gösteren birden fazla komisyonun bulunmasıdır. Bu durum parlamentoya sunulan yasama konularının komisyonlara havalesinin ne şekilde gerçekleştirileceği sorununu gündeme getirmektedir.

Komisyonlara havale konusunda aşağıdaki çerçevede bir ayrıma gidilebilir:



⁷ “commitment” başlığı, Wilbur W. WHITE, **White’s Political Dictionary**, The World Publishing Company, Ohio, 1947, s. 64.

⁸ “havale” başlığı, **Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük**, 10. Baskı, Türk Dil Kurumu Yayınları: 549, Ankara, 2005, s. 861.

⁹ “committee” başlığı, Iain McLEAN; Alistair McMILLAN, **Oxford Concise Dictionary of Politics**, Oxford University Press, Oxford, 2003, s. 92.

¹⁰ KARAMUSTAFAOĞLU, **age.**, s. 3-7; **Online Etymology Dictionary**, “committee” başlığı, <http://www.etymonline.com/index.php?search=committee&searchmode=none>, (Erişim Tarihi: 22/07/2010).

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Tek yönlü havalede konu tek bir komisyona yönlendirilir, o komisyonda görüşülerek rapora bağlanır ve genel kurul görüşmelerine hazır duruma getirilir.

Bazı ülke parlamentolarında hukuki olarak tek bir komisyona havale mümkündür. Bazılarında ise hukuki olarak birden fazla komisyona havale mümkünken, genel uygulama tek bir komisyona havale olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Estonya, Avusturya ve Finlandiya yasama meclislerinde tek bir komisyona havale gerçekleştirilmektedir. Romanya’da ise kanun tasarı ve teklifleri, genellikle uygulamada tek bir komisyona havale edilmekle birlikte birden fazla komisyona gönderildiği istisnai durumlar da söz konusu olabilmektedir.¹¹

Çok yönlü havalede ise konu iki veya daha fazla komisyona havale edilebilmektedir. Çok yönlü havale; *ortak havale*, *ardışık havale* ve *bölünmüş havale* olmak üzere üç şekilde gerçekleştirilebilir.

Ortak havalede, birden fazla komisyonda konu aynı anda görüşülür. İspanya, Polonya ve İtalya yasama meclislerinde birden fazla komisyona havale edilen veya birden fazla komisyonu ilgilendirdiği görülen kanun önerileri, bu komisyonların üyelerinden oluşan bir karma/birleşik komisyonda görüşülür.¹²

Ardışık havalede, konu öncelikle bir komisyona, sonra diğerine/diğerlerine gönderilir ve komisyonlar havale sırasına göre konuyu görüşür. TBMM İçtüzüğü’nde 1996 yılında yapılan değişiklik öncesinde birden fazla komisyona tek bir dosya ile gönderilen kanun önerisinin komisyonlarda belli bir sırayla görüşmesi yapılmaktaydı. İlgili komisyonlar kendilerine kanun önerisi dosyasının ulaşmasını beklemek durumundaydı.

Bölünmüş havalede ise teklifin farklı bölümleri, hangi komisyonu ilgilendiriyorsa o komisyona havale edilir. Genellikle bir kanun önerisinin tamamıyla komisyonların görev alanlarına göre paylaştırılarak gönderilmesi söz konusu olmamakta ve komisyonlardan biri kanun önerisini tüm yönleriyle değerlendirme göreviyle yüklenmektedir.

¹¹ European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Web Sitesi, “Referring Draft Legislation to Parliamentary Committees”, ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna Estonya, Avusturya, Finlandiya ve Romanya yasama meclislerinin verdiği cevaplar, <http://www.ecprd.org>, (Sınırlı Erişim), (Erişim Tarihi: 07/06/2010).

¹² ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna İspanya, Polonya ve İtalya yasama meclislerinin verdiği cevaplar.

Çok yönlü havale olduğu durumlarda yapılabilecek diğer bir ayırım, *simetrik* ve *asimetrik* havale olabilir. Simetrik havalede, konunun kendilerine havale edildiği komisyonlar, yetkileri itibariyle aynı önemi haizdir, diğer bir deyişle birinin diğerine bir üstünlüğü bahis mevzuu değildir. Asimetrik havale ise, komisyonlardan birine diğerleri görüş bildirmekte ve anılan komisyon görüşleri değerlendirerek bir sonuca ulaşmaktadır. Örneğin, Portekiz Yasama Meclisi'nde kanun önerileri birden fazla komisyona havale edilmekte, komisyonlar arasında esas-tali komisyon ayırımı bulunmamakta ve her komisyonun raporu aynı önemi haiz bulunmaktadır. Romanya Yasama Meclisi'ndeki uygulamaya göre ise Başkanlık Divanı kanun önerisi konusunda birden fazla komisyonu tayin edebileceği gibi tayin edilmiş bir komisyona diğer komisyonların görüş bildirmesini de öngörebilmektedir. Bu durumda bildirilen görüşlerin bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte bir komisyon diğerlerinin üzerine çıkarılmaktadır.¹³

Bu kapsamda TBMM örneğine bakacak olursak; TBMM'de kanun tasarısı ve teklifleri, konularının birden fazla komisyonu ilgilendirip ilgilendirmemesine göre yalnız bir komisyona veya birden fazla komisyona havale edilebilmektedir. Kendilerine havale gerçekleştirilen komisyonlardan biri esas komisyon, diğeri/diğerleri ise tali komisyon olmaktadır. Tali komisyonların sayısında herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır, zaman zaman bu sayı dört ve beş komisyona kadar çıkabilmektedir. Esas komisyon ise her halde bir tane olmak zorundadır. Tali komisyonların görüşleri, esas komisyonlar için bağlayıcı olmadığı için komisyonlar arasında asimetrik bir ilişki söz konusudur. TBMM uygulamasında tasarı ve tekliflerin bir bölümün bir komisyona, diğer bölümünün ise başka bir komisyona havalesini öngören yukarıda bahsedildiği gibi bölünmüş havale uygulaması mevcut değildir. Zaman zaman bu öneri tartışılmakla birlikte bölünmüş havale usulünün, tasarı ve tekliflerin görüşme sürecini düzenleyen TBMM İçtüzüğü'nün temel felsefesini tamamen değiştireceği düşüncesiyle bu öneriye ihtiyatla yaklaşılmaktadır.

II. KOMİSYONLARA HAVALENİN HUKUKİ

DAYANAKLARI

Yasama meclisleri, komisyonlara havale işlemini belirli usuller çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Bu usuller de kimi zaman ülkelerin anayasala-

¹³ ECPRD'nin 184 numaralı sorusuna Portekiz ve Romanya yasama meclislerinin verdiği cevaplar.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

rında, kimi zaman meclislerin içtüzüklerinde ve kimi zaman ise kanunlarda veya daha alt düzeydeki bir kısım normlarda düzenlenmiştir.

Komisyonlara ilişkin düzenlemelerin parlamenter uygulamada anayasa ve kanunlardan daha çok yasama meclislerinin içtüzüklerinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte anayasa koyucu tarafından önem atfedilen ya da uzmanlık gereksiniminin ön plana çıktığı bazı komisyonlara ilişkin düzenlemelere anayasa ve diğer kanunlarda da yer verilmektedir.

Avrupa ülkelerinde de havaleye ilişkin düzenlemeler genellikle içtüzüklerde öngörülmüştür. Bununla birlikte istisnai olarak Anayasa’da hüküm öngören ülkeler de bulunmaktadır.

Slovakya, Romanya, İsveç, Avusturya, Polonya, Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İspanya ve İtalya yasama meclislerinde içtüzüklerde havaleye ilişkin hükümlere yer verilmiştir. *Finlandiya ve Letonya* yasama meclislerinde anayasalarda komisyonların sorumlulukları belirtilmekte ve içtüzüklerde ise havaleye ilişkin diğer hükümlere yer verilmektedir.¹⁴

Danimarka Yasama Meclisi’nde komisyonların yetki alanlarının İçtüzük Komisyonu (*Standing Orders Committee*¹⁵) tarafından belirlenmesi öngörülmüştür (İçt., m. 7). Hangi komisyonun hangi yasama konularını inceleyeceğine dair İçtüzüğün ekinde bir yetki kataloğu yer almaktadır.

TBMM’de kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara havale edilmesinde hukuki dayanaklar ise Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, TBMM İçtüzüğünün 20. maddesi ve gerekçesi, 30/10/1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, bazı komisyonların kuruluşuna dair kanunlar ile havale edilecek konu ile benzer ya da aynı mahiyetteki konuların daha evvel havale edildiği komisyonlara ilişkin oluşmuş teamüllerdir.

III. YASAMA SÜRECİNDE HAVALA AŞAMASI

Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyona havale edildiği aşama komisyonlara atfedilen rol açısından önemlidir. Komisyonlara havalenin tasarı ve teklifin genel kuruldaki görüşmelerinden önce ya da sonra gerçekleştirilmesi,

¹⁴ ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna Slovakya, Romanya, İsveç, Avusturya, Polonya, Portekiz, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İspanya, İtalya, Finlandiya ve Letonya yasama meclislerinin verdiği cevaplar.

¹⁵ İçtüzük Komisyonu, Başkanlık Divanı; Başkan, dört Başkan Yardımcısı, dört Sözcü ve bu sayıyı 21’e ulaştıracak şekilde Parlamento üyelerinden oluşur (İçt., m. 11).

ilgili parlamentoda komisyonların yasama sürecindeki etkinliğini ortaya koymada önemli bir ölçüt teşkil eder.

Komisyonlara havale öncesinde genel kurulda görüşme yapılması durumunda, genel kurulun kanun önerisi konusundaki kararı, komisyonu bağlar ve sınırlandırır. Bu aşamada, kanun önerisinin genel ilkeleri belirlenir ve bu aşamadan sonra komisyon sadece ayrıntılar üzerinde değişiklik yapabilir.¹⁶ Genel kurulda genel ilkeleri itibariyle kabul edilmeyen kanun önerilerinin ise komisyonlara havalesi gerçekleştirilmez.

Birçok yasama meclisinde komisyonlar, genel kurul aşaması öncesinde görüşmeleri gerçekleştirmekte ve görüşme sıralaması etkili yasama komisyonları için gerekli bir koşul olarak değerlendirilmektedir.¹⁷ 18 yasama meclisinin komisyonları üzerinde yapılan bir incelemede bu ülkelerin sadece dördünde (*yüzde 22'si*) genel kurul aşamasının komisyon aşamasından önce olduğu görülmektedir.¹⁸ 1995 yılı verilerine göre yapılan bu inceleme sonrasında günümüze kadar ülkelerin yasama süreçlerinde meydana gelen değişiklikler ve AB üyesi olan yeni ülkeler göz önünde bulundurulduğunda yaklaşık yarısında genel kurul aşamasının komisyon aşamasından önce gerçekleştirildiği görülür.¹⁹ Genel kurul aşamasının yasama sürecinde önceliği olan ülkelere bazılarında sürecin ne şekilde işlediğini aşağıdaki örneklerden görebiliriz.

Danimarka Yasama Meclisi'nde, kanun önerileri üç okumadan geçirilir (Anayasa, m. 41, İkt., m. 10/4). İçtüzüğün 11. maddesine göre, herhangi bir kanun önerisi genel kurulda ilk okuması yapılmaksızın komisyonlara havale edilmez. İlk okuma sırasında çok fazla ayrıntıya girilmeksizin ilgili kanun önerisi genel ilkeleri itibariyle görüşülür. Değişiklik önergesi sunulmaz. Bu okuma aşamasının sonlanması müteakiben genel kurul tarafından kanun önerisinin herhangi bir komisyona havale edilip edilmeyeceğine karar verilmektedir.²⁰ İkinci okumadan sonra da bir milletvekilinin önerisi üzerine

¹⁶ **Parliaments of the World (A Comparative Reference Compendium)**, Second Edition, Volume II, Interparliamentary Union, 1986, s. 961.

¹⁷ MATTSON; STROM, "Committee Effects on Legislation", s. 99.

¹⁸ Ingvar MATTSON; Kaare STROM, "Parliamentary Committees", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Herbert DÖRING (ed.) içinde, Campus/St. Martin's, Frankfurt/New York, 1995, s. 279-280; Kaare STROM, "Parliamentary Committees in European Democracies", **The New Roles of Parliamentary Committees**, Lawrence D. LONGLEY; Roger H. DAVIDSON (eds.) içinde, Frank Cass, London, 1998, s. 43-44.

¹⁹ Bu sonuca AB üyesi ülkelerin anayasa ve içtüzükleri incelenerek ulaşılmıştır.

²⁰ **Standing Orders of the Folketing**, Folketing, October 2009.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

İlgili kanun önerisinin komisyonlara havalesine genel kurulca karar verilebilmektedir. Bu durumda kanun önerisi ikinci ve üçüncü okuma arasında komisyon gündemine girer ve komisyon üçüncü okumaya temel teşkil etmek üzere ek bir rapor hazırlar.²¹ Kanun önerilerinin yaklaşık yüzde 15’i ikinci okuma sonrasında tekrar komisyonlara havale edilmektedir.²² Danimarka Yasama Meclisi’nde komisyonlara havale zorunlu olmamakla birlikte uygulama, kanun önerilerinin komisyonlara havale edilmesi yönündedir.²³ Genellikle desteği olmayan kanun önerileri komisyonlara havale edildiğinden komisyonlara, görüşmelerinde genel kurul tarafından bir sınırlama getirilmemektedir.²⁴

İrlanda Yasama Meclisi’nde yasama süreci beş aşamadan oluşmaktadır. Kanun önerisinin Meclise sunulmasını müteakiben genel kurulda gerçekleştirilen ikinci aşamayı, komisyonlarda gerçekleştirilen üçüncü aşama takip etmektedir. İkinci aşamada, kanun önerisinin içeriği ve ilkeleri konusunda geniş kapsamlı bir müzakere gerçekleştirilmektedir. Üçüncü aşamada ise kanun önerisinin madde madde detaylı müzakeresi gerçekleştirilmekte ve değişiklik önerileri bu aşamada sunulmaktadır. Bu iki aşama yasama sürecinin en önemli aşamalarını teşkil etmektedir. (İçt., m. 120-129)²⁵ İlgili yasama konusunun komisyon aşamasına geçebilmesi için, ikinci okuma sırasında reddedilmemiş olması gerekmektedir.²⁶

İngiltere’de komisyonlar, önceki genel kurul görüşmeleri ile ciddi oranda sınırlandırılmaktadır. İngiliz Yasama Meclisi’nde yasama süreci; birinci okuma, ikinci okuma, komisyon aşaması, rapor aşaması ve üçüncü aşamadan oluşmaktadır. Birinci okumada kanun önerisi (*public bill*), başlığı ile tanıtılır

²¹ **The Parliamentary System of Denmark**, Folketinget, http://www.ft.dk/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark_A4_Opslag_24s%20pdf.ashx, (Erişim Tarihi: 10/8/2010), s. 17.

²² ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna Danimarka Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

²³ MATTSON; STROM, “Committee Effects on Legislation”, s. 102.

²⁴ STROM, “Parliamentary Committees in European Democracies”, s. 46.

²⁵ **İrlanda Yasama Meclisi Dail İçtüzüğü için bkz.,**

http://www.oireachtas.ie/documents/proceduraldocuments/StandingOrders2007_English_and_Irish.pdf, (Erişim Tarihi: 10/8/2010); “**Know Your Parliament (A Guide to the Houses of the Oireachtas)**”,

http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/contentassets/documents/Oireachtas_lowres.pdf, (Erişim Tarihi: 10/8/2010), s. 27.

²⁶ Adriaan Cornelis KOEKKOEK, “Ireland”, **Constitutional Law of 15 EU Member States**, Lucas PRAKKE, Constantijn KORTMAN (Eds.) içinde, Kluwer Legal Publishers, Netherlands, 2004, s. 452.

ve üzerinde görüşme yapılmaksızın ikinci okumanın zamanı ifade edilerek yayımlanır. İkinci okumada kanun önerisinin genel noktaları üzerinde görüşme ve tümü üzerinde bir oylama yapılır. İkinci okumada üyelerden birinin ilgili kanun önerisinin genel kurulda komisyon gibi (*Committee of the Whole House*) görüşülmesi yönünde talebi olmazsa ya da ilgili kanun önerisinin niteliği genel kurulda bu şekilde görüşülmesini gerektirmezse,²⁷ komisyonlara havale olunur. Komisyon bu aşamada, kanun önerisinin detaylarına inerek madde madde görüşme yaparken genel kurulun görüşmeler sırasında belirlediği genel ilkeleri de gözetmek durumundadır.²⁸

Bazı ülkelerde ise kanun önerileri öncelikle komisyonlara havale edilmekle birlikte bunun konu bazında bazı istisnaları bulunmaktadır. Örneğin Polonya Yasama Meclisi'nde Anayasa, seçim, insan haklarına dair kanun önerileri, bütçe ve vergi kanun önerileri, devlet bütçesine etkisi olacak kanun önerileri, temel kanunlar, merkezi ve yerel idari teşkilata dair kanun önerileri öncelikle genel kurulda görüşülür. Genel kurulda gerçekleştirilen bu okuma aşaması komisyonların rollerini zayıflatıcı bir nitelik arz etmekle birlikte, genel kurulda yapılan bu görüşme genel noktalara ilişkindir. Görüşme genellikle komisyona havale ile sonuçlanmakta ve milletvekilleri tarafından sunulan kanun önerileri bu okuma aşamasında çoğu zaman reddedilmektedir.²⁹

Görüşme konusunda önceliğin komisyonlarda olduğu ülkelerde, kanun önerisi genel kurul öncesinde yasama komisyonlarına görüşülmek üzere gönderilmekte ve ilgili komisyon raporunun genel kurulca alınacak karar üzerinde esaslı etkisi bulunmaktadır.

TBMM sisteminde kanun tasarı ve teklifleri öncelikle komisyonlarda görüşülmektedir. İçtüzüğü'nün 73. ve 74. maddeleri gereğince TBMM Başkanı gelen kanun tasarı ve tekliflerini ilgili komisyonlara doğrudan doğruya havale eder. Kanun tasarılarının havalesinin tutanak dergisine ve ilan tahtasına

²⁷ Anayasal önemi olan, siyasi açıdan büyük önemi haiz olan, görüşülmek üzere yeni bir komisyon kurulması zaman kaybı teşkil edecek olan, hükümetin acilen kabulünü istediği kanun önerileri ile bütçe kanun önerileri genel kurulda komisyon olarak görüşülmektedir.

²⁸ Lucas PRAKKE, "The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", **Constitutional Law of 15 EU Member States**, Lucas PRAKKE, Constantijn KORTMAN (Eds.) içinde, Kluwer Legal Publishers, Netherlands, 2004, s. 905-906; Michael ZANDER, **The Law Making Process**, Sixth Edition, Cambridge University Press, New York, 2004, s. 53-57.

²⁹ David M. OLSON; Ania VAN DER MEER-KROK-PASZKOWSKA; Maurice D. SIMON; Irena JACKIEWICZ, "Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members", **The Journal of Legislative Studies**, 4:1, 1998, s. 114.

yazdırılması³⁰ öngörülmekle birlikte kanun tekliflerinde bu yönde açık bir hüküm yer almamaktadır. Uygulamada, her ikisinde de aynı usulün uygulandığı görülmektedir. Bu işlem, milletvekilleri bakımından bilgilendirici bir mahiyet arz etmektedir.

IV. KANUN ÖNERİSİNİN KOMİSYONA HAVALA EDİLMEMESİ DURUMU

Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda görüşülmesi önemli olmakla birlikte bazı ülke uygulamalarına bakıldığında zaman ilgili yasama konusunun herhangi bir komisyona havale edilmeksizin kanunlaştırılmasının mümkün olduğu tespit edilmiştir.

AB üyesi ülke parlamentolarında da ilgili kanun tasarısı ya da teklifinin komisyonlara havale edilmeksizin doğrudan genel kurulda görüşülebilmesine dair uygulamaların olduğu görülmektedir.³¹

Almanya Yasama Meclisi’nde Ulusal Meclis (*Bundestag*), komisyon aşamasının atlanmasına karar verebilir. Örneğin, kanun önerisi çok basitse ve partilerin alacağı pozisyonlar başlangıçta belliyse komisyon aşaması atlanabilmektedir. Bu yola başvurulması, Ulusal Konsey’in üçte iki çoğunluğunun oyuyla söz konusu olabilmektedir. Ancak komisyon aşamasının atlanması yöntemi nadiren uygulama alanı bulur ve genel uygulama kanun önerisinin ilgili komisyonda ayrıntılı olarak incelenmesi yönündedir.³²

İspanya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi (Congress of Deputies) kanadında “Tek Okuma Yöntemi”yle (*Single Reading Process*) komisyon aşaması yapılmaksızın konu genel kurulda tümüyle oylanarak kabul edilebilmektedir. Bu yöntem, niteliği gereği komisyon aşamasını gerektirmeyen konular-

³⁰ Uygulamada ilgili kanun tasarısı ya da teklifinin havalesine dair bilgiye, gelen kâğıtlarda yer verilmekte ve gelen kâğıtlar da tutanak dergisine eklenmektedir. Söz konusu gelen kâğıt, elektronik ilan panolarına da yansıtılmaktadır. Bununla ilgili ifade aşağıdaki şekilde olmaktadır:

- Afyonkarahisar Milletvekili Mahmut Koçak’ın, 2830 Sayılı Siyasal Partiler Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/892) (Anayasa Komisyonuna) (Başkanlığa geliş tarihi: 7.11.2006)

- Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/210) (Avrupa Birliği Uyum; Milli Savunma ve Adalet Komisyonlarına) (Başkanlığa geliş tarihi: 17.5.2006)

³¹ Bu uygulamaların ayrıntıları için bkz. YAPICI, *agm.*, s. 72-74.

³² **The German Bundestag- Functions and Procedures**, Neue Darmstadter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach, 2006, s. 88.

da uygulanmaktadır. Tek okuma yönteminin uygulanmasına genel kurulda karar verilmektedir (İçt., m. 150).³³

Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey (National Council) kanadında antlaşmalara ilişkin olan tasarıların Başkan tarafından komisyona havale edilmeksizin genel kurulda görüşülerek kanunlaştırılması genel kurula önerilebilmektedir (İçt., m. 28 (a)). Başkanın bu yöndeki önerisine herhangi bir itiraz olması durumunda ilgili yasama konusu ilk okuma için komisyona gönderilir.³⁴

TBMM uygulaması açısından görüşülmesi gereken komisyondan başka bir komisyonda görüşülmüş veya hiç bir komisyonda görüşülmemiş bir kanunun hükmünün ne olacağı ve iptal edilebilirlikle karşı karşıya kalıp kalmayacağı sorunu incelemeye değerdir.

Anayasa'da aşağıdaki maddelerde ifade edilen hususlar dışında bir kanun önerisinin TBMM komisyonlarında görüşülmesine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır:

a) Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnemelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceği (m. 91),

b) Bütçe tasarılarının kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda inceleneceği (m.162),

c) Kesinhesap kanunu tasarısının, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınacağı (m. 164).

Anayasa'nın 95. maddesi gereğince TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceğinden komisyonlar halinde çalışma prensibi ve komisyona havale konusu İçtüzükte düzenlenmiştir.

Anayasa Mahkemesi, bir kararında yasama meclislerindeki komisyonlar ve bunların yasama işlemlerindeki yerleri ve etkilerini değerlendirirken;

*"... yetkili komisyonlardan geçmeksizin veya usulünce kurulmamış bir komisyondan geçerek kabul edilmiş yasa tasarısının, iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile malul sayılması gerektiği sonucuna varılır."*³⁵

³³ **Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress**, Genel Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002.

³⁴ **Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey İçtüzüğü için bkz.**, <http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml>, (Erişim Tarihi: 5/6/2010).

³⁵ E: 1964/26, K: 1966/1, K. T. 13/1/1966, **AMKD 4**, s. 21.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

ifadesine yer vermektedir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bu kararda komisyonun kuruluşundaki aksaklıklar sonradan genel kurulda giderildiği için, kanunu şekil yönünden iptal etmemiştir. Sonraki kararlarında süreklilik kazanan görüşüne göre:

“Anayasa’ da kimi hallerde kurulması öngörülen karma komisyonlar dışında...Birer İçtüzük düzenlemesi olan ve meclislerce kabul edilen yasaların sıhhati bakımından da şart bulunmayan komisyonların çalışmalarına ve kuruluşlarına ilişkin olarak işlenen hatalar veya usulsüzlükler yasaların Anayasa’ya aykırı sayılabilmeleri için yeter sebep değildir”³⁶.

Bu kararlardan çıkan sonuca göre sadece kanun ve İçtüzük hükümlerine göre kurulan komisyonların kuruluş ve işleyişindeki usulsüzlükler, kanunların şekil yönünden iptalini gerekli kılmamaktadır. Ancak Anayasa’da öngörülmüş olan komisyonlar müstesnadır.

Bu durumda Anayasa’da öngörülmüş olan komisyonlar dışındaki herhangi bir komisyona havale işlemini TBMM Başkanının gerçekleştirmemesi ve doğrudan genel kurul aşamasına geçilmesi yolunu açması, Anayasaya aykırılık teşkil etmeyecektir. Ancak, İçtüzüğün 14. maddesi gereğince *“kendisine Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirmekle”* görevli olan Meclis Başkanı görevini ihmal etmiş olacaktır.

Ayrıca, çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütmesi öngörülmüş olan TBMM’nin mevcut yöntem kurallarına aykırı bir tutumu söz konusu olacaktır.

V. ESAS VE TALİ KOMİSYON AYRIMI

Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara havalesi birden fazla komisyona veya birden fazla komisyondan kurulu bir karma komisyona gerçekleştiriliyor ise bu çok yönlü havale sistemi olarak nitelendirilmektedir. Kanun tasarı ve teklifleri genellikle birden fazla komisyonun yetki alanını ilgilendiren hükümler ihtiva etmektedir. Dolayısıyla kanun tasarı ve tekliflerinin genellikle birden fazla komisyona havale edilmesi gerekebilmektedir. Burada özellikle üzerinde durmaya çalışacağımız husus, tasarı ve teklifin birden fazla komisyona havalesi durumunda komisyonların yetkilerinin ve birbirleriyle ilişkilerinin ne olacağı hususudur. Özellikle ülkemizde yer alan esas-tali komisyon ayrımı, hangi komisyonun raporunun genel kurul görüşmelerinde esas alın-

³⁶ E: 1968/15, K: 1968/13, K. T. 3, 4 ve 5 Mayıs 1968, **AMKD 6**, s. 162-163.

çağı hususunda önem arz etmektedir. Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyon, esas komisyon olarak adlandırılmaktadır. Tali komisyonlar ise işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır (İçt., m. 23). Anlaşıldığı üzere, ülkemizdeki esas komisyonların tali komisyonlara karşı mutlak bir üstünlüğü söz konusu olmakla birlikte, tali komisyonların görüşlerinin esas komisyon tarafından dikkate alınıp alınmayacağı ve dikkate alınacak ise ne oranda alınacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

TBMM tarafından, 5 Aralık 2003'te "Yasama Komisyonlarına Kanun Önerilerinin Havalesi" konusunda ECPRD'ye (*Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi-European Centre for Parliamentary Research & Documentation*) sunulan bilgi istemi neticesinde ülkelerin vermiş oldukları cevaplar incelendiğinde, genellikle yasama meclislerinin komisyonları arasında esas-tali komisyon ayrımının olmadığı, tek bir komisyona havalenin ya da birden fazla komisyona havale edildiği hallerde bu komisyonların bir araya gelerek karma komisyon teşkil etmeleri ve konuları bu komisyon çatısı altında görüşmelerinin yaygın uygulamayı teşkil ettiği görülmektedir.³⁷

Estonya, Avusturya ve Finlandiya yasama meclislerinde kanun önerileri tek bir komisyona havale edilmektedir.

Birden fazla komisyona havale edilip, bunların bir araya gelerek "karma komisyon" şeklinde konuyu görüştükları ülkeler, Polonya, İspanya, İtalya'dır.

Yasama konularının birden fazla komisyona havale edildiği yasama meclislerinden Romanya'da esas-tali komisyon ayrımı olmamakla birlikte Başkanlık Divanı, birden fazla komisyonu, tayin edilmiş bir komisyona görüşlerini bildirmesi için görevlendirebilir. Bu durumda bu görüşler, tayin edilmiş komisyon için bağlayıcı değildir. Görüldüğü üzere bu durumda her ne kadar esas-tali komisyon ayrımı olmasa da tayin edilmiş komisyon ve diğer komisyonların birbirleri karşısındaki durumu buna benzer asimetrik bir ilişkiyi yansıtmaktadır.

Estonya Parlamentosu İçtüzüğü'nün 93. maddesi çerçevesinde Başkanlık Divanı, kanun önerisinin incelenmesi için bir ana komisyon (*leading committee*) belirleyebilmektedir. Komisyonlar arasında esas (*main*) ya da tali (*secondary*) komisyon şeklinde bir ayrım olmamakla birlikte, ana komisyon ilgili komisyonlardan kanun önerisi konusunda görüş alabilmektedir.³⁸

³⁷ ECPRD'nin 184 numaralı sorusuna ilgili yasama meclislerinin verdiği cevaplar.

³⁸ ECPRD'nin 184 numaralı sorusuna Estonya Yasama Meclisi'nin verdiği cevap.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Bu ülkelerde her ne kadar esas-tali komisyon ayrımı oluşturulmamış olsa da komisyonlar arasında görüş alışverişine imkân tanıyacak bir mekanizma oluşturularak aslında örtülü bir esas-tali komisyon yapılanması oluşturulmuştur.

Esas-tali komisyon ayrımının Almanya, Fransa, Slovakya ve Letonya Cumhuriyeti yasama meclislerinde olduğu görülmektedir.

Almanya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi kanadında, birinci okumanın ardından ilgili yasama konusu bir veya birden fazla komisyona havale olunmaktadır. Bu komisyonlardan biri sorumlu komisyon (*committee responsible*) olarak belirlenmekte ve diğer komisyonlara da görüş için gönderilmektedir. Bir komisyonun sorumlu komisyon olması ilgili yasama konusunu bundan sonra yürütecek komisyon olmasından kaynaklanmaktadır. Kendisine görüş için yasama konusu sunulan komisyonların görüşleri ve değişiklik önerileri, sorumlu komisyon tarafından genel kurula sunacağı raporda göz önünde bulundurulur.³⁹

Yine Fransız Yasama Meclisi Ulusal Meclis’inde kanun önerilerinin büyük çoğunluğu, parlamentoda kurulu 6 daimi komisyondan birine havale edilebilir. Belirlenen komisyon, diğer komisyonlardan kanun önerisinin belli bölümleri itibarıyla görüş alabilmektedir. Birden fazla komisyonun görev alanını ilgilendiren konularda geçici bir komisyon da kurulabilir. Kanun önerilerinin büyük çoğunluğu, 6 daimi komisyondan birine havale edilmekte ve geçici komisyon oluşturulması istisnai olarak gerçekleşmektedir. Asıl komisyonun (*lead committee*) diğer komisyonlardan görüş istediği hallerde, asıl komisyon kanun önerisinin görüşünü istediği bölümü üzerinde herhangi bir değişiklik ortaya koymaz ve görüşünü istediği komisyonun (*consultative committee*) değişiklik önerilerine uyar. Bu yönde bir uzlaşma olmaması durumunda, görüş için kendisine gönderilen komisyonun değişiklik önerileri ile asıl komisyonun önerileri genel kurula sunulur.⁴⁰

Finans Komisyonu’na havale edilen ve bu komisyonun asıl komisyon olduğu bütçe kanunu tasarısı konusunda, diğer beş daimi komisyondan görüş alınır. Ancak bütçe kanunu tasarısı dışında görüş için havale usulü nadi-

³⁹ **The German Bundestag- Functions and Procedures**, s. 88-90.

⁴⁰ **The National Assembly in the French Institution**, http://www.assembleenationale.fr/english/synthetic_files/file_32.asp, (Erişim Tarihi: 7/5/2010).

ren uygulama alanı bulmaktadır. Bunda, görüş istenen komisyonun çok sınırlı bir sonuç için yoğun bir çalışma içine girme konusundaki isteksizliği rol oynamaktadır. Komisyonun üyesi olmayan üyelerin ilgili komisyonun toplantısına katılabilmesi de görüş için havalenin yoğun olarak yapılmamasının bir nedenidir.⁴¹

Slovak Cumhuriyeti Yasama Meclisi'nde kanun önerileri birden fazla komisyona havale edilebilmekte ve bu durumda Ulusal Konsey Başkanı, bu komisyonlardan hangisinin esas komisyon (*lead committee*) olacağına karar vermektedir (İçt., m. 71). Konu birden fazla komisyonda müzakere edildiğinde, esas komisyon tarafından hazırlanan ortak rapor Ulusal Konsey'e sunulur. Esas komisyon, kanun önerisini en son görüşen komisyondur. Komisyonlar arasında muhalif görüşler olması durumunda, esas komisyon bu görüşler arasında uzlaşma sağlamaya çalışır. Komisyonları karma bir toplantı için çağırabilir (İçt., m. 79). Esas komisyon tarafından atanan ortak raportör, komisyonlardaki görüşmelerin sonuçları ve esas komisyonun görüşleri konusunda Ulusal Konsey'i bilgilendirir. Esas komisyonun ortak bir rapor ya da görüş oluşturamaması durumunda ortak raportör sadece komisyonlardaki müzakerelerin sonuçlarını sunar ve işlemlerin devamı için bir öneri ortaya koyar (İçt., m. 80/2).⁴²

Letonya Cumhuriyeti Parlamentosu'nda kanun önerileri birden fazla komisyona havale edilebilmektedir. Bu durumda komisyonlardan biri esas komisyon (*responsible committee*) olarak belirlenmektedir (İçt., m. 82/1). Birden fazla komisyona havaleyi müteakiben genel kurul tarafından diğer komisyonların hangi sure içerisinde görüşlerini belirlenen esas komisyona ya da Başkanlık Divanına (*Presidium*) bildireceği belirlenir (İçt., m. 84).⁴³

Portekiz Yasama Meclisi'nde yasama konuları birden fazla komisyona havale edildiğinde hangi komisyonun raporun hazırlanmasından ve resmi görüşün oluşturulmasından sorumlu olacağı da belirlenir (İçt., m. 129).⁴⁴ Bu du-

⁴¹ **The National Assembly in the French Institution.**

⁴² ECPRD'nin 184 numaralı sorusuna Slovak Cumhuriyeti Yasama Meclisi'nin verdiği cevap.

⁴³ **Letonya Yasama Meclisi İçtüzüğü için bkz.**

http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_kart_rullis.html, (Erişim Tarihi: 6/7/2010).

⁴⁴ **Portekiz Yasama Meclisi İçtüzüğü için bkz.**

http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf, (Erişim Tarihi: 7/7/2010).

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

rumda komisyonlar arasında esas-tali komisyon ayrımı olmayıp, bu ayrım sadece bütçe kanunu tasarısında söz konusu olmaktadır. Bu Tasarıda, esas komisyon olan Ekonomi ve Finans Komisyonu, raporunu ve görüşünü hazırlamadan evvel diğer komisyonların görüşlerini alır.⁴⁵

Yukarıda özetlenen ülke uygulamaları arasında sadece Almanya Yasama Meclisi’nde tali komisyonun görüşü esas komisyonu bağlamaktadır.

Ülkemiz, esas-tali komisyon uygulaması bakımından iki farklı döneme ayrılabilir. 5/3/1973 tarihli ve 584 karar numaralı TBMM İçtüzüğü’nün ilk metninde,

“Esas komisyonlar

MADDE 23- Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyonuna, esas komisyon denir. Esas komisyonun hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında kanun ve içtüzük hükümlerine göre, Başkanlık tarafından tespit edilir.”

düzenlemesine yer verilmişti. Bu düzenlemede tali komisyon kavramına yer verilmediği gibi komisyonlar arasında görüş alma/bildirme ya da uyumsuzluk konularına komisyonlarla ilgili diğer maddelerde de yer verilmemişti. Bununla birlikte komisyonlar arasında örtülü olarak bir ayrımın yapıldığı ifade edilebilir.

Bu düzenlemenin esas alındığı dönemde diğer bir deyişle 16/5/1996 tarihli ve 424 sayılı Kararla gerçekleştirilen İçtüzük değişiklikleri öncesinde, esas ve tali komisyon ayrımı yapılmamakta, tasarı ya da teklif konusunda tek bir dosya hazırlanarak dosya sırasıyla ilgili komisyonlarda görüşülmekte ve tasarı ya da teklifin en son görüşüldüğü komisyonun raporu genel kurul görüşmelerine esas alınmaktaydı. Komisyonların görüşmeleri bir silsile içerisinde gerçekleştiğinden havalenin yapıldığı komisyonlar, kendisinden önceki komisyonun görüşmesini tamamlamasını ve dosyanın kendisine ulaşmasını beklemek durumunda kalmaktaydı. Tasarı veya teklifin en son görüşüldüğü komisyonun raporunun genel kurul görüşmelerine esas alınması bu komisyonu esas komisyon yapmakla birlikte aslında kendisinden öncekileri de hâlihazırdaki İçtüzük’teki gibi tali komisyon olarak kabul etmekteydi.

⁴⁵ ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna Portekiz Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

İçtüzüğün 23. maddesinde anılan Kararla yapılan değişiklikle esas ve tali komisyon tanımları ile esas ve tali komisyonlara aynı anda havale usulü getirilmiş ve bu şekilde uygulamada görülen aksamanın giderilmesi amaçlanmıştır.⁴⁶ Yapılan bu düzenlemeyle uyumlu olarak 37. maddede de bir değişiklik yapılarak, tali komisyonlara on günlük görüşme süresi tanınmış ve bu süre içerisinde tali komisyon tarafından görüşülmeme durumunda esas komisyonun konuyu görüşebilmesine imkân tanınmıştır. Böylece uygulamada komisyonların çalışma sistemlerinden kaynaklanan yasama sürecindeki yavaşlamanın giderilmesi amaçlanmıştır.

Bu değişiklik sonrasında, kanun tasarı ve teklifinin aslı esas komisyona ve birer kopyası tali komisyona/komisyonlara gönderilmekte, tali komisyonun görüşme süresi İçtüzüğün 37. maddesiyle 10 gün olarak sınırlandırılmakta ve tali komisyonun bu süre içerisinde görüş bildirmemesi durumunda esas komisyon konuyu görüşüp raporunu hazırlayabilmektedir. Uygulamada komisyon başkanları arasında yapılan görüşmelerde, ilgili konunun tali komisyonda görüşülüp görüşülmeyeceği netleştirilmekte ve esas komisyon, bu 10 günlük süreyi beklemeden ilgili konuyu görüşüp rapora bağlayabilmektedir. Komisyonların genellikle kendilerine tali olarak gönderilen konuları görüşmeme yolunu tercih ettikleri görülmektedir. Bazı komisyonlar için görüşmeme durumu iş yükünden kaynaklanırken, nispeten az tasarı ve teklif havale edilen komisyonlarda tali komisyonun görüşünün bağlayıcı olmaması ve esas komisyonun tali komisyonun görüşünü ve raporunu göz ardı eder tutumu da bu konuda etkili olmaktadır.

Tali ve esas komisyonlar arasında TBMM Başkanlığı bir köprü vazifesi görmekte ve tali komisyon raporları TBMM Başkanlığı aracılığıyla esas komisyona gönderilmektedir.

Havale sırasında tali komisyonların görüşmeleri ile ilgili olarak sınırlandırma getirmek mümkün bulunmaktadır. Şöyle ki tali komisyonların hangi yönden ve hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında Başkanlıkça belirlenebilmektedir.⁴⁷ Böyle bir belirlemenin yapılmadığı hallerde komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili buldukları hususlarda bildirmektedirler. (İçt., m. 23). Dolayısıyla tali komisyonun ilgili konunun tümünü ken-

⁴⁶ **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 20, YY. 1, C. 5, B. 49, 8/5/1996, SS. 13, s. 157.

⁴⁷ Bugüne kadar Başkanlık tarafından tali komisyon belirlenirken komisyonun tasarı veya teklifin hangi maddeleri veya hangi yönden görevli oldukları konusunda bir belirleme yapılmamıştır.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

disiyle ilgili görerek tümü üzerinde görüşme yapması konusunda herhangi bir engel bulunmamaktadır. Uygulamada, tali komisyonların çoğu kez tasarı veya teklifin kendi görev alanlarıyla ilgili olabilecek hususlarını göz önünde bulundurmaksızın tasarının/teklifin tümünü ele aldıkları görülmektedir.

Bu durumda tali komisyonlar, esas komisyonlarca kararlaştırılması gereken konuları karara bağlamış olmaktadır. Bu durumda esas komisyon konuyu tüm yönleriyle ele alarak, tali komisyonun kendi görev alanına girmesini saf dışı edebilmektedir. Bununla birlikte aksine bir durumda, diğer bir deyişle esas komisyonun tali komisyonun görev alanına girmesine karşı herhangi bir yaptırım söz konusu değildir.

21. Yasama Dönemi’nde Plan ve Bütçe Komisyonunun tali komisyon olduğu “*Türk Uluslararası Gemi Sicili Kanunu Tasarısı*”nda esas komisyon olan Sanayi, Ticaret Enerji, Tabii Kaynaklar Bilgi ve Teknoloji Komisyonu Tasarıya eklediği maddelerle personel lehine mali hükümler koymuş, bunun üzerine Plan ve Bütçe Komisyonu, esas komisyonun görev alanı dışına çıktığını ileri sürerek komisyonun kararını tekrar gözden geçirmesini sağlamak amacıyla TBMM Başkanlığına başvurmuştur. Ancak Başkanlık bu talebe cevap vermemiş, bunun üzerine Komisyon Başkanı Genel Kurul’da söz alarak bu gibi uygulamaların parlamentoya zarar vereceği uyarısında bulunmuştur. Olayın ilginç bir yönü de, esas komisyon başkanının, tasarının sahibi olan Denizcilik Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın ve TBMM Başkanının Koalisyon Hükümetine üye diğer bir partiye mensup olmaları ve yapılan düzenlemelerin önce Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde gündeme getirilmesine rağmen bu Komisyonca reddedilmiş olmasıdır.⁴⁸

VI. KOMİSYONLARIN YETKİ ALANLARI

AB üyesi ülke parlamentolarına bakıldığında komisyonların yetki alanlarının Anayasa ve içtüzüklerde düzenlendiği görülmektedir. İstisnai olarak, parlamento içindeki bazı organlar da komisyonların yetkilerini belirleme konusunda yetkili kılınabilmektedir.

Danimarka Yasama Meclisi’nde İçtüzüğün 7. maddesinde parlamento yapısı içerisindeki komisyonların adları sayılmaktadır. Hangi komisyonun hangi işleri yerine getireceği İçtüzük Komisyonu tarafından belirlenmektedir.

⁴⁸ Ercan ÇELİKER, **Türkiye’de Yasa Yapma Süreci**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2006, s. 160; Bkz., **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 21, YY. 2, C. 19, B. 35, s. 29-30.

Yetki alanlarına, İçtüzüğün ekinde ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Bununla birlikte, genel kurul komisyonlara havale işlemini gerçekleştirirken İçtüzük Komisyonunca belirlenmiş olan bu kurallardan sapabilir.

Fransa Yasama Meclisi'nde İçtüzüğün 36. maddesi, komisyonları ve görev alanlarını belirlemiştir. İspanya Yasama Meclisi'nde İçtüzüğün 46. maddesinde komisyonların isimleri sayılmış, ancak görev alanları belirlenmemiştir. Bu Yasama Meclisi'nde İçtüzüğün 43. maddesi gereğince havale işlemi Başkanlık divanı tarafından yapıldığından komisyonların görev alanlarının da başkanlık divanı tarafından tespit edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. İtalya Yasama Meclisi'nde İçtüzüğün 22. maddesinde komisyon isimleri sayılmış olmakla birlikte, komisyonların sorumluluk alanının meclis başkanı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

İsveç Yasama Meclisi İçtüzüğü'nde komisyonların yetki alanları madde madde ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur.⁴⁹ Polonya Yasama Meclisi'nde de komisyonların yetki alanları İçtüzüğün ekinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Ülkemizde komisyonların yetki alanlarına dair doğrudan ve tüm komisyonları kapsayacak şekilde ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilebilecek olan kanun tasarı ve tekliflerine ilişkin hem Anayasal hem de yasal düzlemde hükümler getirilmişken, diğer komisyonlar için aynı durum söz konusu değildir. İçtüzüğün TBMM komisyonlarını düzenleyen 20. maddesinde sadece ilgili komisyonların adları zikredilmiş, ancak yetki alanlarına dair herhangi bir hüküm öngörülmemiştir. Ancak bu maddenin gerekçesinde, hangi komisyonun hangi tür işlere bakacağı ortaya konulmaktadır. Komisyonların yetki alanlarının ayrı bir maddede değil de gerekçede ele alınmasının nedenleri de aynı maddede 1996 yılında yapılan değişikliğin gerekçesinde,

“Komisyonların görevlerini ayrı bir madde halinde belirtmek uzun bir maddenin tanzimine yol açacağından, konunun madde gerekçeleri arasında düzenlenmesi uygun görülmüştür.”⁵⁰

ifadesine yer verilerek ortaya konulmuştur.

Plan ve Bütçe Komisyonunun yetki alanına ilişkin olarak Anayasa'da

⁴⁹ İsveç Yasama Meclisi İçtüzüğü için bkz., http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6421.aspx, (Erişim Tarihi: 5/7/2010).

⁵⁰ TBMM Tutanak Dergisi, D. 20, C. 5, 16/5/1996, B. 49, SS. 13, s. 2.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunda hükümler yer almaktadır.

Anayasanın 162. maddesinde merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının ve 164. maddesinde kesinhesap kanunu tasarısının, Bütçe Komisyonunda görüşülmesi öngörülmüştür. Plan ve Bütçe Komisyonu’nun başka hangi konuları görüşeceği, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 3. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme çerçevesinde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilecek olan kanun tasarı ve teklifleri aşağıdaki şekildedir:

a) Kalkınma Planıyla ilgili görülen tasarı ve teklifler (en son olarak).

b) Hükümetin veya Genel Kurulun Plan ve Bütçe Komisyonuna havalesine lüzum gördüğü tasarı ve teklifler.

c) Kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarıları veya teklifleri veyahut sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı veya teklifler.

(a)’da ifade edilen tasarı ve tekliflerin, Plan ve Bütçe Komisyonu’na “*en son olarak*” ifadesinden dolayı esas komisyon olarak havale edilmesi gerekirken; (b) ve (c)’de öngörülen tasarı ve tekliflerin esas veya tali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havalesi mümkün görünmektedir.

İçtüzüğü’nün 20. maddesinin gerekçesinde de Plan ve Bütçe Komisyonu’nun hangi tür işleri görüşeceği aşağıdaki çerçevede ortaya konulmaktadır:

*“Plan ve Bütçe Komisyonu, Başkanlıkça, Hükümetçe veya Genel Kurul’ca kalkınma planı ile ilgili görülen kanun tasarı ve tekliflerini; kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalışı gerektiren kanun tasarı ve tekliflerini veya sadece belli hükümleri bu niteliği taşıyan kanun tasarı ve tekliflerinin söz konusu hükümlerini; vakıflar, milli emlak, vergi, resim, harçlarla ilgili kanun tasarı ve tekliflerini; genel ve katma bütçe kanun tasarılarını, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarıları ile cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerini, kesinhesap kanun tasarıları ile genel ve katma bütçeli dairelere bağlı döner sermayelerin kesinhesaplarının onaylanmasına dair kanun tasarılarını; mali işlerle ve gümrüklerle ilgili diğer kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde karar-nameleri ve Sayıştay tarafından kanun gereğince verilen raporları inceler”*⁵¹

⁵¹ TBMM Tutanak Dergisi, D. 20, C. 5, 16/5/1996, B. 49, SS. 13, s. 3.

Diğer TBMM komisyonlarının yetki alanları ise, İçtüzüğün yine aynı maddesinin gerekçesinde gösterilmektedir.⁵²

Görev ve yetkileri ile çalışma usulleri, kendi kuruluş kanunlarında ortaya konulan komisyonlar ise Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, AB Uyum Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'dur.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nun görev ve yetki alanı, 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Bu Komisyonun kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi gibi bir fonksiyonu bulunmamaktadır.

Dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görev, yetki, çalışma usul ve esasları 5/12/1990 tarihli ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nda ortaya konulmuştur. Komisyonun bu Kanun çerçevesinde kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine dair herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

Bu Komisyonun yasama alanında da yetkili kılınabilmesi amacıyla TBMM Başkanlığına sunulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, Anayasa Komisyonu'nda görüşülmüş ve kabul edilen metinde Komisyonun TBMM Başkanlığınca havalı edilen kanun tasarı ve teklifleriyle kanun hükmünde kararnameleri esas ya da tali komisyon olarak görüşmesine imkân sağlayacak düzenleme yapılmıştır. Söz konusu kanun teklifi, TBMM gündeminde yer almakta ve görüşülmeyi beklemektedir.⁵³

15/4/2003 tarihli ve 4847 sayılı Kanun ile de AB Uyum Komisyonu'nun görev, yetki, çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. AB Uyum Komisyonu, TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin Avrupa Birliği mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak üzere kurulmuştur. Dolayısıyla bu komisyon yasama sürecinde sadece tali komisyon olabilmektedir. Görüş, TBMM Baş-

⁵² **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 20, C. 5, 16/5/1996, B. 49, SS. 13.

⁵³ Mersin Milletvekili Zafer Üskül ve 21 Milletvekilinin; İnsan Hakları Komisyonu Kanunu Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/263), D. 23, YY. 2, SS. 278, TBMM Resmi Web Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss278.pdf>, (Erişim Tarihi: 10/6/2010).

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

kanlığı tarafından havale yoluyla veya Kanunun kabulünden sonra hiç uygulaması olmamakla birlikte diğer komisyonlar tarafından istenildiğinde bildirilebilmektedir.

25/2/2009 tarihli ve 5840 sayılı Kanunla kurulmuş olan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ise AB Uyum Komisyonu’nun sadece tali komisyon olarak kurgulanmasının yasama sürecinde yarattığı sıkıntıları da giderecek şekilde hem esas hem de tali komisyon olabilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır. Bununla birlikte, kurulduğundan bu yana komisyona esas komisyon olarak havale edilen herhangi bir kanun tasarısı veya teklifi bulunmamaktadır.

VII. TASARI VE TEKLİFLERİN KOMİSYONLARA HAVALÉSİNDE YETKİ VE HAVALÉ SÜRECİ

AB üyesi ülke yasama meclisleri mevzuat ve uygulamalarına bakıldığında; ilgili yasama konusunun hangi komisyon/komisyonlarda görüşüleceğinin, komisyonların yetki alanları gözetilerek başkanlık, başkanlık divanı, genel kurul, başkanın veya başkanlık divanının önerisi üzerine genel kurul tarafından belirlendiği görülmektedir. Bu durum ülkeler bazında aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

Tablo 1: Havaledede Yetkili Organ ve Birimler	
Başkanlık	Avusturya (İçt., m. 13/4), Portekiz (İçt., m. 143), Slovakya ⁵⁴ , Slovenya (İçt., m. 123), Fransa (İçt., m. 36), İtalya (İçt., m. 72), Macaristan (İçt., m. 98/2),
Başkanlık Divanı ya da Benzeri Bir Yapı	Estonya (<i>the Board of the Riigikogu</i>) (İçt., m. 93); Romanya (<i>The Standing Bureau</i>) (İçt., m. 95); İspanya (<i>Bureau</i>) (İçt., m. 43)
Genel Kurul	Almanya ⁵⁵ , Danimarka (İçt., m. 11),
Başkan+Genel Kurul	Letonya ⁵⁶ , İsveç ⁵⁷
Başkanlık Divanı+Genel Kurul	Finlandiya (<i>Speaker’s Council</i>) (İçt., m. 32) ; Çek Cumhuriyeti (<i>Steering Committee</i>) (İçt., m. 88)

⁵⁴ ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna Slovak Cumhuriyeti Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁵⁵ **The German Bundestag- Functions and Procedures**, s. 88-90.

⁵⁶ ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna Letonya Cumhuriyeti Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁵⁷ European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Web Sitesi, “Committees, External Relations and Governing Bodies in Parliaments”, ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna İsveç Yasama Meclisi cevabı, <http://www.ecprd.org>, (Sınırlı Erişim), (Erişim Tarihi: 10/07/2010); **İsveç Yasama Meclisi İçtüzüğü**, 4. Bölüm, m. 6.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, her yasama meclisi kendi yapıları ve koşulları çerçevesinde yetkili komisyonları belirlemektedir.

TBMM İçtüzüğü'nün 23. maddesine göre tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Meclis Başkanlığı tarafından tespit edilir.

TBMM Başkanlığı komisyonlara havaleyle ilişkin yukarıda ifade edilen hukuki dayanaklar çerçevesinde işin hangi komisyon/komisyonlarda görüşüleceğine karar vermektedir. Havale işlemleri sırasında benzer mahiyetteki işlerin daha önce havale edildiği komisyonlar da dikkate alınmaktadır.

İçtüzüğü'nün 77. maddesi gereğince bir yasama döneminde sonuçlandırılmayan kanun tasarı ve teklifleri hükümsüz sayılır. Bu tasarı ve tekliflerin yenilenmesi durumunda da genellikle önceki yasama döneminde havale edildiği komisyonlara havale edildiği görülmektedir. Bu konuda istisnalar da olmaktadır. Örneğin, (1/810) esas numaralı “*Kültür ve Turizm Bakanlığının Bazı Taşra Kuruluşlarının İl Özel İdareleri ve Belediyelere Devredilmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*” bir önceki dönemde Plan ve Bütçe Komisyonu’na esas komisyon olarak havale edilmişken; 23. Yasama Dönemi’nde Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu’na esas komisyon olarak havale edilmiştir.

İçtüzüğü'nün 20. maddesinde ortaya konulan komisyonların genel olarak bir ya da birden fazla Bakanlığın görev alanına paralel olarak kurumsallaştırıldığı görülmektedir. Dolayısıyla havale işlemi yapılırken, diğer bir deyişle hangi komisyona havale edileceği belirlenirken ilgili tasarının hazırlandığı bakanlık da göz önünde bulundurulmaktadır. Başkanlığa sunulan tasarıların kaynağının hangi bakanlık olduğu, tekliflerin ise hangi bakanlığın görev alanına ilişkin düzenleme yaptığı havale işlemi gerçekleştirilirken bir ön referans bilgi teşkil etmektedir.

İşin hangi komisyona/komisyonlara havale edileceği, TBMM İdari Teşkilatı altında yer alan Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından belirlenmekte ve Meclis Başkanı tarafından kesinleştirilmektedir.

İçtüzükte, havale işleminin hangi süre içerisinde gerçekleştirileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda Başkanlığı bağlayan herhangi bir hüküm olmadığından TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

tekliflerinin havalesini dilediği zaman ve her bir kanun tasarı ve teklifi için farklı zamanlarda gerçekleştirebilecektir.

VIII. KOMİSYONLARDA İŞYÜKÜ DAĞILIMI⁵⁸

Görev ve yetki alanları farklı olan komisyonlara havale olunan tasarı ve teklif sayıları da doğal olarak farklı olacaktır. Komisyonlara havale edilen kanun tasarı ve tekliflerinin sayıları ve yüzde oranları ile genel kurulda kabul edilen kanunların esas olarak görüşüldüğü komisyonlara dağılımı ve yüzde oranları işyüklerinin karşılaştırılması açısından iyi bir gösterge teşkil edebilir. Kanun tasarı ve teklifleri ile genel kurulda kabul edilen kanunların esas olarak görüşüldüğü komisyonlara dağılımına ilişkin veriler, 21., 22. ve 23. yasama dönemleri itibariyle aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir.⁵⁹

A. Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Dağılımı

21. Yasama Dönemi’nde komisyonlara esas komisyon olarak havale olunan kanun tasarı ve teklifleri sayısı ile yüzde oranları aşağıdaki şekildedir:

Esas Komisyon Olarak Havalesi Yapılan Komisyon⁶⁰	Havalesi yapılan tasarı sayısı	Havalesi yapılan teklif sayısı	Toplam tasarı ve teklif sayısı	Yüzde Oranı (%)
Anayasa	10	83	93	5,2
Adalet	75	79	154	8,6
Milli Savunma	35	9	44	2,4
İçişleri	37	79	116	6,4
Dışişleri	298	1	299	16,6
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	15	62	77	4,3
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	16	16	32	1,8

⁵⁸ Bu bölüm altında yer alan tablolardaki veriler, TBMM Arşivi’nden derlenmiştir.

⁵⁹ 21. ve 22. yasama dönemlerine dair veriler tüm yasama dönemini kapsarken, 23. yasama dönemine ilişkin veriler 24/11/2010 tarihine kadarki süreci kapsamaktadır.

⁶⁰ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu 22. Dönemde 15/4/2003 tarihli ve 4847 sayılı, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, 23. Dönemde 25/2/2009 tarihli ve 5840 sayılı Kanunla kurulduğu için bu tabloda yer almamaktadır.

Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	8	13	21	1,2
Tarım, Orman ve Köyişleri	9	17	26	1,5
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	11	28	39	2,2
Plan ve Bütçe	233	658	891	49,6
Çevre	2	2	4	0,2
Toplam	749	1047	1796	100

Tablodan da anlaşılacağı üzere bu yasama döneminde Meclis Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve tekliflerinin hemen hemen yüzde 50'si Plan ve Bütçe Komisyonuna, yüzde 16'sı ise Dışişleri Komisyonuna havale edilmiştir.

Dışişleri Komisyonuna esas komisyon olarak havale edilen işlerden (2/828) esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerini Düzenleyen Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi dışındakiler, uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun tasarılarıdır.⁶¹

Uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanun tasarılarının çıkarılması durumunda, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun iş yükü oranı daha da büyümekte ve yüzde 60'lara ulaşmaktadır. Bu durumda diğer on komisyona havale edilen işlerin yüzde oranı, sadece Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilen işlerin yüzde oranının dahi altında kalmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin sayısının fazlalığı, ekonomik hayattaki değişikliklerin çok hızlı gerçekleşmesi nedeniyle bu alanda düzenleme yapma ihtiyacını artmasıyla açıklanabilir. Kanun tekliflerinin yarısından çoğunun (658/1047) bu komisyona gönderiliyor olması da milletvekillerinin ağırlıklı olarak hangi konularda kanun teklifi sundukları hususunda iyi bir gösterge teşkil etmektedir.⁶²

22. Yasama Dönemi'nde komisyonlara esas komisyon olarak havale olunan kanun tasarı ve teklifleri sayıları ile yüzde oranları aşağıdaki şekildedir:

⁶¹ Tarım Orman ve Köyişleri Komisyonu'nun (1/442) esas numaralı Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısının komisyonlarında esas komisyon olarak görüşülmesi gerektiği yönündeki talebi, TBMM Başkanlığı tarafından reddedilmiştir (TBMM Arşivi, TBMM Başkanlığının 12/11/2007 tarihli ve 1538 sayılı yazısı).

⁶² ÇELİKER, *agt.*, s. 163.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Tablo 3: 22. Yasama Döneminde Meclis Başkanlığına sunulan ve komisyonlara havale edilen tasarı ve tekliflerin komisyonlar arası dağılımı				
Esas Komisyon Olarak Havalesi Yapılan Komisyon	Havalesi yapılan tasarı sayısı	Havalesi yapılan teklif sayısı	Toplam tasarı ve teklif sayısı	Yüzde Oranı (%)
Anayasa	17	129	146	6,8
Adalet	99	76	175	8,1
Milli Savunma	50	8	58	2,7
İçişleri	56	136	192	8,9
Dışişleri	489	1	490	22,8
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	44	53	97	4,5
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	34	39	73	3,4
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	26	35	61	2,8
Tarım, Orman ve Köyişleri	24	23	47	2,2
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	23	52	75	3,5
Plan ve Bütçe	245	490	735	34,1
Çevre	3	1	4	0,2
AB Uyum	0	0	0	0
Toplam	1110	1043	2153	100

22. Yasama Dönemi’nde toplam kanun tasarı ve tekliflerinin yüzde 22,8’i Dışişleri Komisyonuna, yüzde 34,1’i Plan ve Bütçe Komisyonu’na havale edilmiştir. Dışişleri Komisyonu’na havale edilen tasarılar hesaba katılmadığında, TBMM Başkanlığına sunulan tasarıların yüzde 39’unun Plan ve Bütçe Komisyonu’na, yüzde 61’inin ise diğer komisyonlara havale edildiği görülmektedir. Bu yasama döneminde oransal ve sayısal olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na sunulan kanun tasarı ve teklifleri azalırken; Dışişleri Komisyonu’nda bu oran artmıştır. Bununla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu’na havale edilen konulardaki azalma kanun tekliflerinden kaynaklanmaktadır. Nitekim komisyona bu dönemde sunulan kanun tasarısı sayısı artmıştır. Diğer komisyonlara havale edilen kanun tasarı ve teklifi sayısı ise bir önceki döneme nispeten artmıştır.

23. Yasama Dönemi’nde komisyonlara esas komisyon olarak havale olunan kanun tasarı ve teklifleri sayısı ile yüzde oranları aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir:

Tablo 4: 23. Yasama Döneminde Meclis Başkanlığına sunulan ve komisyonlara havale edilen tasarı ve tekliflerin komisyonlar arası dağılımı⁶³				
Esas Komisyon Olarak Havalesi Yapılan Komisyon	Havalesi yapılan tasarı sayısı	Havalesi yapılan teklif sayısı	Toplam tasarı ve teklif sayısı	Yüzde Oranı (%)
Anayasa	11	43	54	3,7
Adalet	35	93	128	8,6
Milli Savunma	20	20	40	2,7
İçişleri	17	95	112	7,54
Dışişleri	456	1	457	30,9
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	37	52	89	6,0
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	23	41	64	4,3
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	13	11	24	1,6
Tarım, Orman ve Köyişleri	8	15	23	1,6
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	6	26	32	2,2
Plan ve Bütçe	85	370	455	30,8
Çevre	1	-	1	0,06
AB Uyum	-	-	-	-
Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği	-	-	-	-
Toplam	712	767	1479	100

23. Yasama Dönemi'nde komisyonların genelinde havale edilen kanun tasarı ve tekliflerinin sayısı azalmıştır. Bu yasama döneminde de havale edilen tasarı ve tekliflerin oranı, Plan ve Bütçe Komisyonu açısından azalırken, Dışişleri Komisyonu açısından artmıştır.

Dışişleri Komisyonuna yapılan havale işlemleri hesaba katılmadığında, TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarılarının yüzde 33'ü, Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilirken; yüzde 67'si diğer komisyonlara havale edilmiştir.

Diğer komisyonlara havale edilen kanun tasarı ve tekliflerinin oranı da 21. Yasama Dönemi'nde, % 35; 22. Yasama Dönemi'nde, % 44 ve 23. Yasama Dönemi'nde % 39 olarak görülmektedir.

Tablolar incelendiği zaman; üç dönemle ilgili olarak; toplam tasarı ve teklif sayısına oranla uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulun-

⁶³ Bu Tablodaki veriler, 23. Yasama Dönemi'nin 24/11/2010 tarihine kadarki sürecini içine almaktadır.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

ması hakkındaki kanun tasarılarında bir artış gözlemlenmektedir. Türkiye’nin dış politikasındaki değişim antlaşmaların sayısının artmasında etkili olmaktadır. Buna karşın, Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen tasarı ve tekliflerin yüzdesi ise düzenli olarak düşmüştür. Bunda Meclis Başkanlığının havaleye ilişkin yeni uygulamalarının etkisi de göz ardı edilemez.

B. Genel Kurulda Kabul Edilen Kanunların Esas Olarak Görüşüldüğü Komisyonlar

Komisyonların işyükünün değerlendirilmesinde diğer bir ölçüt ise genel kurulda kabul edilen kanunların hangi komisyonlarda görüşüldüğü olabilir.

21. Yasama Dönemi’nde kabul edilen 386 kanunun Genel Kurul’da kabul edilmesinden önce hangi komisyonda esas komisyon olarak görüşüldüğü aşağıdaki tabloda ortaya konulmaktadır:

Esas Komisyon Olarak Görüşen Komisyon	Komisyonun görüştüğü ve Genel Kurulda kabul edilen kanun sayısı	Yüzde oranı (%)
Anayasa	10	2,6
Adalet	41	10,6
Milli Savunma	13	3,4
İçişleri	9	2,4
Dışişleri	146	37,8
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	4	1
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	15	3,9
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	4	1
Tarım, Orman ve Köyişleri	6	1,6
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	4	1
Plan ve Bütçe	134	34,7
Çevre	-	-
TOPLAM	386	100

Bu tablodaki durum, 21. Yasama Dönemi’nde komisyonlara havale edilen tasarı ve tekliflere dair verilerin gösterildiği Tablo 2’deki durumla büyük oranda benzerlik arz etmektedir. Görüldüğü üzere Genel Kurul’da kabul edi-

len kanunların yüzde 72,5'i (37,8+34,7) Plan ve Bütçe Komisyonu ile Dışişleri Komisyonlarının raporları üzerinden kabul edilmiştir. Geriye kalan on komisyonun yasalaşmadaki oranları ise yüzde 27,5'te kalmaktadır. Bununla birlikte, bu tabloda Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Dışişleri Komisyonu'nun gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu durum ise Dışişleri Komisyonuna havale edilenlerin büyük oranda kanun tasarıları olması ve bunların kanunlaşma oranlarının kanun tekliflerine nispetle daha yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere kanun tekliflerinin yarısından fazlası, Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir.

22. Yasama Dönemi'nde kabul edilen kanunların Genel Kurul'da kabul edilmesinden önce hangi komisyonda esas komisyon olarak görüşüldüğü aşağıdaki tabloda ortaya konulmaktadır:

Esas Komisyon Olarak Görüşen Komisyon	Komisyonun görüştüğü ve Genel Kurulda kabul edilen kanun sayısı	Yüzde oranı (%)
Anayasa	26	2,9
Adalet	98	10,8
Milli Savunma	25	2,7
İçişleri	51	5,6
Dışişleri	342	37,4
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	36	3,9
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	34	3,7
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	23	2,5
Tarım, Orman ve Köyişleri	22	2,4
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	32	3,6
Plan ve Bütçe	222	24,2
Çevre	3	0,3
AB Uyum	-	-
TOPLAM	914	100

22. Yasama Dönemi'nde kabul edilen kanun sayısı, diğer dönemlerin hemen hemen üç katı oranına ulaşmıştır. Bu dönemde hem TBMM Başkanlığına sunulan tasarı ve teklif sayısı bakımından hem de kanunlaşma bakımından diğer dönemlere göre bir üstünlük söz konusudur. Bu dönemde kabul edi-

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

len 914 adet kanunun 342 adedi uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu kanunlardır.

23. Yasama Dönemi’nde kabul edilen kanunların Genel Kurul’da kabul edilmesinden önce hangi komisyonda esas komisyon olarak görüşüldüğü aşağıdaki tabloda ortaya konulmaktadır:

Esas Komisyon Olarak Görüşen Komisyon	Komisyonun görüştüğü ve Genel Kurulda kabul edilen sayısı	Yüzde oranı (%)
Anayasa	9	2,3
Adalet	21	5,3
Milli Savunma	17	4,3
İçişleri	9	2,3
Dışişleri	230	58,3
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	13	3,3
Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji	11	2,8
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm	11	2,8
Tarım, Orman ve Köyşleri	5	1,3
Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	5	1,3
Plan ve Bütçe	63	16
Çevre	-	-
AB Uyum	-	-
Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği	-	-
TOPLAM	394	100

Genel Kurul’da kabul edilen kanunların esas olarak görüşüldüğü komisyonlara ilişkin tablolar incelendiği zaman havale yüzdelerine ilişkin tablolardaki yüzdelerle benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Kabul edilen kanunlarda da Dışişleri Komisyonunun ağırlığı sürekli artarken, Plan ve Bütçe Komisyonu açısından ise mutlak ağırlık korunmakla birlikte yüzde oranlarında sürekli bir düşüş gözlemlenmektedir.

IX. PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN ÖZEL DURUMU

Yukarıda ortaya konulan veriler çerçevesinde havale edilen kanun tasarı ve tekliflerinin sayısı ve yüzde oranları açısından komisyonlar içinde Plan ve Bütçe Komisyonunun mutlak ağırlığı bulunduğu görülmektedir.

Anayasa'nın 162. ve 164. maddelerinde bütçe tasarıları ve kesinhesap kanunu tasarılarının Bütçe Komisyonu'nda görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Bütçe Komisyonu'nun Anayasa ile kurulmuş olmasının nedenleri ilgili maddede açıklığa kavuşturulmuş değildir. 162. maddenin gerekçesinde yalnızca, “*Maddede bütçenin görüşülmesi ile usul kararları düzenlenmiştir.*” ifadesi-ne yer verilmiştir.

Bu durum, Hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe kanununun bütünlüğünün ve tutarlılığının Bütçe Komisyonu'nda sağlanabileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

Anayasanın 166. maddesinde ise kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın bu hükmü dâhilinde yürürlüğe konulan Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunla kalkınma planlarının da Bütçe Komisyonunda görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanunun Plan ve Bütçe Komisyonu'na hangi konuların havale edileceğini düzenleyen ve yukarıda ayrıntılarıyla ortaya konulan 3. maddesi hükmü göz önünde bulundurulduğunda Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilemeyecek herhangi bir kanun tasarısı veya teklifi neredeyse bulunmamaktadır.

Bütçe Komisyonu'nda üyeliklerin dağılımı konusu anayasadan kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın 162. maddesi gereğince “*Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubu veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.*”

Anayasanın 95. maddesinde yer alan “*İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.*” hükmü de göz önünde bulundurulduğunda bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları dışındaki kanun tasarısı ve tekliflerinin Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmemesi, Anayasaya aykırılık teşkil etmeyecektir. Aksine, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında temsil edildikleri bir komisyonda ilgili yasama konularının görüşülmesi, Anayasa'ya uygun olarak teşekkül ettirilmemiş bir yapıda ilgili konuların görüşülmesine yol açtığından Anayasa'ya aykırı olarak değerlendirilebilir.⁶⁴

⁶⁴ Hasan ERİKLİ, 1982 Anayasası'na Göre Yasa Yapım Süreci, Yayınlanmamış Yüksek Li-

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Ancak Plan ve Bütçe Komisyonunun mevcut görev alanına temel teşkil eden kalkınma planları ile ilgili Anayasa’nın 166. maddesi gereğince bir kanunla düzenlendiğinden, havale konusunda yetkili makamın bu Kanun hükümünü göz ardı etmesi düşünülemez. Konu İçtüzükte düzenlenmiş olsaydı, Anayasanın geçici 6. maddesi gereğince İçtüzüğün Anayasaya aykırı olan hükümleri göz ardı edilebilirdi.

Bununla birlikte meri mevzuat doğrultusunda kanun tasarı ve tekliflerinin kuruluşunda siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında temsili esası gözetilen komisyonlar yerine iktidarın mutlak üstünlüğünün bulunduğu Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi, iktidarın lehine bir durum teşkil etmektedir. Özellikle Mecliste üye sayısı itibariyle muhalefete karşı mutlak bir üstünlüğü olmadan iktidar olmuş bir hükümetin söz konusu olduğu dönemlerde de bir dengesizlik yaşanacaktır. Bu durumda diğer komisyonlarda iktidarın üye sayısının muhalefete üstünlüğü çok az olmakta ve iktidarın kendi üyeleri arasından izinli, raporlu veya muhalefetle birlikte hareket eden üyelerin olması durumunda görüşülen kanun tasarısının reddedilmesi mümkün olabilmektedir. Bu riski göze alamayan iktidar için, Plan ve Bütçe Komisyonundaki mutlak çoğunluğuyla iktidar tasarılarının kabul edilmesi kolay bir yol olarak görünmektedir.

TBMM uygulamasında aşağıdaki tasarı ve tekliflerin Plan ve Bütçe Komisyonu’na genellikle esas komisyon olarak havale edildiği görülmektedir:

- Bütçe ve kesinhesap kanunu tasarıları.
- Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tasarıları ile cari ve ileriki yıl bütçelerine yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve teklifleri
- Kalkınma planları ile ilgili görülen tasarı ve teklifler
- Kamu harcama ve gelirlerinde artış ve azalış gerektiren kanun tasarı ve teklifleri
- Vergi, harç, katkı payı, fon ve benzeri mali yükümlülükler getiren tasarı ve teklifler.
- Yatırım ve teşvike ilişkin tasarı ve teklifler
- Yeni teşkilat kurulmasına, teşkilatların birleştirilmesine veya kaldırılmasına ilişkin tasarı ve teklifler.
- İl-ilçe kurulmasına dair tasarı ve teklifler

sans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2004, s. 100-101.

- Kadro ihdasını ve iptalini öngören tasarı ve teklifler.
- Kamu personelinin özlük haklarına ilişkin tasarı ve teklifler.
- Sosyal güvenliğe ilişkin tasarı ve teklifler.
- Uluslararası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin tasarılar.
- Özelleştirme uygulamalarına ilişkin tasarı ve teklifler.
- Gümrük mevzuatı ile ilgili tasarı ve teklifler

Bu kapsamda içeriğinde birkaç tane mali hüküm bulunan ve genel itibariyle başka bir ihtisas komisyonunun görev alanına giren büyük hacimli kanun tasarı ve tekliflerinin de Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edildiği görülmektedir.

Örneğin, 2002 yılında hukuk ve adalet hizmetlerinde görev üstlenmiş bulunan hakim, savcı, avukat, noter ve diğer personele, meslek öncesi ve meslek içi eğitimde uzmanlık programları, seminer, sempozyum, konferans ve benzeri etkinlikler düzenlemek yoluyla yeni bilgilerin kazandırılması amacıyla Türkiye Adalet Akademisi kurulmasına ilişkin kanun tasarısı doğrudan ilgili Adalet Komisyonu'na değil, Plan ve Bütçe Komisyonu'na esas komisyon olarak havale edilmiştir. Yine 2003 yılında bor konusunda araştırma yapacak, Enerji Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak örgütlenmiş Ulusal Bor Enstitüsü'nün kurulmasına ilişkin kanun tasarısı Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu'nun görev alanına girmesine rağmen, Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir. Aynı şekilde devlet üniversitesi kurulmasına ilişkin tasarılar da Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu yerine Plan ve Bütçe Komisyonuna, il ve ilçe kurulmasına ilişkin tasarılar da İçişleri Komisyonu yerine Plan ve Bütçe Komisyonuna esas komisyon olarak havale edilmektedir.

Esasen yeni bir teşkilatın kurulduğu, yeni kadroların ihdas edildiği, burada istihdam edilecek personelin özlük haklarının ele alındığı yasama konularında, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun tali komisyon olarak görevli olması uygun olacaktır. Bu düzenlemeler de bütçeye yük getirecek nitelikte olduğundan, doğal olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'nun görev alanına girmekte ve bu maddelerin Komisyon tarafından görüşülmesi gerekmektedir. Bununla birlikte esas komisyon, tali komisyonun görüşü ile bağlı olmadığından bu yöndeki bir uygulamanın Komisyon'un görev alanının gasp edilmesi ile sonuçlanması muhtemeldir.⁶⁵

⁶⁵ Remzi ÇİFTİPİNAR, *Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Yeri ve Etkinliği*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No. 120, Ankara, 2007, s. 95.

TBMM'de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Bununla birlikte esas komisyonun, yetkili olduğu yasama konusunu tüm yönleriyle değerlendirme yetkisine sahip olarak tali komisyonun ortaya koyduğu görüşle bağlı olmaması, komisyonlarının yetki alanları tartışmasının dışındadır. Bu sorun esas komisyonun tali komisyonun ortaya koyduğu görüşleri göz önünde bulundurmasını sağlayacak yeni mekanizmaların getirilmesi ile aşılabılır.

Uygulamada bazı durumlarda, meri mevzuat hükümlerinin de ötesinde Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmemesi gereken konuların da bu Komisyona havale edildiği görülmektedir.

Örneğin 21. Yasama Dönemi'nde Cumhuriyetin demokratik, laik, sosyal hukuk devleti niteliklerini değiştirmek veya bölücülük amaçlı eylemlerde bulunan ve bu nedenle işten çıkarılanların kamu kuruluşlarında ve yerel yönetimlerde çalıştırılmayacağına ilişkin *657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı* ile *22 Ocak 1990 Tarihli ve 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı* ilgisi olmadığı halde üstelik esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiş, bu uygulama dönemin muhalefet partileri tarafından usul yönünden şiddetle eleştirilmiştir.⁶⁶

Bu durum hükümet tarafından komisyonun nasıl tercih edilebileceği konusunda iyi bir örnek teşkil etmektedir. 22. ve 23. yasama dönemlerinde bu konunun tartışılmıyor olmasının sebebi, iktidar partisinin tüm komisyonlarda mutlak çoğunluğa sahip olmasıdır. Diğer bir deyişle fiili durumla hukuki durum örtüşmektedir. İktidarın, diğer komisyonlarda mutlak çoğunluğa sahip olmadığı durumda, bu yönde tartışmalar olması kaçınılmaz olacaktır. Yasama organında bir partinin çoğunluğu sağladığı bir sistemde, hükümetin parti disiplini aracılığıyla yasama organından kolaylıkla geçirebilmesi mümkün olacaktır. Hükümetin sayısal olarak çoğunluğu sağlayamadığı azınlık ya da koalisyon hükümetlerinin olduğu durumlarda ise ilgili yasama konularının reddedilmesi dahi söz konusu olabilecektir. Reddedilme ihtimali ise hükümeti şüphesiz sayısal ağırlığının olduğu komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonu'na yöneltecektir.

⁶⁶ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile 22 Ocak 1990 Tarihli ve 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/427, 1/426), D. 21, YY. 3, SS. 540, TBMM Resmi Web Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss540m.htm>, (Erişim Tarihi: 11/8/2010).

23. Yasama Dönemi'nde TBMM Başkanlığı havale işlemleri konusunda yeni bir uygulamaya başlamıştır. Buna göre tasarı ve tekliflerin sadece ihtiva ettiği mali hükümler değil, bütünü dikkate alarak havale işlemlerini gerçekleştirmeye başlamış ve daha önceki dönemlerde Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilen kanun tasarı ve tekliflerinin büyük bir kısmı diğer ihtisas komisyonlarına yönlendirilmiştir. Örneğin bu dönemde, (1/740) esas numaralı *Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, (1/805) esas numaralı *Yurt Dışı Türkler başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, (1/795) esas numaralı *Tarım ve Gıda Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, (1/820) esas numaralı *Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı* gibi kanun tasarıları Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmeyerek bütünü değerlendirilerek ilgili ihtisas komisyonlarına havale olunmuşlardır.

AB üyesi ülkelerin genelinde de bütçe komisyonlarının, bütçe kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan kanunlar ve vergi kanunlarında yetkili oldukları ve diğer konularda ise yetkili komisyonlara görüş bildirdikleri görülmektedir.⁶⁷

X. HAVALEYE İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLAR

Herhangi bir kanun tasarısı ya da teklifi içerik itibarıyla çoğu zaman birden fazla komisyonu ilgilendirdiğinden, çoğu zaman komisyonlara havale konusu komisyonlar arasında bazı uyuşmazlıklara da konu olabilmektedir. İlgili kanun tasarısı ya da teklifinin hangi komisyonlara havale edileceği ve esas ya da tali komisyonların hangileri olacağı konuları uyuşmazlıkların temel çıkış noktasını teşkil etmektedir.

Komisyonların karar alma sürecinde söz sahibi olma isteği bu uyuşmazlıkların çıkışında en önemli etkidir. Bu durum komisyonlar arasında rekabete yol açarak uyuşmazlıklara sebep olmaktadır. Özellikle toplumun beklentilerini karşılamaya yönelik bazı konuların görüşülmesi sırasında kamuoyunun dikkati, ilgili komisyona ve komisyon üyelerine yönelmekte, bu durum milletvekillerinin ülke çapında tanınmasına katkı sağlayarak yeniden seçilmelerinde birtakım üstünlükler sağlayabilmektedir. Bazı kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara seçmenleri memnun etme fırsatı sunduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Özellikle mali ve ekonomik konulara ilişkin tasarı ve teklifler

⁶⁷ ECPRD'nin 184 numaralı sorusuna ilgili yasama meclislerinin verdiği cevaplar.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

bu amaca hizmet etmekte ve komisyonlar arasında ilgili konunun görüşülmesi konusunda uyuşmazlık çıkma olasılığı artmaktadır.⁶⁸

AB üyesi ülkelerin yasama meclislerinde de komisyonların yetkileri ve yasama sürecinde üstlendikleri roller çerçevesinde yetki uyuşmazlıkları ortaya çıkabilmektedir.

Fransa Yasama Meclisi’nde Başkanın havale konusundaki kararı, nadiren itiraz konusu olmaktadır. Komisyonların yetki alanları konusunda herhangi bir uyuşmazlık varsa ve belirlenen komisyon konunun kendisinin yetki alanı dışında olduğunu iddia etmekteyse, İçtüzüğü’nün 85. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Başkan Hükümet temsilcisinin, kanun önerenin ve komisyon başkanlarının katıldığı bir toplantıyı müteakiben genel kurula konu hakkında bir geçici komisyon kurulmasını önerebilir. Genel kurulun bu öneriyi reddetmesi durumunda, Başkan ilgili yasama konusunun hangi komisyonda görüşüleceği konusunu genel kurulda görüşülmek üzere sunar.⁶⁹

İki daimi komisyon arasında bir yasama konusunun hangisinin yetki alanına gireceği konusundaki uyuşmazlıklar, genel kurulda karara bağlanmakla birlikte bu durum nadiren vuku bulmaktadır. En son uygulama, 1979 yılında gerçekleşmiştir. Yetki alanları konusunda uyuşmazlık olmamasının en önemli nedeni, kısmen görüş için havale usulünün esnekliğine dayanmaktadır. Nitekim bu yolla, her bir komisyonun diğer bir komisyona havale edilmiş kanun önerisinin tümü ya da bazı bölümleri üzerinde görüş bildirebilmektedir.⁷⁰

İngiliz Yasama Meclisi’nde, komisyonlar arasında ortaya çıkan bir yetki uyuşmazlığı bütün komisyonların başkanlarının yer aldığı bir yapı olan “*Liaison Committee*”de görüşülür ve karara bağlanır.⁷¹

Portekiz Yasama Meclisi’nde herhangi bir komisyon, Başkanın belirlediği komisyonun yetkili olmadığı görüşündeyse, beş gün içerisinde Başkanı kararını gözden geçirmesi için durumdan haberdar eder (İçt., m. 150).⁷² Başkan, komisyonlar arasındaki yetki uyuşmazlıkları konusunda Anayasal Konu-

⁶⁸ ÇELİKER, *agt.*, s. 165.

⁶⁹ **The National Assembly in the French Institution.**

⁷⁰ **The National Assembly in the French Institution.**

⁷¹ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna İngiliz Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁷² **Portekiz Yasama Meclisi İçtüzüğü için bkz.**

http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf, (Erişim Tarihi: 10/08/2010).

lar, Haklar, Özgürlükler ve Garantiler Komisyonu'ndan resmi bir görüş isteyebilir (İçt., m. 16).

İtalya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi kanadında, Başkanın havale gerçekleştirdiği havale işleminin ilanından itibaren iki gün içerisinde bir siyasi parti grubu başkanı veya 10 üye tarafından ilgili kanun önerisinin başka bir komisyona havale edilmesi önerilebilir. Başkan bu öneriyi gündeme alır ve genel kurul bir lehte bir de aleyhte konuşmacıyı müteakiben işaret oyuyla konu hakkında karar verir (İçt., m. 72/1).

İki veya daha fazla komisyon arasındaki yetki uyuşmazlığı, Meclis Başkanına sunulur. Başkan gerekli görürse, konuyu İçtüzük Komisyonuna (*Committee on the Rules of Procedure*)⁷³ sunar (İçt., m. 72/4).

Polonya Yasama Meclisi'nde ihtisas komisyonlarının yetkilerine, İçtüzüğün ekinde ayrıntılı bir yetki kataloğunda yer verilmiştir. Buna rağmen komisyonlar arasında ortaya çıkabilecek tüm yetki uyuşmazlıkları Başkanlık Divanı (*Presidium*) tarafından çözümlenir (İçt., m. 12/1).⁷⁴

Belli bir konunun birden fazla komisyona havale edilmesi durumunda, bu komisyonlar arasında karma toplantılar düzenlenebilir (İçt., m. 40). Ayrıca herhangi bir konu kendisine havale edilmeyen komisyonun başkanlık divanı, üyeleri arasından ilgili komisyonun toplantılarına katılmak üzere temsilciler seçebilir. Bu temsilciler görüşmeler sırasında komisyon adına değişiklik önergesi sunabilirler, ancak oy hakları yoktur. Komisyon tarafından kabul edilmeyen önergeler konusunda söz konusu temsilcilerden biri genel kuruldaki görüşmeler sırasında söz alabilir (İçt., m. 81).

Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey kanadında komisyon, kendisine havale edilen konunun diğer bir komisyonun yetkisi dâhilinde olduğu görüşündeyse, Başkan'dan konunun söz konusu komisyon havale edilmesini talep edebilir. Komisyonlar arasında yetki uyuşmazlıkları nadiren vuku bulmaktadır. Ortaya çıkan uyuşmazlıklar, Başkanlık Divanına (*Conference of Presidents*) danışılarak Başkan tarafından çözümlenir.⁷⁵

⁷³ İçtüzük Komisyonu, parlamento gruplarının oluşmasını müteakiben Başkan tarafından atanan on üyeden oluşturulur. Bu Komisyona Başkan, başkanlık eder ve komisyonun görüşünü de alarak daha temsili bir nitelik kazanması için parti gruplarının oranlarını da göz önünde bulundurarak yeni üyeler atayabilir (İçt., m.16/1) (**İtalya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi İçtüzüğü için bkz.**,

http://legxven.camera.it/cost_reg_funz/663/912/lista.asp, (Erişim Tarihi: 10/08/2010).

⁷⁴ **Polonya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi İçtüzüğü için bkz.**, http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/standing_orders_2009.pdf, (Erişim Tarihi: 10/08/2010)

⁷⁵ ECPRD'nin 949 numaralı sorusuna Avusturya Yasama Meclisi'nin verdiği cevap.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Bulgaristan Yasama Meclisi’nde, komisyonlara havale konusundaki itirazlar, havalenin ilanını müteakiben bir hafta içerisinde kanun öneren veya ilgili komisyon tarafından Meclis Başkanına yapılabilir. Meclis Başkanı, söz konusu itirazları iki gün içerisinde sonuçlandırır.⁷⁶

Estonya Yasama Meclisi’nde, komisyonlardan birinin başvurusu ya da komisyonların kendi aralarında uzlaşmaları durumunda Başkanlık Divanı tarafından havale edilen komisyonun değiştirilmesi mümkündür.⁷⁷

Finlandiya Yasama Meclisi’nde, komisyonlar arasındaki yetki uyuşmazlıkları, genel kurul tarafından karara bağlanmaktadır.⁷⁸

Hollanda Yasama Meclisi’nde komisyonlar arasındaki yetki uyuşmazlıkları, ilgili komisyonların görevlileri (*clerks*) tarafından çözüme kavuşturulur.⁷⁹

Romanya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi kanadında bir kanun önerisi birden fazla komisyona havale edildiğinde bu komisyonlar ortak bir rapor oluştururlar. Her bir komisyon Başkanlık Divanından ortak rapor hazırlanmasını, ortak rapor hazırlanmasına iştirakini veya diğer bir komisyona havale edilmiş konuda görüşünü sunmayı talep edebilir. Kendisine havale edilen konuyu yetki alanında görmeyen komisyon, havaleden itibaren üç gün içerisinde konunun diğer bir komisyona havalesine dair gerekçeli talebini Başkanlık Divanına sunar. Başkanlık Divanı’nın bu yöndeki talebi reddetmesi durumunda, genel kurul konuyu oya sunarak karar verir.⁸⁰

İspanya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi kanadında komisyonlar arasındaki yetki uyuşmazlıkları, Başkanlık Divanı tarafından karara bağlanır.⁸¹

Yukarıdaki örnek ülke uygulamalarında görüldüğü üzere, komisyonlar arasında yetki konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar genellikle havalede yetkili olan organ ve birimler ya da bu organlara göre bir üst birimler tarafından çözümlenmektedir. İngiliz Yasama Meclisi’nde komisyon başkanlarından oluşan bir yapı tarafından çözümlenmesi ile Hollanda Yasama Meclisi’nde tama-

⁷⁶ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna Bulgaristan Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁷⁷ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna Estonya Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁷⁸ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna Finlandiya Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁷⁹ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna Hollanda Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁸⁰ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna Romanya Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

⁸¹ ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna İspanya Yasama Meclisi’nin verdiği cevap.

mıyla teknik görevliler tarafından çözüme kavuşturulması farklı uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadır.

TBMM uygulamasında herhangi bir milletvekili de İçtüzüğün 73. maddesi gereğince, havale işlemine itiraz edebilmektedir. Ancak havaleye ilişkin uyuşmazlıklar esas itibarıyla komisyonlar arasında vuku bulmaktadır.

Aşağıda öncelikle milletvekillerinin havaleye itirazı, daha sonra ise komisyonlar arası uyuşmazlıklar incelenecektir.

A. Milletvekillerinin Havaleye İtirazı

İçtüzüğün 73. maddesine göre, herhangi bir milletvekili TBMM Başkanınca yapılan havale işlemine itiraz edebilecektir. İtiraza ilişkin bu hüküm, “Kanun tasarıları ve komisyonlara havale” başlığı altında olduğundan bu itirazın sadece tasarılar için söz konusu olup olmayacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Kanun tekliflerinin havalesine milletvekillerinin itirazı ile ilgili herhangi bir düzenleme de İçtüzük’te yer almamaktadır. Bununla birlikte bu durumun bir unutkanlık neticesinde ortaya çıktığını kabul etmek gerekir. Nitekim, havale işleminin ne şekilde gerçekleştirileceği konusunda kanun tasarısı ve teklifleri arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır.

Havaleye itiraz etmek isteyen milletvekilinin oturumun başında söz alacağı hükme bağlanmış olmakla birlikte, işlemin ne şekilde sonuçlandırılacağına dair İçtüzük herhangi bir hüküm içermemektedir. Uygulamada oturumu yöneten başkan, itirazın inceleneceğini belirtmekte ve bununla yetinilmekte olup genel kurulda ayrıca bir oylama yapılmamaktadır.

“Oturumun başında” deyimine her ne kadar İçtüzükte yer verilmişse de itirazdan sonraki hangi oturum olduğu konusunda İçtüzükte herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Burada, havale işleminden milletvekillerinin haberdar olmalarının temel kıstas olarak alınması yerinde olacaktır. Başkan’ın gerçekleştirdiği havale işlemi gelen kâğıtlara girdiğine göre bu andan itibaren konunun milletvekillerinin bilgisi dâhilinde olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu durumda itiraz, konunun gelen kâğıtlara girdiği tarihten sonraki ilk oturumda yapılmalıdır.

17. Yasama Dönemi’nde Balıkesir Milletvekili Cahit TUTUM ve Kahramanmaraş Milletvekili Rıfat BAYAZIT tarafından ayrı ayrı Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen iki kanun tasarısının, sosyal içerikli olması dolayısıyla Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu’na da havale edilmesi gerektiği ifa-

de edilerek İÇtüzüğün 74. maddesi (73. madde) çerçevesinde itirazda bulunulmuştur. Oturumu yöneten Başkan, konunun Başkanlık Divanı'nda görüşüleceğini ifade etmiş ve bir sonraki oturumda Başkanlıkça konunun tetkik edildiği ve havalelerin isabetli olduğuna karar verildiği ifade edilmiştir. Ayrıca bu havale isteminin ilgili komisyonca da talep edilebileceği gibi Plan ve Bütçe Komisyonunun da ilgili komisyondan görüş alabileceği de vurgulanmıştır.⁸²

Başkan tarafından yapılan havalenin itiraz üzerine değişmesi, uygulamada az rastlanan bir durumdur. Bu nedenle bu maddeye dayanarak itiraz yoluna fazla başvurulmamaktadır. Bunda itiraz süresinin sınırlı olması da etkilidir.⁸³

B. Komisyonlar Arasında Görüş Alma, Görüş Bildirme ve Havaleye İlişkin Uyuşmazlıklar

Komisyonlar arasında havaleye ilişkin çıkabilecek uyuşmazlıklar, İÇtüzüğün “Görüş alma, görüş bildirme” başlıklı 34. maddesinden çıkarılabilir. Bu uyuşmazlıklar, büyük oranda “esas komisyon” olma yönünde toplanmaktadır. Tali komisyon olma yönünde talepler ise nadiren gerçekleşmektedir.

Komisyonlar arasında havaleye ilişkin uyuşmazlıklar, İÇtüzüğün 34. maddesi gereğince üç halde gerçekleşebilmektedir: Bunlar, bir komisyonun;

- kendisine havale edilen kanun tasarısı ya da teklifini bir başka komisyonun uzmanlık alanında görmesi (*diğer komisyonun esas komisyon olması yönünde*),
- konu hakkında bir başka komisyonun görüşünün alınmasını gerekli görmesi (*diğer komisyonun tali komisyon olması yönünde*),
- bir başka komisyona havale edilmiş konu hakkında görüşünü belirtmekte yarar görmesi (*kendisinin tali komisyon olması yönünde*) olarak sıralanabilir.

1. Esas Komisyon Olma Yönünde

Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyon esas komisyon olduğundan, komisyonlar arasındaki uyuşmazlıklar genellikle esas komisyon olma noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu durum, İÇtüzüğün 34. maddesinde hükme bağlanmıştır. Ancak bu düzenlemenin tek yönlü olduğu görül-

⁸² TBMM Tutanak Dergisi, D. 17, YY. 3, C. 23, B.52, 22/12/1985, s. 632-633.

⁸³ ERİKLİ, agt., s. 85.

mektedir. Bu madde gereğince, kendisine herhangi bir konu havale edilen komisyonca söz konusu konunun bir başka komisyonun ihtisası dâhilinde görülmesi durumunda gerekçeli olarak konunun o komisyona havale edilmesi, diğer bir deyişle o komisyonun esas komisyon olması talep edilebilmektedir.

Uygulamada bir komisyonun kendisine havale edilen bir işi başka bir komisyonun ihtisas alanında görüp, o komisyona havalesini istemesi pek rastlanan bir durum olmamakla birlikte buna ilişkin örnekler bulunmaktadır.

13/1/2003 tarihinde tali komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ile İçişleri komisyonlarına; esas komisyon olarak ise Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiş olan (1/352) esas numaralı "*İskan Kanunu Tasarısı*"nın Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna havale edilmesi talep edilmiştir. Anılan talep esas komisyon olması istenen komisyon tarafından da uygun değerlendirilmiş ve komisyonlar arasında uzlaşma olduğundan bu istemin, İçtüzüğü'nün 34. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca TBMM Başkanlığınca yerine getirildiği Genel Kurul'un bilgilerine sunulmuştur. Plan Bütçe Komisyonu aynı şekilde; 17/6/2005 tarihinde, (1/1054) esas numaralı "*Vakıflar Kanunu Tasarısı*"nın esas komisyon olarak Adalet Komisyonu'na havalesini talep etmiş ve bu istem de TBMM Başkanlığınca yerine getirilerek ilgili tezkere Genel Kurul'da okutulurak bilgilerine sunulmuştur.⁸⁴

Bununla birlikte uygulamada ortaya çıkması daha muhtemel bir uyumsuzluk teşkil edebilecek olan, komisyonun ilgili konunun kendisine esas komisyon olarak havale edilmesi talebine ilişkin olarak İçtüzüğü'nün anılan maddesinde herhangi bir düzenleme bulunmadığından, Komisyonun, konunun kendisine esas komisyon olarak havalesini isteyip isteyemeyeceği ve bu talebin nasıl sonuçlandırılacağı konuları açık değildir. Bu durum uygulamada bazı sorunlara yol açmaktadır.

Zira, 21. Yasama Dönemi'nde yaşanan bir olayda; tali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, esas komisyon olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna havale edilen "*Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı*"nın kendisine esas komisyon olarak havalesi, Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından TBMM Başkanlığından istenmiştir. Başkanlık Komisyonun gerekçelerine katılmadığı gibi itirazın İçtüzüğü'nün 73. maddesinin son fıkrasına göre zamanında yapılmadığını belirterek havaleyi değişt-

⁸⁴ TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 4, C. 119, B. 97, 3/5/2006, s. 18.

TBMM'de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

tirmemiştir. Ancak, söz konusu İttüzük hükmü yalnızca milletvekillerinin havaleye itirazı konusunu düzenlemektedir.⁸⁵

Uygulamada bu konuda başka örnekler de bulmak mümkündür. Örneğin Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu tarafından 1/2/2007'de, 7/12/2006 tarihinde kendilerine tali olarak havale olunan (2/903), (2/921) ve (2/922) esas numaralı kanun tekliflerinin İttüzüğün 34. maddesi gereğince esas komisyon olarak kendilerine havale edilmesi talep edilmiştir. Başkanlık, Komisyonun gerekçelerine katılmamış ve İttüzüğün 73. maddesinin son fıkrasına göre havalenin yapıldığı tarihten sonraki oturumun başında yapılabilecek itirazın zamanında yapılmadığını belirterek havaleyi değiştirmemiştir.⁸⁶

Yine Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından, 7/5/2008 tarihinde, 29/4/2008 tarihinde kendilerine tali olarak havale olunan (1/570) esas numaralı “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”nın Anayasa, 3067 sayılı Kanun, İttüzüğün 20. maddesinin gerekçesi göz önünde bulundurulduğunda Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesi talep edilmiştir. Başkanlık, Komisyonun ilgili diğer kanunların daha evvel Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmüş olması, Tasarının bütçe dengesinin sağlanması ile doğrudan ilgili olması ve Dokuzuncu Kalkınma Planı ile ilgili olması gibi gerekçelerine katılmamış ve aşağıdaki gerekçelerle havale işlemini değiştirmemiştir:

- Tasarının belirli hükümleri kamu harcama ve gelirlerinde artış ya da azalış öngörmektedir. Mali boyutu olan her tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmesi diğer ihtisas komisyonlarının yetki alanına müdahale etmek olacaktır.

- Havalede ilgili kanunun daha önce görüşüldüğü komisyon, daha sonra değişikliklerinin görüşüleceği komisyonların tespitinde de dikkate alınmakla birlikte bu havalede tek kriter değildir.

- İttüzüğün 73. maddesinin son fıkrasına göre havalenin yapıldığı tarihten sonraki oturumun başında yapılabilecek itiraz, zamanında yapılmamıştır.⁸⁷

Uygulamada TBMM Başkanlığı komisyonlar arasında uzlaşma varsa, İç-

⁸⁵ ÇELİKER, **agt.**, s. 166.

⁸⁶ **TBMM Arşivi**, TBMM Başkanlığının ilgili komisyona 5/2/2007 tarihli yazısı.

⁸⁷ **TBMM Arşivi**, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 7/5/2008, TBMM Başkanlığının 9/5/2008 tarihli yazısı.

tüzüğün 34. maddesine göre esas komisyonu değiştirme; uzlaşa yoksa, İçtüzüğün 73. maddesine göre itirazın süresi içerisinde yapılmadığı gerekçesiyle reddetme yolunu benimsemiştir.

Bununla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 12/5/2009 tarihli (1/704) esas numaralı “*Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*”nın kendisine havalesine yönelik talebi TBMM Başkanlığı'nca yerine getirilmemiş; ancak gerekçe olarak itirazın İçtüzüğün 73. maddesi çerçevesinde zamanında yapılmadığı yönündeki itiraz ortaya konulmamıştır.⁸⁸

Uygulamada, komisyonlar kendilerine tali olarak havale edilmiş veya hiç havale edilmemiş bir tasarı veya teklifin esas komisyon olarak havale edilmesini de 34. maddeye göre talep etmektedirler.

Anayasa Komisyonu tarafından 30/1/1997 tarihinde esas komisyon olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'na havale edilmiş olan Sendikalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında (2/405) ve (2/448) esas numaralı kanun tekliflerinin; yine aynı şekilde Plan ve Bütçe Komisyonuna esas komisyon olarak havale olunan Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair (2/408) ve (2/451) esas numaralı kanun tekliflerinin esas komisyon olarak kendilerine havale edilmesi talep edilmiştir. Başkanlık tarafından Anayasa Komisyonu'nun taleplerinin ilgili komisyonlarca da uygun görüldüğü ifade edilerek, bu istemlerin İçtüzüğün 34. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince yerine getirildiği ortaya konulmuştur.⁸⁹

2. Tali Komisyon Olma Yönünde

Tali komisyon olma yönünde talep, kendisine havale gerçekleştirilen komisyonun konu hakkında bir başka komisyonun görüşünü gerekli görmesi veya konu hakkında kendisini ilgili gören komisyonun başka bir komisyona havale edilen konu hakkında görüş bildirmeyi talep etmesi olarak ortaya çıkmaktadır.

⁸⁸ **TBMM Arşivi**, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 12/5/2009, TBMM Başkanlığının 21/5/2009 tarihli yazısı.

⁸⁹ **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 20, YY. 2, C. 44, B. 54, 4/2/1997, s. 109-110; Diğer örnekler için bkz.

Anayasa Komisyonununun 14.4.1998 tarihli talebi, **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 20, YY. 3, C. 51, B. 78, 16/4/1998, s. 10-11; Anayasa Komisyonu'nun 20.11.1996 tarihli talebi, **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 20, YY. 2, C. 14, B. 20, 20/11/1996, s. 117; Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu'nun talebi, **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 22, YY. 5, C. 157, B. 106, 15/5/2007, s. 218; Plan ve Bütçe Komisyonu'nun talebi, **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 22, YY. 5, C.132, B. 9, 18/10/2006, s. 424.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Uygulamada genellikle herhangi bir komisyona tali komisyon olarak havale yapılmamışsa bir uyuşmazlık çıkmamakta ve talebi halinde ilgili komisyona da havale gerçekleştirilmektedir.

Uygulamada TBMM komisyonları kendilerine tali olarak havale edilen kanun tasarı ve tekliflerini görüşmeme yoluna gitmektedirler. Dolayısıyla, herhangi bir konunun komisyon tarafından kendisine tali olarak havalesi talebiyle nadiren karşılaşılmaktadır.

Bununla birlikte, Kuruluş Kanunu gereği, sadece tali komisyon olabilen Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’na bu tür taleplerde bulunulmuştur. 22. Yasama Dönemi’nde (1/746) esas numaralı “*Pasaport Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*”⁹⁰, 23. Yasama Dönemi’nde ise (2/210) esas numaralı “*Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi*”nin⁹¹ TBMM İçtüzüğü’nün 34. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince komisyona tali komisyon olarak havale edilmesi TBMM Başkanlığından talep edilmiş ve anılan talepler TBMM Başkanlığına yerine getirilmiştir.

Yine Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Başkanlığı’nın, (1/984) esas numaralı “*Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı*”nın, kapsam itibariyle ihtisas alanına girmesi nedeniyle komisyonlarına havalesi talebi, esas komisyon olan İçişleri Komisyonu tarafından da uygun görülerek İçtüzüğü’nün 34. maddesinin dördüncü fıkrası hükmü çerçevesinde TBMM Başkanlığı tarafından gereği yerine getirilmiştir.⁹²

C. KOMİSYONLAR ARASINDA UZLAŞMA OLMAMASI DURUMU

Komisyonların arasında bir uzlaşma olmaması durumunda ne olacaktır? İçtüzüğü’nün 34. maddesinin beşinci fıkrasına göre, iki komisyon arasında uyuşmazlık çıkarsa, mesele Meclis Başkanı tarafından Genel Kurul’a sunulur ve görüşme yoluyla halledilir. Bu görüşmenin ne şekilde yapılacağına dair ise İçtüzükte açıklık bulunmamaktadır. Bu konuda Genel Kurul’da gerçekleşen örnek uygulamalarda ne yönde hareket edildiğini inceleyebiliriz.

⁹⁰ **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 22, YY. 4, C. 102, B. 30, 13/12/2005, s. 177-178.

⁹¹ Kahramanmaraş Milletvekili Veysi Kaynak’ın; Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan’ın; Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi ve Avrupa Birliği Uyum ve Adalet Komisyonları Raporları (2/210, 2/27), D. 23, YY. 2, SS. 215, TBMM Resmi Web Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss215.pdf>, (Erişim Tarihi: 29/09/2010).

⁹² **TBMM Tutanak Dergisi**, D. 22, YY. 3, C. 80, B. 79, 05/04/2005, s. 36.

15. Yasama Dönemi'nde İçişleri Komisyonu Başkanlığı tarafından, Milli Savunma Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen “*Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Bu Kanuna Ek Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı*”nın kendi komisyonlarına da havale edilmesi İçtüzüğü’nün 35. (34) maddesinin üçüncü fıkrasına göre talep edilmiştir. Milli Savunma Komisyonu ise konu hakkında İçişleri Komisyonu tarafından bir karar alınmamış olmasını ve konunun anılan komisyonu ilgilendiren bir mahiyette olmasını gerekçe göstererek, İçişleri Komisyonunu yetkili görmemiş ve konunun ilk havalesinde olduğu gibi Plan ve Bütçe Komisyonuna intikalini Başkanlıktan talep etmiştir.

Başkanlık bunun üzerine her iki komisyonun havale konusunda aynı görüşte olmamaları dolayısıyla İçtüzüğü’nün 64. (63) maddesine göre değil, 73. maddesine göre görüşme açmıştır. Bu görüşmeler sırasında müzakerelerde esas itibariyle komisyonların konu hakkında bir kararlarının olmadığı, dolayısıyla aralarında bir uyumsuzluk olamayacağı, İçişleri Komisyonu Başkanı tarafından yapılan talebin İçtüzüğü’nün 74. (73) maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi ve bunun gereğinin Genel Kurul’da müzakere açılmaksızın Başkan tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Görüşmeler neticesinde Başkanlık tarafından; İçişleri Komisyonu Başkanlığı tarafından yapılan talebin İçtüzüğü’nün 74. (73) maddesine değil, 35. maddesine göre yapıldığı ve Başkanlıkça bu çerçevede işlem tesis edildiği ifade edilerek havale hususunda herhangi bir değişikliğe gidilmeksizin ve konu hakkında herhangi bir oylama yapılmaksızın gündemin diğer maddelerine geçilmiştir.⁹³

19. Yasama Dönemi'nde “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanun Tasarısı*” esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. Anayasa Komisyonu ise konu hakkında kendisini ilgili görerek tali komisyon olma yönündeki talebini Başkanlığa iletmıştır. Anayasa Komisyonu’nun bu konuda almış olduğu karara ilişkin rapor, Plan ve Bütçe Komisyonu’na gönderilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu ise Anayasa Komisyonu’nun ilgili görülmediği yönündeki görüşünü 720 sıra sayılı raporda ortaya koymuştur. Bunun üzerine dönemin TBMM Başkanvekili Yasin HATİPOĞLU tarafından Meclis Genel Kurulu’na hitaben konu açıklanmış ve İçtüzüğü’nün 64. (63) maddesine göre müzakere açılarak karara bağlanmak üzere Genel Kurul’a sunulmuştur.

⁹³ MM Tutanağı, B. 113, O.1, 17/6/1976, s. 276-288.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Bunu müteakiben bu öneri üzerinde iki lehte iki aleyhte milletvekiline söz verilerek konu Genel Kurul’un oyuna sunulmuş ve anılan kanun tasarisının Anayasa Komisyonu’nda görüşülmemesine karar verilmiştir.⁹⁴ Böylece iki komisyon arasındaki ortaya çıkan uyuşmazlık Genel Kurul’da görüşme yoluyla halledilmiştir.

Görüldüğü üzere; kendisine herhangi bir tasarı veya teklifin tali komisyon olarak havale edilmesini isteyen komisyonun talebi esas komisyon tarafından uygun görüldüğü takdirde bu talep Meclis Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Esas komisyon tarafından uygun görülmez ise Meclis Genel Kurulu tarafından sorun çözülmektedir. Ancak bir komisyon herhangi bir tasarı veya teklif konusunda kendisinin esas komisyon olması gerektiğini belirtir ve bu da mevcut esas komisyon tarafından uygun görülür ise; talep eden komisyon Başkanlık tarafından esas komisyon olarak belirlenir. Şayet bu konuda bir uyuşmazlık çıkar ise İçtüzüğün 34. maddesi bu konuya bir açıklık getirmemiştir. Mevcut uygulamada ise esas komisyon olma yönündeki talep reddedilmektedir.

SONUÇ

Kanun tasarı ve tekliflerinin en ayrıntılı olarak incelendiği yerler komisyonlardır. Bu nedenle ilgili komisyonlara her parti, o konudaki uzmanlaşmış milletvekillerini görevlendirmek konusunda gayret sarf etmektedir. Ancak komisyonlarda ne kadar uzman milletvekili olursa olsun, Meclis Başkanlığı tarafından konunun ihtisas alanı olmayan bir komisyona havalesi durumu ilgili komisyonların tasarı ve teklife katkı yapmalarını engellemektedir. Bu sebeple bir yasama konusu ile ilgili komisyonun tespiti çok büyük bir önemi haizdir.

Bu çalışmada, TBMM’deki havale usulü, AB üyesi ülke yasama meclislerindeki uygulamalar da ele alınarak incelenmeye çalışıldı. Bu çalışma neticesinde TBMM’deki havale usulü açısından aşağıdaki öneriler getirilebilir.

Havale usulünü net bir biçimde düzenleyen ve komisyonların görevlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren mevzuat olmaması komisyonlar arası görev ve yetki çatışmasının en önemli sebeplerinden birisidir. Tüm bu sorunların ayrıntılı bir şekilde düşünülerek tek bir mevzuat içinde düzenlenmesi ve bunun yerinin İçtüzük olması gerekmektedir. İçtüzük maddeleri kapsamında ayrıntılı bir yetki katoloğunun tercih edilmemesi durumunda, bunun Danimar-

⁹⁴ TBMM Tutanak Dergisi, D.19, YY.4, B. 24, 26/10/1994, s. 178-187.

ka ve Polonya yasama meclislerinde olduğu gibi İçtüzüğe ek bir metin olarak düzenlenmesi mümkündür.

TBMM Başkanı'nın havaleyi gerçekleştireceği zaman konusunda İçtüzükte bir düzenleme yapılabilir. Örneğin, Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve tekliflerin en fazla yedi işgünü içerisinde ilgili komisyona havale edilmesi zorunluluğu getirilebilir. Mevcut uygulamada kimi tasarı ve tekliflerin havalesi bir gün içerisinde gerçekleştirilebilirken, kimi tasarı ve tekliflerin havalesi ise onbeş-yirmi günü bulabilmektedir. Öneri çerçevesinde yapılacak bir düzenleme, keyfi bazı uygulamaları engelleyecektir.

AB üyesi ülke uygulamalarında, yasama sürecinde genel kurul aşamasının komisyon aşamasından önce gerçekleştirildiği uygulamalar mevcuttur. Polonya Yasama Meclisi gibi bazı ülkelerde ise bazı yasama konuları öncelikle genel kurulda görüşülmekte ve daha sonra komisyonlarda ayrıntılı görüşmeler yapılmaktadır.

TBMM uygulamasında da kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlara havalesi öncesinde Genel Kurul'da sınırlı bir öngörüşme yapılması, hem hükümete hem de kanun teklifini önerenlere, metinlerini açıklama fırsatı sağlayacaktır. Bu aşamada komisyonlara havale edilmemesi ya da reddedilmesi kararlaştırılan kanun tasarı ve tekliflerinin ise yasama sürecinde yer tutması engellenecektir. Bu durum ise hem hükümet hem de muhalefet açısından yasama sürecinin şeffaflığını artıracaktır. Bu uygulama Polonya Yasama Meclisi'nde olduğu gibi bazı yasama konularına da inhisar ettirilebilir.

TBMM'de tasarı ve tekliflerin birden fazla komisyonda görüşülmesi usulü uzun bir geçmişe sahip sayılabilir. Ancak bu süreçteki tecrübeler göstermiştir ki tasarı ve tekliflerin esas ve tali komisyon olarak birden fazla komisyonda görüşülmesi iyi işleyen ve yasama sürecine büyük katkıları olan bir uygulama olamamıştır. Aksine, birden fazla komisyonda görüşülme usulü bir dönemde engelleme aracı olarak da kullanılmıştır. Esas ve tali komisyondan beklenen faydanın görülemediği ülkemiz açısından bu ayrımı kaldırmak, bunun yerine havaleyi tek komisyona yapmak yerinde olacaktır. Şayet bu komisyon tasarı veya teklifin herhangi bir bölümü veya bir maddesi ile ilgili diğer ihtisas komisyonlarının görüşünü almak isterse, o konuyla sınırlı olmak üzere görüş alabilmelidir. Her yasama konusu iş için Meclis Başkanlığınca re'sen esas ve tali komisyona birlikte havale yapılması usulünden vazgeçilmelidir. Nitekim AB üyesi ülke yasama meclislerinde de genel uygulamanın tek bir

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

komisyona havale olduğu görülmektedir. Belirlenen komisyon da ilgili görülen diğer komisyonlardan görüş alabilmektedir.

Mevcut sistemde yer alan esas-tali komisyon ayırımının korunması durumunda ise komisyonların işyüklerini dengeleyecek, tali komisyonların ve konu ile ilgili ihtisas sahibi komisyonların yasama etkinliğini artıracak aşağıdaki değişikliklerin yapılması düşünülebilir.

Öncelikle mali nitelikte hükümler ihtiva eden her tür kanun tasarı ve tekliflerinin Plan ve Bütçe Komisyonu’na havalesini mevzuat olarak sınırlandıran hükümler kaldırılmalıdır. Bu bağlamda 3067 sayılı Kanununun 3. maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendindeki “*en son olarak*” ibaresi maddede metninden çıkartılarak kalkınma planlarıyla ilgili tasarı ve tekliflerin diğer komisyonlara da esas komisyon olarak gönderilebilmesi sağlanabilir. Uygulamada da bu yönde bir usul geliştirilmelidir. Bu çerçevede mali nitelikte olan tasarı ve tekliflerin Plan ve Bütçe Komisyonu dışında başka bir komisyonda görüşülmesi, hem Plan ve Bütçe Komisyonu’nun iş yükünün hafifletilmesi hem de görüşülen işin daha ayrıntılı görüşülmesini sağlamak bakımından yararlı olacaktır.

Bununla birlikte bütçe dengelerini etkileyebilecek bu tür kanun tasarı ve tekliflerinde Plan ve Bütçe Komisyonu’nun görüşünün alınmasını ve göz önünde bulundurulmasını sağlayacak yönde mevcut esas-tali komisyon ayırımında ek usuller de getirilebilir. Bu husus, tali komisyon olacak olan Plan ve Bütçe Komisyonu’nun görüşünün esas komisyon tarafından bağlayıcı olması ya da esas komisyonda nitelikli çoğunlukla reddedilebilmesi şeklinde bir usul getirilerek oluşturulabilir. Bunun dışında ayrıca, esas komisyon tarafından göz önünde bulundurulmayan görüşlerinin, Genel Kurul’da bir temsilcileri aracılığıyla sunulması ve son kararın Genel Kurul’a bırakılması da başka bir yol olarak görülebilir.

Plan ve Bütçe Komisyonu’nun tali komisyon olarak etkinliğini artırmaya yönelik yukarıda ifade edilen öneriler diğer tali komisyonlar için de uygulanabilir.

Diğer yandan Anayasa’nın 162. ve 164. maddeleri bütçe kanunu tasarıları ve kesinhesap kanunu tasarılarını incelemek üzere Bütçe Komisyonu’nun kurulacağını belirtmiştir. Bütçe komisyonunda bilindiği üzere iktidar partisinin mutlak bir ağırlığı vardır. Bunun nedeni de Hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe kanununun bütünlüğünün ve tutarlılığının Bütçe Komis-

yonunda bozulmasını önlemektir. 3067 sayılı Kanun ile Plan ve Bütçe Komisyonuna hangi tür tasarı ve tekliflerin havale edileceği de düzenlenmiştir. Ancak yukarıda da görüldüğü üzere bu Kanun çerçevesinde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilemeyecek neredeyse herhangi bir kanun tasarısı veya teklifi bulunmamaktadır.

Bununla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunun 3067 sayılı Kanunda yer alan “*en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale eder*” hükmünden yola çıkılarak esas komisyon olarak belirlenmesinin Anayasa’ya da uygun olmadığını düşünmekteyiz. Çünkü Anayasanın 95. maddesi “*İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.*” hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm karşısında da Meclis’teki kanun tasarısı ve tekliflerini görüşen komisyonların tamamı siyasi partilerin üye sayısı oranında kurulmuştur. Anayasa gereği kurulan Bütçe Komisyonu hariç bu komisyonlarda iktidara herhangi bir üstünlük tanınması söz konusu değildir. Bundan dolayı bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları haricindeki kanun tasarısı ve tekliflerinin esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesinin Anayasaya uygunluğu tartışmalıdır. Anayasa’ya aykırı olan bu durumu önlemek amacıyla; Plan ve Bütçe Komisyonunun salt Anayasa ile kendisine verilen bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmekle görevli kılınmasının ve diğer mali konulardaki tasarısı ve tekliflerin normal usullere göre kurulacak iktidara ağırlık sağlamayan “*maliye komisyonu*” veya “*finans komisyonu*” gibi bir komisyonla görüşülmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Diğer yandan AB üyesi ülke uygulamaları da göz önünde bulundurulduğunda birden fazla komisyonun yetki alanını ilgilendiren yasama konularının bu komisyonların geçici karma komisyon toplantılarında görüşülmesi ve ortak bir rapor hazırlanmasının yaygın uygulama olduğu görülmektedir. Ülkemizde de bu yönde bir uygulama getirilebilir. Bu uygulamaya Meclis Başkanının inisiyatifi ile ya da ilgili komisyonların uzlaşması durumunda gidilmesi düşünülebilir.

Uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması hakkında kanun tasarılarının Dışişleri Komisyonuna esas komisyon olarak havale edilmesi de anılan komisyonun işyükünü artırmakta ve söz konusu anlaşmaların komisyonca ayrıntılı incelenmesini engellemektedir. Bu kanun tasarılarının diğer ihtisas komisyonlarında esas komisyon olarak incelenmesi bu sorunu ortadan kaldıracak ve ilgili alanda ihtisas sahibi olan komisyon tarafından işin görüşülebilmesi yoluyla komisyonlar arasında dengeli bir işyükü dağılımını sağlayacaktır.

TBMM’de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

Ayrıca TBMM’de komisyonlar arasında havaleye ilişkin ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların ne şekilde çözüme kavuşturulacağı konusunda net bir düzenleme de mevcut değildir. Havaleye kimlerin ya da hangi organların, hangi süre içerisinde, ne kapsamda itiraz edebilecekleri ve bu itirazların hangi yapı içerisinde çözüme kavuşturulacağı konusunda net düzenlemelere gidilmesi yerinde olacaktır. İtirazın Genel Kurul’da, Başkanlık Divanı’nda veya İngiliz Yasama Meclisi’nde olduğu gibi komisyon başkanlarından oluşan bir yapı içerisinde çözümlenmesi düşünülebilir.

KAYNAKÇA

Collins Dictionary and Thesaurus in One Volume, Hyper Collins Publishers, Glasgow, 1994.

ÇELİKER, Ercan, **Türkiye’de Yasa Yapma Süreci**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2006.

ÇİFTEPINAR, Remzi, **Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu’nun Yeri ve Etkinliği**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No. 120, Ankara, 2007.

ERİKLİ, Hasan, **1982 Anayasası’na Göre Yasa Yapım Süreci**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2004.

EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya)**, Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Kırılancık Yayınevi, Ankara, 2006.

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Web Sitesi, **“Referring Draft Legislation to Parliamentary Committees”**, ECPRD’nin 184 numaralı sorusuna ilgili yasama meclisleri cevapları, <http://www.ecprd.org>, (Sınırlı Erişim), (Erişim Tarihi: 07/06/2010).

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) Web Sitesi, “**Committees, External Relations and Governing Bodies in Parliaments**”, ECPRD’nin 949 numaralı sorusuna ilgili yasama meclisleri cevapları, <http://www.ecprd.org>, (Sınırlı Erişim), (Erişim Tarihi: 10/07/2010).

KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965.

KOEKKOEK, Adriaan Kornelis, “Ireland”, **Constitutional Law of 15 EU Member States**, Lucas PRAKKE, Constantijn KORTMAN (Eds.) içinde, Kluwer Legal Publishers, Netherlands, 2004, s. 419-458.

“**Know Your Parliament (A Guide to the Houses of the Oireachtas)**”,

http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/contentassets/documents/Oireachtas_lowres.pdf , (Erişim Tarihi: 10/8/2010).

MATTSON, Ingvar; STROM, Kaare, “Parliamentary Committees”, , **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Herbert DÖRING (ed.) içinde, Campus/St. Martin’s, Frankfurt/New York, 1995, s. 249-308.

MATTSON, Ingvar; STROM, Kaare, “Committee Effects on Legislation”, **Patterns of Parliamentary Behaviour**, Herbert DÖRING, Mark HALLERBERG (eds.) içinde, Ashgate Publishing, England, 2004, s. 91- 111.

McLEAN, Iain; McMILLAN, Alistair, **Oxford Concise Dictionary of Politics**, Oxford University Press, Oxford, 2003.

OLSON, David M.; VAN DER MEER-KROK-PASZKOWSKA, Ania; SIMON, Maurice D.; JACKIEWICZ, Irena, “Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members”, **The Journal of Legislative Studies**, 4:1, 1998, s. 101-123.

Online Etymology Dictionary,

<http://www.etymonline.com/index.php?search=committee&searchmode=none>, (Erişim Tarihi: 22/07/2010).

Parliaments of the World (A Comparative Reference Compendium), Second Edition, Volume II, Interparliamentary Union, 1986.

TBMM'de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi

PRAKKE, Lucas, "The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", **Constitutional Law of 15 EU Member States**, Lucas PRAKKE, Constantijn KORTMAN (Eds.) içinde, Kluwer Legal Publishers, Netherlands, 2004, s. 863-927.

ROBERTSON, David, **A Dictionary of Modern Politics**, Third Edition, Europa Publications, United Kingdom, 2002.

Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress, General Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002.

Standing Orders of the Folketing, Folketing, October 2009.

STROM, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", **The New Roles of Parliamentary Committees**, Lawrence D. LONGLEY; Roger H. DAVIDSON (eds.) içinde, Frank Cass, London, 1998, s. 21-59.

Temsilciler Meclisi Kütüphanesi (The Library of Congress), "How Our Laws Are Made", <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/introtocomm.html>, (Erişim Tarihi: 15/8/2010).

TEZİÇ, Erdoğan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

The Constitution of Sweden (The Fundamental Laws and The Riksdag Act 2003), The Swedish Parliament, Stockholm, 2004.

The German Bundestag- Functions and Procedures, Neue Darmstadter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach, 2006.

The National Assembly in the French Institution,

http://www.assembleenationale.fr/english/synthetic_files/file_32.asp, (Erişim Tarihi: 7/5/2010).

The Parliamentary System of Denmark, Folketinget,

http://www.ft.dk/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark_A4_Opslag_24s%20pdf.ashx, Mart 2009.

TURPIN, Colin; TOMKINS, Adam, **British Government and the Constitution**, Cambridge Universtiy Press, Sixth Edition, 2007.

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, 10. Baskı, Türk Dil Kurumu Yayınları: 549, Ankara, 2005.

WHITE, Wilbur W., **White's Political Dictionary**, The World Publishing Company, Ohio, 1947.

World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Congressional Quarterly Inc., Vol. 1-2, Washigton D.C., 1998.

YAPICI, Havvana, **Özel Yasama Yöntemleri ve TBMM Örneği**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, Ankara, 2005.

YAPICI, Havvana, “Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar”, **Yasama Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2007, S. 5, s. 57-81.

ZANDER, Michael, **The Law Making Process**, Sixth Edition, Cambridge University Press, New York, 2004.