

TBMM YENİ İÇTÜZÜK TASLAĞINDA GETİRİLEN BAŞLICA KURUMSAL YENİLİKLER*

Araş. Gör. Volkan Aslan**

GİRİŞ

16 Ekim 2008 tarihinde TBMM’de grubu bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ile Demokratik Toplum Partisi Grup Başkanlarının mutabakatları ile kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu’nun çalışmaları sonucunda oluşturdukları TBMM Yeni İçtüzük Taslak Metni,¹ 16 Şubat 2009 tarihinde kamuoyuna sunulmuştur. Yeni bir içtüzüğün hazırlanması gerekçesi olarak yürürlükte bulunan içtüzüğün 1 Eylül 1973’te, yani çift meclisli dönemde yürürlüğe girdiği ve 36 yıl boyunca yapılan değişikliklerle içtüzüğün sistematiğinin bozulduğu, kanun yapım sürecinin yavaşlığı ile denetim sürecinin etkisizliği sebebiyle hem iktidar hem de muhalefet partilerinin şikayetçi olduğu, parlamento çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması yüzünden komisyon çalışmalarının etkisizleştiği ve milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde katılmadıkları ileri sürülmüştür.²

Taslak metninde yürürlükte bulunan içtüzükle kıyaslama yapıldığında birçok değişiklik bulunmakla birlikte özellikle TBMM Başkanlığı, Danışma Kurulu ve Komisyonlara ilişkin düzenlemeler dikkat çekmektedir. Bu bağlamda çalışmamızın birinci bölümünde içtüzüğün hukuki niteliği hakkında kısaca bilgi verildikten sonra taslakta yer alan düzenlemelerin getirdiği yeniliklere ilişkin genel bilgiler verilmiştir. Çalışmamızın ikinci bölümünde ise TBMM Başkanlığı, Danışma Kurulu ve Komisyonlar için taslakta öngörülen yenilikler ayrıntılı olarak irdelenmiştir.

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu çalışma tamamlandığı tarih olan Mayıs 2012’den sonra TBMM İçtüzüğünde yapılan değişiklikleri ve yine bu tarihten sonra içtüzüğün değiştirilmesine yönelik sunulan teklifleri ihtiva etmemektedir.

** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, volkan.aslan@istanbul.edu.tr.

¹ **Yeni İçtüzük Taslak Metni** için bkz: (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf, Erişim tarihi: 10 Nisan 2012.

² Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar**, 16 Şubat 2009, s.2, (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/8_taslak_aciklamalar.pdf, Erişim tarihi: 15 Nisan 2012; Dahili Nizamname döneminde olduğu gibi birçok içtüzük kuralının yoruma muhtaç olduğu ve Nizamname döneminde yapıldığı gibi notlama sistemine benzer bir yöntemin kullanılmasının içtüzük maddelerinin uygulanmasıyla ilgili sorunları azaltabileceği yönündeki görüş için bkz: Şeref İba, **Parlamento Hukuku**, 4.baskı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s.54.

TBMM Yeni İçtüzük Taslağında Getirilen Başlıca Kurumsal Yenilikler

A. Genel Olarak

İçtüzükler, meclislerin kendi iç çalışmaları ile faaliyetlerini düzenlemek amacıyla koydukları kuralları ifade etmektedir.³ Bu bağlamda söz konusu kurallar, meclislerin toplanması, gündemi, gündemdeki konuların tartışılıp karara bağlanma yolları ve anayasalarca meclislere verilen diğer görev ve yetkilerin yerine getirilmesi ile kullanılmasının şekillerini gösterirler.⁴ Anayasamızın 95. maddesine göre de “Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür.”⁵ Ancak içtüzükler basit çalışma ve disiplin kurallarını kapsar nitelikte görünseler de ülkenin siyasi rejimi üzerinde oldukça önemli etkiler doğurduklarından adeta sessiz anayasalar olarak kabul edilmektedirler.⁶ İçtüzüğün bir parlamento kararı olmasına rağmen diğer parlamento kararlarından farklı olarak Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabii olması da bunu gösterir.⁷

Anayasamızın geçici 6. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzüğü yapılmaya kadar, 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğün Anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı öngörüldüğünden ve TBMM halen kendi içtüzüğünü yapmamış olduğundan şu an için 05.03.1973 tarih ve 584 numaralı TBMM İçtüzüğünün Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanmaktadır.⁸ Ancak söz

³ Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1980, s.21-28; Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 8.bası, İstanbul, Beta, 2006, s.238; Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1-4, 1979, s.16; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 12.baskı, Bursa, Ekin, 2011, s.212; Ayrıca bkz: Şeref İba, “Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İçtüzüğünün Durumu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXV, Sayı: 231, Ankara, 2009, s.292.

⁴ Servet Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972, s.3.

⁵ Ülkemizde ilk içtüzük 1876 tarihli Kanun-i Esasi’nin yürürlüğe girmesinden sonra kabul edilmiştir. Cumhuriyet devrinde ise TBMM tarafından 2 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilen Dahili Nizamname birçok kez değiştirilmiş; özellikle 1954 ile 1957’de büyük değişikliklere uğramıştır. 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra Milli Birlik Komitesi, Temsilciler Meclisi ve Kurucu Meclis kendi yaptıkları içtüzükleri kullanmışlardır. 1961 Anayasası, TBMM (birleşik toplantı halindeyken), Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’nun kendi içtüzükleri yapılmaya kadar 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğün uygulanacağını belirtmiştir (Geçici madde 1/c). Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü 1963 yılında kabul edilirken, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü 1965 yılında kabul edilmiştir. Birçok değişikliğe uğramasına rağmen günümüzde de yürürlükte olan Millet Meclisi İçtüzüğü ise 1973 yılında kabul edilmiştir, Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s.23-44; Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları**, s.18, 19; Söz konusu içtüzüklerin metinleri için bkz: Armağan, **Memleketimizde İçtüzükler**, s.47-438.

⁶ Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5.bası, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982, s.121, 122.

⁷ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 11.baskı, Ankara, Yetkin, 2010, s.238; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.213; Parlamento kararı olmakla birlikte Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tâbi tutulan içtüzük dışındaki parlamento kararları, dokunulmazlığın kaldırılması kararı ile milletvekilliğinin düşmesi kararlarıdır (1982 Anayasası, m.85).

⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.301.

konusu içtüzük, 1982 Anayasası öncesinde ve sonrasında birçok değişikliğe uğramış olup, özellikle 16.05.1996 tarih ve 424 numaralı karar ile yüzden fazla maddesi değiştirilerek yepyeni bir görünüm almıştır.⁹

TBMM Yeni İçtüzük Taslak Metni'nde, yürürlükteki içtüzükte yer alan Komisyon Başkanları Kurulu, Parlamento Akademisi¹⁰ ve Siyasi Etik Kurulu¹¹ gibi kurumlara yer verilmiş; parlamento çalışmaları ile ilgili tüm bilgi, belge ve rapor özetleri ile iletişim bilgilerinin yer alacağı¹² Meclis Resmi Bülteni'nin¹³ çıkarılacağı öngörülmüştür. Ayrıca uygulamada fiilen var olan Komisyon Başkanlık Divanı taslakta doğrudan düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerin yanı sıra, parlamento pratiğinde var olan sorunların çözümü ile değişen koşul-

⁹ Yürürlükte bulunan 584 numaralı TBMM İçtüzüğü, son olarak 09.10.2007 tarih ve 902 numaralı kararla değiştirilmiştir. Yakın zamanda yapılmak istenen içtüzük değişikliği ise henüz yapılamamıştır: 19 maddeden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi ile Tunceli Milletvekili Kamer Genç'in; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu'nun (2/242, 2/80; Sıra Sayısı: 156, bkz: <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss156.pdf>, Erişim tarihi: 12 Mayıs 2012) tümü üzerindeki görüşmeler 8 Şubat 2012 tarihinde tamamlandıktan sonra Genel Kurul'da çıkan tartışmalar nedeniyle teklifin görüşmelerine imkân kalmamıştır. 9 Şubat 2012'de ise teklifin 1'inci bölümü üzerindeki görüşmeler tamamlanmış ve 15 Şubat 2012 tarihinden itibaren görüşmeler sürekli ertelenmiştir; bkz: **TBMM Tutanak Özetleri**, 63, 64 ve 66'ncı Birleşimler, (Çevrimiçi), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/tutanak2.htm>, Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2012; İçtüzüğün kabulünden bu yana yapılan değişikliklere ilişkin açıklama notu için bkz: **Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı**, ed: Erdal Abdülhakimoğulları, Ankara, Adalet, 2011, s.239-241.

¹⁰ Taslak m.119: "Parlamentoya, yasama ve denetim sürecine ilişkin olarak; Araştırma ve çalışmalar yapmak, kamu kurum ve kuruluşları ile parlamento arasında işbirliğini arttırmak, üniversitelerle ortak çalışmalar yapmak, uluslararası muadilleri ile işbirliği yapmak, sivil toplum katılımını sağlamak, eğitim programları düzenlemek ve yayın yapmak amacıyla Parlamento Akademisi kurulur. Parlamento Akademisinin çalışma usul ve esasları Başkanlık Divanınca kararlaştırılır."

¹¹ Taslak m.118: "Siyasi etik kültürünü geliştirmek, milletvekillerinin mevzuat ve Başkanlık Divanınca belirlenen davranış kurallarını ihlaline ilişkin hususları incelemek ve milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlere ilişkin itirazları inceleyip karara bağlamak üzere Başkanlık Divanınca en az beş üyeden oluşan Etik Kurulu teşkil edilir. Milletvekillerinin davranışları ile ilgili Anayasa, kanunlar ve İçtüzükte yer alan özel hükümler saklıdır. Siyasi Etik Kurulunun çalışma usul ve esasları Başkanlık Divanınca kararlaştırılır."

¹² **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar**, s.6.

¹³ Taslak m.47: "Başkanlığa gelen kanun tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararname-ler, resmi tezkereler ve komisyon raporları ile soru, genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve gensoru önergelerinin özetleri Meclis Resmi Bülteninde yayımlanır. Bu liste ve metinler genel kurulda hiçbir surette okutulmaz. İçtüzükteki özel hükümler saklıdır. Meclis Resmi Bültenine ilişkin esaslar Başkanlık Divanınca kararlaştırılır"; Ayrıca komisyon üyelerinin listesi ve sonrasındaki değişiklikler (m.23) ile Başkanlık Divanı üyeliği meclis resmi bülteninde yayımlanarak kesinleşecektir (m.11). Komisyon devam cetvelleri (m.28), gündemin belirlenmesine ilişkin öneriler (m.45), Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın gelen tasarı ve tekliflerle ilgili komisyona yaptığı havaleler (m.60), gensoru önergesi (m.73), bir yasama yılı içinde aralıksız olarak iki ay veya daha fazla izin almış olan milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilebilmesine ilişkin Başkanlık Divanı'nın kararı (m.109) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin dış denetim raporlarına ilişkin inceleme sonuçları (m.131) taslak uyarınca Meclis Resmi Bülteni'nde yayımlanacaktır.

lar sebebiyle farklılaşan parlamento uygulamalarına dayanak oluşturmak açısından TBMM Başkanlığı, Danışma Kurulu ve Komisyonlara ilişkin düzenlemeler, getirilmek istenen yenilikler bakımından başı çekmektedir. Söz konusu yenilikler çalışmanın bundan sonraki bölümünde ayrıntılı olarak irdelenmiştir.

B. Yeni İçtüzük Taslağında TBMM Başkanlığı, Danışma Kurulu ve Komisyonlar İçin Getirilen Yenilikler

1. TBMM Başkanlığı

a. Genel Olarak

TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan TBMM İçtüzük Taslağı ile ilgili 16 Şubat 2009 tarihli açıklamalarda Meclis Başkanı'nın yetkilerinin arttırılarak güçlendirilmesinin sağlanmasının hem yasama ve denetim süreçlerinin sorunsuz ve daha etkin bir şekilde sürdürülebilmesi için gerekli olduğu belirtilmiş hem de meclis çalışmalarının daha planlı ve programlı yürütülmesi açısından Meclis Başkanı'na aşağıdaki görev, yetki ve sorumlulukların verildiği belirtilmiştir:¹⁴

- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin manevi şahsiyetini ve milletvekilliğinin itibarını korumak.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin manevi şahsiyetine yönelik hakaret ve saldırı halleri dahil dava açmak, suç duyurusunda bulunmak ve diğer işlemleri yapmak.
- Danışma Kurulu'nda uzlaşma sağlanamaması halinde Genel Kurul'un gündemini belirlemek.
- Komisyon Başkanları Kurulu'na başkanlık etmek.

TBMM Başkanı'na verilmesi öngörülen söz konusu görev ve yetkilerin yanı sıra başkanın seçim usulü¹⁵ de yeni içtüzük taslağında farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Taslağın konuya ilişkin 9. maddesine göre başkan seçilebilmek için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunun alınması gerektiği, ilk oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde birinci oylamada en çok oy almış üç adayın katılacağı ikinci oylamaya geçileceği ve ikinci oylamada bu üç adaydan en çok oy alan üyenin Başkan seçilmiş olacağı düzenlenmiştir. Ayrıca mevcut düzenlemenin aksine Türkiye Büyük Millet Meclisi başkan adaylarının, Başkan'ın görev süresinin dolmasından on gün önce başlamak üzere, beş gün değil üç gün içinde Başkanlık Divanı'na bildirileceği düzenlenmiştir. Ancak bu süre içerisinde meclis çalışmalarına ara verilmesi veya verilmemesi gerektiğine iliş-

¹⁴ **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar**, s.3.

¹⁵ TBMM Başkanı'nın seçim usulü, 1982 Anayasasının 94. maddesinde ve yürürlükteki Meclis İçtüzüğü'nün 10. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler uyarınca ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, Başkan seçilmiş olur. Haliyle içtüzük taslağının meclis başkanının seçimine ilişkin düzenlemesi mevcut anayasaya aykırı niteliktedir. Ancak bu durumun anayasada yapılacak bir değişiklikle giderilebileceği öngörülmüş, TBMM içtüzüğüne ilişkin anayasa değişiklikleri taslak metninde söz konusu anayasa maddesinin başkanın seçimine ilişkin taslaktaki hükümlerle uyumlaştırılması öngörülmüştür, bkz: **TBMM İçtüzüğüne İlişkin Anayasa Değişiklikleri Taslak Metni**, m.2, (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/5_anayasa_degisikligi_taslagi.pdf, Erişim tarihi: 17 Mayıs 2012.

kin bir hüküm taslakta bulunmamaktadır. Yürürlükteki içtüzükte de bu yolda bir boşluk olmasına rağmen uygulamada aday gösterme süresi içinde meclis çalışmalarına ara verildiği görülmektedir.¹⁶

b. Meclis Başkanı'nın Görev ve Yetkilerine Yönelik Yenilikler

TBMM İçtüzük Taslağı ile ilgili 16 Şubat 2009 tarihli açıklamalarda Meclis Başkanı'na verilmesi öngörülen yukarıda belirttiğimiz yetkiler taslağın 14. maddesinde başkanın görevleri arasında sayılmak suretiyle somutlaştırılmıştır.¹⁷ Ayrıca Danışma Kurulu'nun yapılan ilk çağrıda toplanamaması veya oybirliği ile karar alamaması hallerinde Meclis Başkanı'nun karar vereceği taslakta öngörülmüştür (m.19). Taslak uyarınca Genel Kurul'un bir aylık kesin gündemi ile sonraki bir aylık taslak gündemini Danışma Kurulu'nun ilk çağrıda toplanamaması veya oybirliği ile karar alamaması halinde belirleme yetkisi yine Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'na aittir (m.45). Ancak söz konusu madde uyarınca Danışma Kurulu'nun oybirliğiyle karar alamaması halinde Meclis Başkanı'nun tek başına gündemi belirleme yetkisine sahip olması demokrasi ilkeleriyle çelişir gözükmektedir.¹⁸ Bu itibarla gündemin belirlenmesi açısından Danışma Kurulu'nun oybirliği ile değil de daha asgari bir çoğunluk ile; örneğin salt çoğunluk ile karar verebileceğinin düzenlenmiş olması daha isabetli olurdu.¹⁹

Aynı maddede başkanın Cumhurbaşkanına vekâlet ederken başkanlık yetkilerini kullanamayacağı ve bu yetkilerin kullanılmasında kendisine başkanvekillerinden birisini vekil tayin edeceği hüküm altına alınmıştır. Zira taslağın başkanvekillerinin görevlerini düzenleyen 15. maddesinde, başkanvekillerinin kendilerine yetki verildiğinde Cumhurbaşkanına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'na vekâlet etmelerinin görevlerinden biri olduğu hüküm altına alınmıştır. Yürürlükteki içtüzükte meclis başkanının cumhurbaşkanına vekâlet etme görevini yerine getirirken meclis başkanlığı için kendisine vekil atayıp atayamayacağı veya Genel Kurul'a başkanlık yapıp yapamayacağı hususunda boşluk bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda²⁰ söz konusu düzenleme oldukça isabetlidir. Ancak Başkan'ın, özürlü olduğu veya Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, başkanvekillerinden birisini yazılı olarak kendisine vekil tayin edebileceğine ilişkin kuralın taslakta aynen korunmuş olması yerinde olmamıştır. Zira meclis başkanlarının Ankara'da bulunduğu ve özürlü de olmadığı halde Genel Kurul'a başkanlık etme görevini başkanvekillerine gördürmesi uygulamada sıklıkla gözlenmektedir; zira doğal olanı da budur.²¹

¹⁶ İba, **Parlamento Hukuku**, s.93; Şu ana kadar yalnızca 1989 ve 1991 yıllarında bu durumun tersi yönde uygulamalar olmuştur, ayrıntılı bilgi için bkz: Şeref İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2.bası, Ankara, Turhan, 2008, s.161.

¹⁷ Maddede söz konusu görev ve yetkilere ek olarak arşive gönderilecek belgelerle ilgili karar verme yetkisinin de başkana verildiği belirtilmiştir.

¹⁸ Murat Yanık, "TBMM Yeni İçtüzük Taslağı", **Tarih Bilinci Dergisi**, Sayı: 10, Ekim-Kasım-Aralık, İstanbul, 2009, s.99.

¹⁹ **A.e.**

²⁰ İba, **Parlamento Hukuku**, s.143; Volkan Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Ankara, Adalet, 2009, s.31.

²¹ İba, **Parlamento Hukuku**, s.148.

Taslağın milletvekillerinin devamsızlığına ilişkin 106. maddesinde yoklamalardan ve açık oylamalardan muaf sayılacak milletvekillerinin Başkanlık Divanı'na kararlaştırılacağı belirtilmiştir. Yürürlükteki içtüzükte milletvekillere devamsızlık hususunda hiçbir muafiyet tanınmamasına rağmen çağdaş çalışma düzeninin gereksinimi olarak yaygın hale gelen Başkanlık Divanı kararıyla belli görevleri bulunan milletvekillerinin yoklamalardan muaf tutulması uygulamasının²² taslakta düzenleniyor olması bu bakımdan isabetli olmuştur.

2. TBMM Danışma Kurulu

a. Genel Olarak

Danışma Kurulu, yasama sürecini düzenleyen bir organ olarak içtüzükle öngörülmüş olup;²³ Anayasa Mahkemesi'ne göre istikrarlı bir demokratik düzeni sağlamak amacıyla siyasi parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermek üzere kurulmuştur.²⁴ Taslakta ise kurul, meclis çalışmalarına yön vermek ve çalışmalarda uyumu sağlamanın yanı sıra birçok yeni görev ve yetkiyle donatılmıştır. Örneğin, şu anki uygulamada Genel Kurul kararına sunulması gereken birçok konunun taslakta Danışma Kurulu'na belirleneceği düzenlenmiş ve böylelikle kurulun yasama ve denetim sürecinde belirleyici bir konuma getirileceği vurgulanmıştır.²⁵

²² **A.e.**, s.138; TBMM Başkanı'nın görev ve yetkileriyle ilgili olarak süregelen uygulama sonucu taslağa yansıyan düzenlemelere bir diğer örnek olarak yasama yılının ilk birleşiminde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın konuşma yapmasının güçlü bir teması haline geldiğinden bahisle bu hususun taslağın 4. maddesinde düzenlenmiş olması gösterilebilir.

²³ İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin, 2008, s.114; İba, **Parlamento Hukuku**, s.91.

²⁴ **AYM, T: 24/5/1977, E: 1977/60, S: 1977/81**, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 20 Mayıs 2012.

²⁵ **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar**, s.4; Söz konusu açıklamalarda Danışma Kurulu'na aşağıdaki görev, yetki ve sorumlulukların verildiği belirtilmiştir: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun ve komisyonların çalışmalarını düzenlemek, Meclis Başkanlığı'nın önerisi üzerine, belli bir konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek amacıyla özel komisyonlar kurulmasına karar vermek, komisyonların Başkanlık Divanı'nda, muhalefet partilerine düşen başkanvekili ve katip üyelikleri, grupların güçleri oranında dağıtmak, tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararname, komisyonlarda ne kadar süre içerisinde sonuçlandıracağını belirlemek, teklif sahibi veya Hükümetin istemi üzerine, süresi içinde sonuçlandırılmayan kanun tasarısı, teklif veya kanun hükmünde kararname, ilgili komisyonun gündemine alınmasını kararlaştırmak, Genel Kurul'un toplantı gün ve saatlerini değiştirmek, Genel Kurul'un bir aylık kesin ve izleyen bir aylık taslak gündemini belirlemek, istem üzerine, oybirliği sağlanabilirse kesin gündemde değişiklik yapmak, resmi tatillerde ve çalışma günleri dışında, Meclis Başkanı'nın çağrısı üzerine toplanacak Genel Kurul'un gündemini oybirliği ile belirlemek, tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararname, Genel Kurul'da ne kadar süre içinde görüşüleceğini belirlemek, toplumun genelini ilgilendiren ve öncelikli olarak görüşülmesinde kamu yararı görülen konuların görüşülebilmesi amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Hükümet, en az iki siyasi parti grubu ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte birinin istemi üzerine özel gündem belirlemek, Genel Kurul'a verilecek önerge sayısını değiştirmek, Genel Kurul'da sorular için bir birleşimde ayrılan sürede üye sayısını dikkate alarak, her siyasi parti grubuna ve grubu olmayan milletvekillerine düşen soru sayısını tespit etmek ve kesin gündeme almak, bkz: **A.e.**

b. Danışma Kurulu'nun Görev ve Yetkilerine Yönelik Yenilikler

İlk olarak belirtmek gerekir ki yürürlükte bulunan içtüzükte Danışma Kurulu'nun önerisinin gerektiği bazı hususlar bakımından kurulun görüşünün yeterli olduğu taslakta belirtilmiştir. Örneğin tatil kararı, yürürlükteki içtüzükteki düzenlemenin aksine taslak uyarınca (m.5) Danışma Kurulu'nun görüşü ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın teklifi üzerine Genel Kurul'ca alınır. Ayrıca şu an için kurulun görüşünün alınmasının gerekmediği bazı hususlarda taslak uyarınca artık kurulun da görüşü alınacaktır. Örneğin taslak m.10 uyarınca TBMM Başkanı'nın, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanı'ndaki görev yeri sayısını tespit ederken Danışma Kurulu'nun görüşünü alması gerektiği düzenlenmiştir.

Taslakta yer alan düzenlemelerde Danışma Kurulu'na, yürürlükte bulunan içtüzükte yer almayan birçok görev ve yetki verilmiştir. Genel Kurul ve meclis komisyonlarının çalışmalarını düzenlemek, gerektiğinde idare amirleri ve kâtip üyelerin sayısını arttırmak (m.10)²⁶, ara verme ve tatil sırasında hangi komisyonların çalışacağına karar vermek (m.19), özel komisyonların üye sayısı ve görev süresini belirlemek (m.21), komisyon başkanlık divanı içinde bulunan bir başkanvekilliği ile bir katip üyeliği grubu olan muhalefet partileri arasında güçleri oranında dağıtmak (m.25), komisyon raporlarına çekimserlik veya muhalefet görüşlerinin eklenmesi için öngörülen yirmi dört saatlik süreyi kısaltmak (m.36), kesin gündemleri belirlerken her tasarı veya teklif için toplam süreyi belirlemek (m.46), toplumun genelini ilgilendiren ve öncelikli olarak görüşülmesinde kamu yararı görülen konuların görüşülebilmesi amacıyla özel gündem belirlemek (m.48)²⁷, genel görüşme ile meclis araştırması önergelerinin Genel Kurul kesin gündemine alınmasına veya ilgili komisyona havale edilmesine ve bu önergelerden hangilerinin ne zaman görüşüleceğine karar vermek (m.70, 71), Bakanlar Kurulu programı üzerinde açılan görüşmedeki konuşma sürelerini belirlemek (m.92), KHK'ları en geç on beş gün içerisinde görüşülecek şekilde komisyon gündemine koymak (m.96) gibi.

Öte yandan taslakta Genel Kurul gündeminin Danışma Kurulu tarafından belirleneceği (m.46) ve acele hallerde Danışma Kurulu'nun oybirliği ile belirlediği gündemi görüşmek üzere resmi tatilde veya çalışma günleri dışında TBMM Başkanı'nın çağrısı üzerine Genel Kurul'un toplanabileceği (m.42) belirtilmiştir. Ayrıca Genel Kurul'un bir aylık kesin gündemi ile sonraki bir aylık taslak gündeminin Danışma Kurulu tarafından oybirliği ile belirleneceği de hüküm altına alınmıştır (m.45).²⁸

²⁶ Yürürlükteki içtüzük uyarınca (m.9) bu yetki Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından kullanılabilir.

²⁷ Ancak belirtmek gerekir ki özel gündem belirleme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, hükümet, en az iki siyasi parti grubu ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte birinin istemi üzerine kullanılabilir; özel gündem belirleme yetkisinin Danışma Kurulu'na verilmiş olması yeni içtüzük taslağının sistematigi açısından isabetlidir. Zira yürürlükte bulunan içtüzüğün 50.maddesinde özel gündemde yer alacak işleri Danışma Kurulu'nun tespit edeceğine ilişkin hüküm Danışma Kurulu'nun yürürlükteki içtüzükte öneri organı olarak tasarlandığından bahisle eleştirilmektedir, bkz: İba, **Parlamento Hukuku**, s.81.

²⁸ Ancak yine ilgili düzenleme uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin birinci yasama yılının en fazla ilk iki aylık gündemi Danışma Kurulu tarafından daha kısa süreliğine belirlenebilecektir, bkz: **Yeni İçtüzük Taslak Metni** m.45 ve açıklaması.

3. Komisyonlar

a. Genel Olarak

Komisyonlar, uzmanlıkları göz önünde bulundurularak seçilen belli sayıda milletvekilinden oluşan ve Genel Kurul'da görüşülecek tasarı ile tekliflerin uygulanmasına katkıda bulunan çalışma gruplarıdır.²⁹ Dolayısıyla komisyonlar TBMM'nin organları olup bunları meclisten ayrı düşünmek olanaksızdır.³⁰ Yürürlükte bulunan içtüzüğün birçok maddesinde düzenlenen komisyonlar için taslakta birçok yenilik öngörülmektedir. Bu bağlamda halihazırda var olan daimi ihtisas komisyonları ile geçici komisyonların yanı sıra Danışma Kurulu kararıyla belli bir konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek amacıyla özel komisyonlar kurulabileceği belirtilmiş, özel komisyonların üye sayısı ve görev süresinin Danışma Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır (m.21). Ayrıca taslakta, esas ve tali komisyon ayrımı kaldırılarak tasarı ya da teklifin birden çok komisyonun ihtisası dâhilinde olması halinde oluşturulacak bir özel komisyona havale yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiş; havaleyle ilişkin esasların ise Başkanlık Divanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür (m.60). Diğer yandan yürürlükte bulunan içtüzüğün 177 ile 180. maddeleri arasında geçen hesapları inceleme komisyonuna taslakta yer verilmemiştir. Zira 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrası söz konusu komisyon işlevsiz kalmıştır.³¹

b. Komisyon Üyeliğine Yönelik Yenilikler

Komisyon üyeliği ile ilgili olarak, siyasi parti gruplarının Başkanlığa yazılı olarak bildirmek şartıyla, komisyonlardaki üyelerini değiştirebilecekleri ve komisyon başkanına yazılı bilgi vermek şartıyla belirli bir konuya, tartışmaya veya toplantıya özgü olmak üzere üyelerini geçici olarak değiştirebilecekleri taslakta hüküm altına alınmıştır (m.23). Komisyon üyelerinin listesi ve sonrasında değişikliklerin ise Meclis Resmî Bülteni'nde yayımlandıktan sonra kesinleşeceği aynı maddede belirtilmiştir. Ayrıca mevcut içtüzükte yer alan, Plan ve Bütçe ile Dilekçe komisyonları üyelerinin başka komisyonlara üye olamayacakları hükmüne³² taslakta yer verilmemesi bir diğer dikkat çekici husustur.

Hem yürürlükte bulunan içtüzükte (m.22) hem de taslakta yer alan düzenlemede (m.24), mensubu olduğu siyasi parti ile üyelik bağı sona eren veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasi partiye mensup olan milletvekilinin komisyon üyeliğinin kendiliğinden sona ereceği düzenlenmiştir. Benzer şekilde yine her iki metin uyarınca Genel Kurul'da siyasi parti grupları ile bir siyasi parti grubuna mensup olmayan milletvekillerinin oranlarında değişiklik olması halinde bunların bir komisyonda sahip oldukları üyeliklerin sayısı değişen oranlara uymuyorsa, Başkan bu durumu tespit eder. Temsil sayısı azalan siyasi parti grubundan azalan sayıda üyenin çekilmesi istenir. Taslakta, bu halde siyasi parti grubunun beş gün içinde işlem

²⁹ Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, s.269, 270.

³⁰ Hüseyin Özcan, **Yasama Bağımsızlıkları**, Ankara, Seçkin, 2006, s.96.

³¹ İba, **Parlamento Hukuku**, s.220.

³² Yürürlükteki içtüzüğün parti gruplarının komisyonlarda temsili başlıklı 21.maddesinin son fıkrası şu şekildedir: "Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyeliğine seçilen milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Meclis komisyonlarında görev alamazlar.", Ayrıca bkz: **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 23.maddenin açıklaması.

yapmaması durumunda başkanın, kura ile çekilecek ismi belirleyeceği ve ismi belirlenen üyenin komisyon üyeliğinin düşeceği bir yenilik olarak düzenlenmiştir. Zira uygulamada siyasi partilerin oranlarında değişiklik nedeniyle komisyondaki üye sayılarının azalması durumunda üyelerini çekmedikleri olmuş; bu durumun önüne geçmek ve bir grubun komisyonda fazla temsilinin önüne geçmek amacıyla beş gün içerisinde çekilecek üyenin grup tarafından belirlenmemesi halinde bu yetki taslakta Meclis Başkanı'na verilmiştir.³³ Yine aynı düzenleme uyarınca temsil sayısı artan siyasi parti grubu yeni üyeyi en kısa zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bildirir.

Komisyonlara devam açısından yürürlükteki içtüzükte izinsiz veya özürsüz olarak üst üste üç toplantıya veya bir yıl içindeki toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesinin, mensubu olduğu siyasi parti grubunca komisyondan geri çekilebilmesi söz konusu olabilirken; taslak uyarınca geçerli mazereti olmaksızın üst üste üç toplantıya veya bir yıl içindeki toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesinin komisyon üyeliğinin düştüğü Komisyon Başkanlık Divanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bildirilir ve üyeliğin düştüğü Meclis Resmi Bülteni'nde yayımlanır. Böylelikle daha önce üst üste üç toplantıya veya bir yıl içindeki toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesinin geri çekilmesi istenebilirken bundan böyle komisyon üyeliği düşecektir.³⁴ Hiç kuşkusuz komisyon çalışmalarına katılımın etkili olması açısından bu hüküm yerinde olmuştur.

c. Komisyonların Yetkisine Yönelik Yenilikler

Komisyonların yetkileri açısından belki de en can alıcı düzenleme komisyonlara kendi görev alanlarıyla ilgili kanun teklif etme yetkisinin veriliyor olmasıdır. Zira taslak m.32 uyarınca komisyonlar kendi görev alanlarıyla ilgili uygun gördükleri konularda kanun teklif edebilir, araştırma ve görüşme yapabilir, rapor hazırlayabilirler. Komisyon tarafından verilen tekliflerde komisyon üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun imzası aranır (m.56). Öte yandan kanun tekliflerinin komisyon tarafından ön incelemeye tabi tutulmasına da taslakta imkân verilmiştir. Bu bağlamda teklifin gündeme alınmasının kabul edilmesi durumunda teklif sahibi iki gün içinde karara itiraz edebilir. Genel Kurul, itirazı yapanın beş dakikalık açıklamasının ardından işaret oyuyla karar verir. İtiraz kabul edilirse, teklif komisyon gündeminde yerini alır; reddedilirse komisyonun kararı kabul edilmiş olur (m.34). Ayrıca 32. madde uyarınca ilgili bakanlıkların bütçelerini görüşme ve önerilerini Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderme; bütçe uygulamaları, bakanlık faaliyetleri ile plan ve projeleri hakkında görüşme ve değerlendirme yapmak üzere ilgili bakanları davet etme; sözlü soru, genel görüşme³⁵ ve meclis araştırması önermelerini görüşme yetki-

³³ Bkz: **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 24. maddenin açıklaması.

³⁴ **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 28. maddenin açıklaması.

³⁵ Taslak m.70: "Genel görüşme toplumu ve devleti ilgilendiren belli bir konunun görüşülmesidir. Genel görüşme açılması siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bin kelimeyi geçmeyen bir önergeyle istenebilir. Danışma Kurulu, genel görüşme önergesinin Genel Kurul kesin gündemine alınmasına veya ilgili komisyona havale edilmesine karar verir. Genel görüşme önergesi Başkanlık veya komisyon başkanlığı tarafından Başbakanlığa veya ilgili bakanlıklara gönderilir. Genel görüşme önergesi komisyonca altmış gün içinde sonuçlandırılır. Komisyon, genel görüşme önergesi üzerinde önerge sahibi ile lehte ve aleyhte birer komisyon üyesinin beşer dakikalık

leri komisyonlara tanınmaktadır. Ancak doktrinde komisyonlara kendi görev alanlarında olsa bile meclis araştırması ve genel görüşme yetkisi vermenin anayasal demokrasi ilkeleriyle uyummadığı ve söz konusu yetkilerin Meclis Genel Kurulu'nda olması gerektiği haklı olarak savunulmaktadır.³⁶ Zira ilgili düzenleme meclis araştırması açısından mazur görülebilir ise de “genel” görüşmenin Genel Kurul dışında yapılabilme imkânı tanınmış olması, görüşmenin niteliği göz önüne alındığında ironiktir.³⁷ Öte yandan taslakta, daimi ihtisas komisyonlarının bütçe sürecine dahil olmaları da sağlanmaktadır.³⁸ Genel Kurul gündemine alınmayan sözlü soruların komisyonlarda cevaplandırılmasına imkân tanınmış olması da (m.66)³⁹ taslaktaki ilgi çekici yeniliklerden biridir.

d. Komisyon Çalışmalarına Yönelik Yenilikler

Komisyon çalışmaları bakımından taslak m.26'da TBMM Başkanı'na komisyonları toplantıya çağırabilme imkânı tanınması dikkat çekmektedir. Aynı madde uyarınca komisyon görüşmelerinde son oylama açık oyla yapılır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. Diğer oylamalar ise işaret oyuyla

konuşmalarından sonra genel görüşme açılmasına karar verebilir. Genel görüşme açılmasına karar verildiği takdirde konuşmacılar ve konuşma süreleri Komisyon Başkanlık Divanı tarafından belirlenir. Komisyonunda yapılan genel görüşme yeterli görülebileceği gibi Genel Kurul gündemine taşınmasına da karar verilebilir. Komisyon, her halde kararını bir rapora bağlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderir. Danışma Kurulu genel görüşme önergelerinden hangilerinin ne zaman görüşüleceğini belirler. Genel Kurulda yapılan genel görüşmede önerge sahibi, komisyon, Hükümet, gruplar, grubu bulunmayan bir milletvekili adına konuşma yapılabilir. Konuşma süresi önerge sahibi ve grubu bulunmayan milletvekili için beş, diğerleri için onar dakikadır. Konusu aynı olan genel görüşme önergeleri birlikte görüşülebilir. Genel görüşme önergeleri ve bunlara ilişkin komisyon raporları Başkanlıkça yayımlanır.”

³⁶ Yanık, “TBMM Yeni İktüzük Taslağı”, s.99.

³⁷ **A.e.**

³⁸ Taslak m.39: “Merkezi yönetim bütçe ve kesinhesap kanunu tasarıları hükümetin Genel Kuruldaki sunuş konuşmasının ardından komisyonlarda görüşülür. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı, Başkanlıkça havale edilen merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerini, kesinhesaplarını ve faaliyet raporlarını, görev alanlarını dikkate alarak ilgili komisyonlara, mahalli idareler genel faaliyet raporunu ise İçişleri Komisyonuna havale edilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Komisyonlar bütçeler ve kesinhesaplarla ilgili görüşlerini iki ayrı rapor halinde, kendilerine havale tarihinden itibaren on gün içinde, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığına havale edilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunarlar. Komisyonların süresi içinde raporlarını göndermemesi, Plan ve Bütçe Komisyonunun raporunu hazırlamasına engel değildir.”; Sayıştay raporlarının ilgili daimi ihtisas komisyonlarında ve Genel Kurul'da görüşülmesine ilişkin bkz: **Yeni İktüzük Taslak Metni**, m.41.

³⁹ Taslak m.67: “Komisyon Başkanlığı havale edilen sözlü soru önergelerini, Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir. Komisyonlar sözlü soru görüşmeleri için ayda en az bir kez toplanır. Komisyon Başkanı gündemine aldığı sözlü soru önergelerini toplantı gününden en az beş gün önceden Hükümete, komisyon üyelerine ve önerge sahiplerine bildirir. Sözlü soru önergeleri komisyonunda, ilgili müsteşar veya diğer en üst yönetici tarafından da cevaplandırılabilir.” Bu maddeye ilişkin açıklamada da “Yeni bir yöntem olarak komisyonlarda sözlü soru görüşülmesi sağlanmış, uzmanlık alanlarıyla ilgili hususlarda komisyonların daha etkili denetim yapabilmelerinin önü açılmıştır. Cevaplandırma süresi olarak iki aylık bir süre öngörülerek soruların sürüncemede bırakılması önlenmek istenmiştir.” ifadeleri kullanılmıştır, bkz: **Yeni İktüzük Taslak Metni**, 67.maddenin açıklaması.

yapılır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir. Komisyonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi yerleşkesindeki Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca kendilerine ayrılan salonlarda çalışırlar. Ayrıca Meclis Araştırması Komisyonu'nun, Ankara dışında da çalışabileceği taslakta açık olarak düzenlenmiştir (m.72). Zira şu an yürürlükte bulunan içtüzük uyarınca (m.105) Meclis Araştırma Komisyonu'nun Ankara dışında da çalışabilmesi, bu hususun Meclis Başkanı'nın teklifi ile Genel Kurulca kararlaştırılmasına bağlıdır. Diğer taraftan taslakta, Danışma Kurulu toplantılarına görüşme konusuyla ilgili komisyonları temsilen komisyon temsilcilerinin de katılabilmesi imkânı verilmiştir. Ancak bu halde başkan ve siyasi parti grup temsilcileri dışındaki katılımcıların oy kullanmasına taslakta izin verilmemiştir.

Komisyonların bilgi almak amacıyla çağırıp dinleyebileceği veya yazılı görüş isteyebileceği kişiler arasında "sivil toplum kuruluşları temsilcileri" ibaresi eklenmiş, komisyonlar arasındaki görüş alışverişinin komisyon başkanları aracılığı ile sağlanacağı belirtilmiştir (m.27). Aynı madde uyarınca komisyon toplantıları kapalı oturumlar dışında yazılı basına açıktır. Ancak kapalı oturum yapılması halinde kapalı oturuma kimlerin katılabileceğine yine komisyon karar verir. Bu halde Genel Kurul'daki kapalı oturumdaki gizlilik hükümleri uygulanır (m.29).⁴⁰ Ayrıca görüntülü basının toplantıyı izleyip izlememesine komisyonca karar verileceği belirtilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki toplantılara katılmı aşısından yazılı basın ile görüntülü basın arasında böyle bir ayırım yapılması eşitlik ilkesi açısından tartışmaya açıktır.⁴¹ Ayrıca ihtisas komisyonlarının çalışmalarının basına veya kamuya kural olarak açık olacağının öngörülmesinin katılımcıların komisyonlarda sağlıklı ve rahat çalışmalarına engel teşkil edeceğinden bahisle komisyonların görev ve işlevleriyle bağdaşmayacağı ileri sürülmektedir.⁴² Diğer yandan komisyon başkanının, hükümet temsilcisinin veya üyelerin üçte birinin teklifi üzerine komisyon üyesi olmayan milletvekillerinin, Bakan dışındaki hükümet temsilcilerinin ve diğer kişilerin komisyon toplantısında veya toplantının bir bölümünde bulunmamasına karar verilebileceği de hüküm altına alınmıştır.

Taslak m.38'de; bir komisyonda sözün kesimesi, şahsiyatla uğraşılması ve düzenin bozulması durumunda gerekli görülmesi halinde komisyon başkanının toplantıya ara vererek veya toplantıyı ertelleyerek durumu gereği yapmak üzere bir tutanakla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'na bildireceği belirtilmiş, başkanın bu fiilleri işleyen milletvekili hakkında İçtüzük hükümlerine göre gerekli disiplin işlemlerini yapacağı ve durumu Genel Kurul'un bilgisine sunacağı düzenlenmiştir.

Taslakta değişiklik önermeleri ile ilgili olarak, görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önermelerinin işleme konulmayacağı belirtilirken; görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun, tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun üçte iki çoğunlukla katıldığı önermeler üzerinde ise yeni bir madde olarak

⁴⁰ "Eski düzenlemede kapalı oturumda komisyon üyeleri ve bakanlar dışında kimsenin bulunamayacağı yazılırken bu madde ile kimlerin katılacağı komisyon kararına bırakıldı. Komisyonların yetkileri arttığından zaman zaman bürokratların da kapalı oturumlara katılması gerekebilir.", **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 29.maddenin açıklaması.

⁴¹ Yanık, "TBMM Yeni İçtüzük Taslağı", s.99.

⁴² **A.e.**, s.100.

görüşme açılacağı düzenlenmiştir (m.32). Ayrıca aynı madde uyarınca komisyonlar görüştükleri her tasarı ve teklif için raportör veya raportörler atama, görüşmekte oldukları tasarı veya teklifler için alt komisyonlar kurabilme veya daha önce kurulmuş bir daimi alt komisyona sevk edebilme yetkisiyle donatılmaktadırlar. Böylelikle değişiklik önermeleri açık hale getirilirken komisyonların alt komisyon kurmalarının yasal dayanağı da oluşturulmuştur.⁴³

Komisyonlarda görüşmeye ilişkin taslak m.35 uyarınca kanun tasarılarının komisyonla havale edildiği, kanun tekliflerinin ise komisyon gündemine alındığı tarihten itibaren görüşmelerin yapılacağı günden bir önceki gün saat 14:00'e kadar hükümet ve milletvekillerinin metinde yapılmasını istedikleri değişiklikleri ve metne eklenmesini istedikleri hükümleri önerge halinde komisyon başkanlığına sunabilecekleri, bu süre geçtikten sonra önerge verilebilmesinin ancak komisyon üye tam sayısının salt çoğunluğunun imzası ile mümkün olduğu ancak Hükümetin her aşamada önerge verebileceği düzenlenmiştir. Komisyon çalışmalarının düzeni açısından bu düzenleme yerinde olsa da hükümete her aşamada önerge verilebilmesi imkânı tanınması yerinde değildir. Zira uygulamada kanun taslaklarının çoğunlukla hükümetçe yapıldığı da göz önünde bulundurulduğunda düzenlemeden umulan amacın gerçekleşeceğini söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Taslak uyarınca komisyonlarda görüşmeler yeterli kararı alınmaya kadar devam eder. Komisyon Başkanlık Divanı, komisyon üyelerinin her madde için birer önerge hakkı saklı kalmak kaydıyla her siyasi parti grubu ile grubu olmayan milletvekillerinin komisyondaki üye sayılarının en az iki katı kadar önergenin işleme alınmasını kararlaştırabilir. Grubu olmayan milletvekillerinin komisyonda temsil edilmemesi halinde en az bir önerge hakları vardır. Önergeler ayrı ayrı görüşülür ve oylanır. Görüşme sürecinin ardından komisyonların karara bağladıkları işler için düzenledikleri raporların tümüne veya belli kısımlarına çekimser veya muhalif kalan komisyon üyelerinin rapora çekimserlik veya muhalefet görüşlerini işin görüşmelerinin tamamlanmasından sonra en geç yirmi dört saat içinde eklemek hakkına sahip oldukları taslakta belirtilmiştir (m.36).⁴⁴ Komisyonların Genel Kurul'da temsilinin ise komisyon başkanı veya başkanın görevlendirdiği başkanlık divanı üyeleri veya o iş için seçilmiş raportör veya raportörler tarafından gerçekleştirileceği 37.maddede belirtilmiştir. Bilindiği üzere yürürlükteki içtüzükte (m.45) söz konusu temsil, başkan veya başkanvekili yahut özel sözcü ya da sözcülerce gerçekleştirilebilmektedir.

e. Daimi İhtisas Komisyonlarına Yönelik Yenilikler

Daimi ihtisas komisyonları açısından taslakta oldukça önemli yenilikler öngörülmektedir. Bu bağlamda, var olan anayasa komisyonunun adının "Anayasa ve İçtüzük Komisyonu" şeklinde değiştirilmesi öngörülmekte ve Bilişim, Bilgi Teknolojisi, ARGE ve Gelecek Komisyonu⁴⁵ ile Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu adı altında iki yeni daimi ihtisas komisyonunun kurulması öngörül-

⁴³ **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 32.maddenin açıklaması.

⁴⁴ "Böylece komisyon raporlarına ilişkin muhalefet şerhlerinin ne zaman verileceği hususunda uygulamadan kaynaklanan belirsizlik giderilmiştir.", **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 36.maddenin açıklaması.

⁴⁵ Söz konusu komisyonun isminin çalışma alanını tam kuşatıcı nitelikte olmadığından; komisyon isminin "Bilişim ve Teknoloji Komisyonu" olacak şekilde düzenlenmesi gerektiği savunulmaktadır, bkz: Yanık, "TBMM Yeni İçtüzük Taslağı", s.99.

mektedir. Ayrıca taslakta, görev alanlarındaki farklılıklar sebebiyle bazı komisyonlar ayrılmıştır. Örneğin yürürlükteki içtüzükte belirtilen Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu'nun Milli Eğitim Gençlik ve Spor Komisyonu ile Kültür ve Turizm Komisyonu şeklinde iki ayrı komisyona ayrılacağı düzenlenmiştir (m.22). Öte yandan Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Bütçe Alt Komisyonu ve Kesinhesap Alt Komisyonu olmak üzere iki daimi alt komisyonun kurulması da taslakta öngörülen yeniliklerden biridir.⁴⁶

f. Komisyon Başkanları Kurulu

Taslakta komisyonlarla ilgili yapılan en büyük yeniliklerden biri de komisyonlar arasındaki iletişim ve işbirliğini geliştirmek amacıyla⁴⁷ Komisyon Başkanları Kurulu'nun kurulacağını belirtilmiş olmasıdır. Taslak m.20 uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bulunan daimi ihtisas komisyon başkanları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın başkanlığında Komisyon Başkanları Kurulu'nu oluşturur. Kurulun havaleye ilişkin itirazlar, komisyonlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, komisyonların çalışma yöntemlerinin uyumlaştırılması gibi konularda ilke kararları alma yetkisine sahip olduğu yine aynı maddede belirtilmiştir.⁴⁸ Söz konusu kurula başkanlık etmek TBMM Başkanı'nın görevleri arasında sayılmıştır (m.14).

⁴⁶ Taslağın Bütçe ve Kesinhesap Alt Komisyonları başlıklı 40.maddesi: "Plan ve Bütçe Komisyonunca; bütçe kanunu tasarısı ve ekleri ile daimi ihtisas komisyonları tarafından idare bütçelerine ilişkin olarak hazırlanan raporları görüşmek, incelemek ve değerlendirmek üzere Bütçe Alt Komisyonu; kesinhesap kanunu tasarısı ve ekinde yer alan belgeleri, Genel Uygunluk Bildirimini, Sayıştay raporlarını ve kesinhesaplar ve faaliyet raporları hakkında daimi ihtisas komisyonlarınca hazırlanan raporları görüşmek, incelemek ve değerlendirmek üzere Kesinhesap Alt Komisyonu kurulur. Alt Komisyonların üye sayısı Plan ve Bütçe Komisyonunca belirlenir. Alt Komisyonların üyelerinin belirlenmesinde, siyasi parti grupları ile grubu olmayan milletvekilleri Plan ve Bütçe Komisyonundaki temsil oranları dikkate alınır. Alt Komisyonların görev süresi, Plan ve Bütçe Komisyonunun görev süresi ile sınırlıdır. Alt komisyon başkanları iktidar; başkanvekilleri sırasıyla muhalefet gruplarınca belirlenir. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı gerek gördüğü takdirde Alt Komisyonlara başkanlık edebilir. Alt Komisyonlar görüş, inceleme ve değerlendirme sonuçlarını, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığına rapor halinde sunarlar. Bütçe Alt Komisyonunun bütçeye ilişkin raporu, Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçenin tümü üzerinde yapılan görüşmeler sırasında değerlendirilir. İdarelerin kesinhesapları, genel uygunluk bildirimini, dış denetim genel değerlendirme raporu ile faaliyet raporları hakkında, Kesinhesap Alt Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, kesinhesap görüşmeleri sırasında Plan ve Bütçe Komisyonunda ayrı bir birleşimde görüşülür. Alt Komisyonlar, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı aracılığı ile kamu idarelerinden inceleme ve değerlendirmelerine konu olan hususlarda bilgi ve belge isteyebilirler. Alt Komisyonların çalışmalarında, bu maddede hüküm bulunmayan hallerde, İçtüzüğün diğer hükümleri uygulanır."

⁴⁷ **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 20.maddenin açıklaması.

⁴⁸ "Komisyon Başkanları Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının başkanlığında, daimi ihtisas komisyonlarının başkanlarından oluşmaktadır. Kurul, İçtüzükte özel olarak belirtilen haller dışında, üç ayda bir toplanır. Kurul Meclis Başkanı tarafından doğrudan ya da Komisyon Başkanlarının yarısının istemi üzerine toplantıya çağrılabilir. Kurul, Meclis Başkanlığına komisyonlara yapılan havaleye ilişkin itirazlar, Komisyonlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanması, Komisyonların çalışma yöntemlerinin uyumlaştırılması gibi konularda, katılanların üçte iki çoğunluğu ile ilke kararları alabilir. Böylelikle, Komisyonlar arasındaki işbirliği ve iletişim olanakları geliştirilerek,

g. Komisyon Başkanlık Divanı

Şu anki uygulamada fiilen var olan Komisyon Başkanlık Divanı'na⁴⁹ taslakta yer verilme suretiyle divana "resmiyet" kazandırılmak amaçlanmaktadır.⁵⁰ Konuya ilişkin 25. madde uyarınca Komisyon Başkanlık Divanı bir başkan, iki başkanvekili ve iki kâtip üyeden oluşur. Bir başkanvekilliği ve bir kâtip üyelik, grubu olan muhalefet partileri arasında, Danışma Kurulu tarafından güçleri oranında dağıtılır. Yeni kurulan hükümetin güvenoyu almasıyla birlikte hükümet isterse komisyonların başkanlık divanları beş gün içinde yenilenir. Divan, süreye bağlanmış ve süresi dolmakta olan işlere öncelik vermek suretiyle haftalık kesin gündem ile aylık taslak gündemi belirler. Ancak anlaşmazlık halinde gündem komisyon başkanı tarafından belirlenecektir (m.26).

SONUÇ

TBMM Yeni İçtüzük Taslağında, mevcut içtüzükte bulunan sistematik tutarsızlıkların belli ölçüde giderildiği gözölmektedir. Ayrıca şu anki uygulamada boşluk bulunan birçok konunun hüküm altına alınarak netleştirilmesi ve parlamento teamülü haline gelen uygulamalara taslakta somut olarak yer verilmesi isabetli olmuştur. Komisyonların yetkilerinin artırılması ve böylece birçok hususun Genel Kurul önüne gelmeden olgunlaştırılacak olması yasama sürecinin daha verimli ve hızlı geçmesini sağlayacak nitelikte gözölmektedir. Ancak bir yandan Danışma Kurulu'nun yetkileri artırılırken bir yandan kurulun oybirliği ile karar alamaması halinde Meclis Başkanı'nun tek başına karar alacağının öngörülmesi yerinde olmamıştır. Meclis çalışmalarını hızlandırmak günümüz açısından önemli olsa da, bunu gerçekleştirmek için öngörülen usulün demokrasi ilkeleriyle az çok uyum halinde olması gerekir. Bu bakımdan taslakta Meclis Başkanı'na böyle bir yetki tanınması eleştirilebilecek niteliktedir. Ayrıca mevcut içtüzükte doktrinle eleştirilen hükümlerden bazılarında taslakta da aynen yer verilmesi, taslakta birçok hükmün altında açıklamalar yapılırken bazı önemli maddelerin açıklamasına yer verilmemiş olması taslağın aceleyle getirildiği izlenimini uyandırmaktadır. Ayrıca taslağın kamuoyuyla paylaşılmasının üzerinden iki yılı aşkın zamanın geçmesine rağmen gerekli değişikliklerin yapıp kabul edilmemesi ve bir de bunun üzerine geçtiğimiz aylarda yürürlükteki içtüzükte kısmi değişiklik yapma girişiminde bulunulup bunun fiyaskoyla sonuçlanması düşündürücüdür.⁵¹

TBMM, kendi içtüzüğünü yapmak için fazlasıyla geç kalmıştır. Her ne kadar demokrasiye geçiş dönemlerinde usulde devamlılık tercih edilen bir hukuki formül olmuş ve yeni dönem parlamentolarının önceki dönemlere ait içtüzük hükümlerini uygulamaya devam etmesi şeklinde bir gelenek oluşmuş ise

çalışmalar hızlandırılabilir ve çalışmaların kalitesi yükseltilebilir.", **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Taslağı ile İlgili Açıklamalar**, s.6.

⁴⁹ "Yeni İçtüzükle, Komisyon gündeminin ve çalışma düzeninin oluşturulmasında yetkili olan bir Komisyon Başkanlık Divanı öngörülmüştür. Bir Başkan, iki Başkanvekili ve iki Katip Üyeden oluşan Başkanlık Divanında bir Başkanvekilliği ve bir Katip Üyelik, güçleri oranında muhalefet partilerine dağıtılacaktır." **A.e.**

⁵⁰ **Yeni İçtüzük Taslak Metni**, 25.maddenin açıklaması; Yürürlükte bulunan içtüzükte "komisyon başkanlık divanı" ibaresi yalnızca Dilekçe Komisyonu'na ilişkin maddelerde (m.115 vd.) geçmektedir.

⁵¹ Bkz: dipnot 9.

de⁵² 80 darbesinin üzerinden oldukça uzun bir zaman geçmiş ve demokrasiye geçiş halihazırda gerçekleştirilmiştir. Günümüz açısından siyasal rejim tartışmaları yoğunluk kazanmasına rağmen parlamentonun reformu yolunda sürekli dile getirilen dilekler arasında içtüzük değişikliği arzusunun hiç de az olmadığı⁵³ göz önüne alındığında, yeni içtüzük önemli bir ihtiyaç olarak gözükmektedir. Bu bakımdan genel olarak yasama meclisleri ve özellikle TBMM için dile getirilen “parlamentoların en çok yaptığı şey içtüzük değişikliği çalışması, en çok yapamadığı şey ise içtüzük değişikliğidir”⁵⁴ şeklindeki söylemi artık aşmak gerekmektedir. Haliyle, yürürlükte bulunan içtüzükte yapılacak kısmi değişiklikler yerine mecliste bulunan partilerin uzlaşması ile mevcut taslağın eksiklikleri giderilerek kabulü yerinde olacaktır.

BİBLİYOGRAFYA

Abdülhakimoğulları, Erdal (editör): **Türk Anayasa Hukuku Mevzuatı**, Ankara, Adalet, 2011.

Armağan, Servet: **Memleketimizde İÇtüzükler**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972

Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 12.baskı, Bursa, Ekin, 2011.

Has, Volkan: **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Ankara, Adalet, 2009.

İba, Şeref: “Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İÇtüzüğünün Durumu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXV, Sayı: 231, Ankara, 2009, s.289-304.

İba, Şeref: **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2.bası, Ankara, Turhan, 2008.

İba, Şeref: **Parlamento Hukuku**, 4.baskı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.

Neziroğlu, İrfan: **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin, 2008.

Özbudun, Ergun: “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İÇtüzükleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1-4, 1979, s.3-26.

Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, 11.baskı, Ankara, Yetkin, 2010.

Özcan, Hüseyin: **Yasama Bağışıklıkları**, Ankara, Seçkin, 2006.

Tanör, Bülent-Yüzbaşıoğlu, Necmi: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 8.bası, İstanbul, Beta, 2006.

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

Tunaya, Tarık Zafer: **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5.bası, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982.

⁵² İba, **Parlamento Hukuku**, s.37.

⁵³ **A.e.**, s.8.

⁵⁴ **A.e.**, s.10.

Yanık, Murat: “TBMM Yeni İçtüzük Taslağı”, **Tarih Bilinci Dergisi**, Sayı: 10, Ekim-Kasım-Aralık, İstanbul, 2009, s.97-103.

Web Kaynakları

<http://www.anayasa.gov.tr>

<http://www.tbmm.gov.tr>