

TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış

Doç. Dr. Şeref İba*

1. Giriş

Parlamentonun reformu, parlamentarizmin sorunlarına çözüm arayışları bağlamındaki düşünce ve eylemleri kapsar. İçtüzük reformu, bu kapsamdaki en temel başlıklardan birisidir.¹ Verimlilik ve etkinlik söylemi, ikna yeteneği çok yüksek terimler olarak, içtüzük reform paketlerinin kalıp (şablon) gerekçeleri olma yolundadır.

Yasama organının, verimli bir işletme gibi çalışmasına ve çağdaş gelişmelere ayak uydurmasına hukuki zemin hazırlayacak içtüzük yapısına kavuşturulması oldukça masum bir stratejik hedeftir. Ancak, her içtüzük değişikliğinde ortak payda haline gelmeye başlayan altın gerekçe metinler, iktidar ve muhalefet için genellikle çok farklı anlamlara gelir. Dolayısıyla, içtüzük değişikliği politikalarına ilişkin nesnel analizlerde, gerekçesi ne olursa olsun her değişikliğin bir de muhalefet penceresinden okunması kaçınılmazdır.

Türk parlamento tarihinde içtüzük reformu çalışmaları hemen her dönemde güncelliğini koruyan bir konu olmuştur. Ancak, içtüzük değişikliği politikasında hakim eğilim, toptan yeni bir içtüzük yapmak yerine halihazırdaki içtüzüğün

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı
E-posta: serefiba@tbmm.gov.tr

¹ Şeref İBA & Rauf Bozkurt (2006), 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, Ankara, Nobel Yayınevi, 3. Baskı, s. 8.

omurgası üzerinde güncel beklentileri karşılayacak küçük çaplı değişikliklerle durumu idare etme biçiminde istikrar kazanmıştır. Osmanlı Parlamentosundan günümüze kadar uygulanmış 15 yasama organı içtüzüğü arasında belli ölçüde devamlılık vardır. Yasama laboratuvarlarının çetin testlerinden başarıyla geçen yılların eskitemediği kimi içtüzük normları, eski içtüzüklerin yenilere bıraktığı en değerli miraslar olmuştur. Öyle ki, parlamenter rejimin kesintiye uğradığı dönemlerde görev yapan seçilmemiş yasama organları bile içtüzük geleneğimizin bu çizgisinden sapmama çabası içinde olmuştur.²

Türkiye’de yasama organının kuruluş ve işleyişini düzenleyen hukuk kuralları, dağınık durumdadır ve sadece içtüzükten ibaret değildir. Bununla birlikte, içtüzükte yer alan hükümlerin sadece parlamenter hayata ilişkin olması beklenir. Parlamento hukukunun ana yazılı kaynağı niteliğindeki içtüzükler, ‘kural yapmanın kurallarını’ belirler.

Meclis içtüzükleri, gücü sınırlayan, Meclis içi dengeleri gözetken, görüşme ve oylamaların çoğunlukçu değil, çoğulcu (uzlaşmacı) bir anlayışla cereyan etmesini sağlayan güvencelerdir. İçtüzükler, Meclis içinden dışına taşan ve işleyen demokratik mekanizmalara uygun bir hukuki çerçeve sunarak son derece kritik siyasal işlevler de görür. Anayasa Mahkemesi 31.1.2002 günlü ve E. 2001/129, K. 2002/24 sayılı Kararında bu yönde çarpıcı değerlendirmelerde bulunmuştur:

Norm yaratıcı niteliğiyle diğer parlamento kararlarından ayrılan İçtüzüğün iktidar-muhalefet ilişkilerinde ve Meclis iradesinin gerçeğe uygun biçimde yansıtılmasında büyük önem taşıdığı bir gerçektir.

Normlar hiyerarşisinde en üst noktada yer alan Anayasa, yasalar gibi İçtüzüğün de dayanağı ve belirleyicisidir. Bu nedenle demokratik bir devlette meclislerin kendi iç çalışmalarını serbestçe düzenleme konusundaki yetkileri de Anayasa ile sınırlıdır.³

Yüksek Mahkeme’nin de vurguladığı gibi, İçtüzükler, meclisin kuruluş ve işleyişini düzenlerken tanımı gereği olarak Anayasa ile tam bir uyum içerisinde olmak zorundadır. 1982 Anayasası, parlamento hukukunu ilgilendiren konularda aslında, İçtüzükte yer alması gereken kimi hükümleri doğrudan doğruya düzenlemeyi tercih eden içtüzük karakterli bir anayasadır. Bu bağlamda, içtüzük hükümleri, yasama organıyla ilgili olarak Anayasada yer alan çoğu genel nitelikli normların açıklanması ve ayrıntılarının gösterilmesi işlevini de görür. Böyle

² Şeref İBA (2007), Osmanlı’dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri, TBMM Yayınları, s. 3.

³ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2001/129, K. 2002/24, 31.1.2002.

olmakla birlikte, Meclis içtüzükleri, uygulamanın tüm detaylarını gösteren statik ve mükemmel hukuk metinleri değildir. Parlamentonun çalışma düzenini belirleyen temel referans özelliğini taşıyan içtüzük de, sonuçta, bir çerçeve metin niteliğindedir. Bu bakımdan, parlamento teamülleri ve emsal uygulamalar, içtüzüğün bıraktığı boşlukları doldurmada yol gösterici başlıca kaynaklardır. Ancak, parlamento teamülleri ve emsal uygulamalar, parlamento hukukunda bir yandan hukuki istikrar anlamını taşıırken, öte yandan da ister istemez statükocu hukuki yaklaşımı körükler.

Ara dönemlerin kurucu meclis oluşturma geleneği ile askeri yönetimin ardından yeni dönem parlamentosunun, önceki dönemlere ait içtüzüklerin kendi felsefesine aykırı olmayan hükümlerinin bir süre uygulanmaya devam olunması geleneğinin kökleri eskilere uzanır. 23 Nisan 1920 de kurulan TBMM 7 yıl, 1961 sonrası meclisler 5-12 yıl, 1982 sonrası meclis ise 13 yıl (1996 değişikliklerine kadar) önceki dönem itüzüklerini uygulamışlardır. Gerçekten de, demokrasiye geçiş dönemlerinde, usulde devamlılık, oldukça ikna edici ve geleneksel bir hukuki formül niteliği kazanmıştır.

İçtüzük değişikliklerini doğru okumak, bu genel bilgilerin yanında özgün yönleri bulunan başka bir dizi analitik çalışmayı da gerektirir. İlkin, her içtüzük değişikliğinin yapıldığı dönemin siyasi tarihini gereği gibi algılamak şarttır. Dünya parlamentoculuğundaki gelişmeler, iç konjonktür ve siyasi hava içtüzük değişikliği politikasına yön veren parlamento-dışı değişkenler arasındadır.

Meclis içtüzükleri, usul hukuku yönü ağır basan dinamik metinlerdir. İçtüzükler, tanımı gereği, anayasasız anlam kazanamaz. Anayasanın yüzünü parlamentoya çevirmiş sözcüsüdür, bir bakıma içtüzük. Dolayısıyla, anayasal gelişmeler, Anayasadaki değişiklikler, içtüzük değişikliği politikalarının temel parametresidir. Bununla bağlantılı diğer önemli bir faktör ise anayasa yargısıdır. Anayasa Mahkemesinin iptalleriyle ortaya çıkan durumlara uyum sağlamak için içtüzük değişikliklerinin yapılması zorunlu hale gelmektedir.

Toparlamak gerekirse, içtüzük değişikliklerini doğru okumak, içtüzük yapıcının iradesini gereği gibi algılayabilmekten geçer. Bunun için her içtüzük paketinin perde gerisini aralamak, arka planda ne gibi dinamiklerin ve faktörlerin bulunduğunu araştırmak gerekmektedir. Bu bağlamda, içtüzük değişikliğine ilişkin yasama belgeleri (teklif metni, önergeler, gerekçeler, görüşme tutanakları, komisyon raporu v.b) içtüzük yapıcının niyetini okumamıza yarayan başucu kaynaklardır.

2. Yakın Dönem İçtüzük Miladı: 1996

1982 Anayasası, parlamento hukukumuzu radikal biçimde etkileyen hükümler içermekteydi. Yeni benimsenen rasyonelleştirilmiş parlamentarizm teknikleriyle birlikte, Cumhuriyet Senatosu kaldırılmış ve tek kanatlı yasama organı yapısına geri dönmüştü. Dolayısıyla, parlamento reformu tartışmalarının ivme kazanması sürpriz değildi. Reform tartışmalarının bir bölümü somut olarak içtüzük değişiklikleri, bir bölümü de daha genel ve soyut olarak siyasal rejim arayışları üzerinde yoğunlaşıyordu.⁴ Ortaya çıkan yeni içtüzük ihtiyacına, 1982 Anayasası'nın bulunduğu ve 1961 Anayasası'ndaki formüle benzeyen hukuki çözüm, Geçici Madde 6'da düzenlenmişti:

Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılmaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İktüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.

Buna göre, çift meclisli 1961 Anayasası döneminde yapılmış olan 1973 tarihli Millet Meclisi İktüzüğü, 1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra yaklaşık 13 yıl boyunca uygulamada kalmıştır. Ayrıca, 15.1.1985 tarihli ve 15 numaralı TBMM Kararı uyarınca, yeni TBMM İktüzüğü yapılmaya kadar, Meclis soruşturması ve Yüce Divana sevk konusunda TBMM Birleşik Toplantısı İktüzüğünün 3. kısmındaki Anayasaya aykırı olmayan hükümlerin uygulanması benimsenmiştir.

Yeni bir içtüzük yapılması konusundaki girişimler ve çalışmalar hep olmuş; ancak sonuçsuz kalmıştı. Örneğin, Anayasa Komisyonunca kabul edilen ve rapora bağlanan yeni içtüzük, 18.10.1986 tarihinde Genel Kurul gündeminden komisyona geri çekilmişti. Daha sonra Komisyonca yeniden sunulan ve Genel Kurulda 143 maddesi görüşülen içtüzük teklifi, öylece hükümsüz (kadük) kalmıştı. 1991 seçimlerinden sonra başlatılan yeni içtüzük çalışması da komisyon aşaması tamamlandığı halde sonuçlandırılmamıştır.⁵ Sözü edilen başarısız deneyimler ışığında, 1996 seçimlerinin ardından toptan yeni bir içtüzük yapmaktan vazgeçilip 30 maddelik bir içtüzük paketi hazırlanmıştır.

16.5.1996 tarihli ve 424 numaralı TBMM Kararıyla gerçekleştirilen geniş çaplı içtüzük değişiklikleri sırasında 1982 Anayasası ile içtüzük uyumlu hale getirilmiştir. Bu bakımdan 1996 değişiklikleri önemli bir milat olmuştur. 1996 içtüzük reformu ile, eski içtüzükte 161 olan madde sayısı, değişiklik sonrası

⁴ Şeref İBA (2006), Anayasa ve Siyasal Kurumlar, Ankara, Turhan Yayınevi, 1. Baskı, s. 100.

⁵ Bu arada, 22. Dönemde, kapsamlı bir İktüzük değişikliği yapmak için 2006'da Dönemin Meclis Başkanının imzasıyla bir teklif (2/818 esas numaralı İktüzük teklifi) verilmiş; ancak Anayasa Komisyonunda görüşmelerine başlanmadan hükümsüz kalmıştır. Teklif İktüzüğün 77. maddesine göre (2/12) esas numarasıyla içinde bulunduğumuz 23. Dönemde yenilenmiştir.

eklenen yeni hükümler nedeniyle 186'ya çıkmıştır. Madde sayısındaki bu artış, büyük ölçüde, meclis soruşturmasına ilişkin TBMM Birleşik Toplantısı İÇTÜZÜĞÜNDEKİ HÜKÜMLERİN, YENİ METNE TAŞINMASINDAN KAYNAKLANMIŞTIR.

Öte yandan, 1996 İÇTÜZÜK reformu, parlamento hukukumuzda kimi yeni kavram ve yöntemler de kazandırmıştır. Bunların başında özel yasama usulünü düzenleyen “Temel Kanunlar” başlıklı 91. madde gelmektedir.⁶ Hemen her ülkede, hükümet sistemine, parlamento yapısına ve geleneklerine göre değişik versiyonlarıyla öteden beri uygulanmakta olan özel yasama yöntemi, ülkemiz için gecikmiş bir içtüzük reformu niteliğindedir.⁷ Böylece, kanun yapma sürecinde, yavaş çalışan genel yasama yönteminin dışına çıkılarak belli durumlarda özel yasama yöntemi devreye sokulabilecekti. Aslında, sessiz bir içtüzük devrimi gerçekleştirilmişti. Ancak, Danışma Kurulu'nda oy birliği sağlanamadığından bu mekanizma uygulamada işletilememiştir. Gerçekten, 1996 Yılında gelen temel kanun düzenlemesi, ilk kez, 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanununun görüşmelerinde uygulanabilmişti. Genel Kurulun onayına sunulan, Gümrük Kanununun İÇTÜZÜĞÜN 91. maddesi kapsamında temel kanun olarak görüşülmesine yönelik oy birliği sağlanan Danışma Kurulu önerisi, özel bir müzakere düzenlemesiydi.⁸

Bu süreçteki ikinci ve son örnek ise, 22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu görüşmelerinde uygulanmış ve 1030 maddeden oluşan kanun kısa sayılabilecek bir parlamento zamanında yasalaştırılmıştır.⁹

2001 Yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen temel kanun yolu, bir süre hiç kullanılmamış; 2.7.2005 tarihinde Bankacılık Kanunu ile yeniden uygulanmaya başlanmıştır.

2.1. 7.2. 2001 Tarihli ve 713 Numaralı İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ KARARI

Dönemin koalisyon hükümeti ortağı siyasi partilerin Grup Başkanvekillerince verilen (2/661) esas numaralı TBMM İÇTÜZÜĞÜNÜN BAZI MADDELERİNİN

⁶ Madde metni şöyledir: “Temel Kanunlar Madde 91. Temel kanunları ve içtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir.”

⁷ Ozan ERGÜL (2002), “Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİNİ İPTAL KARARI IŞIĞINDA ÖZEL YASAMA YÖNTEMİNE BİR BAKIŞ”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 51, S.4, 2002, s. 99-130.

⁸ 36 maddelik (aslında 240'tan fazla madde) tasarı ile birleştirilerek görüşülen KHK, TBMM Genel Kurulunda kısımlar halinde görüşülmüş; her kısımda ayrı konuşma süreleri tanınmıştır. TBMM Tutanak Dergisi, D. 21, YY. 2, C. 14, B. 9, 20.10.1999, s. 174-175.

⁹ TBMM Tutanak Dergisi, Y.Dönemi:21, Y.Yılı:4, B.9, 18.10.2001, s.211-212.

Değiştirilmesine Dair İçtüzük Teklifi, TBMM’de oldukça gergin bir siyasi ortamda görüşülmüştür.¹⁰ Teklifin gerekçesinde, 1996 tarihli ve 424 numaralı TBMM Kararıyla 1982 Anayasasına uyum amacıyla gerçekleştirilen değişikliklerin yetersiz kaldığı şöyle ifade edilmiştir:

Ancak, Meclisin daha hızlı, verimli, etkin ve sağlıklı çalışabilmesi için bazı değişikliklerin daha yapılması gerekmektedir.../.

.. İçtüzük değişikliği teklifimizde; ülkenin ihtiyacı olan kanunların mümkün olduğunca çabuk çıkarılması, bunu teminen de, kanunların görüşülmesi prosedürüne dair maddelerin değiştirilmesi amaçlanmıştır.¹¹

Teklifin Genel Gerekçesinden alınan bu ifadelerden açıkça görüldüğü gibi, bu içtüzük değişikliğine yasa-yapım sürecinin hızlandırılması hedefi damgasını vurmuştur. Yasama organlarının, daha çok kanun yapmasına yol açan nesnel faktörleri irdeleyen Beyme’nin, “sürelî yürürlükte kalan ve deneysel kanun türlerinin yaygınlaşması ile normların küreselleşmesi ve Avrupalılaşması”¹² nedenleri, Türkiye özelinde de çok doğru ve açıklayıcıdır. AB’ye tam üyelik süreci de bunlara ilave edildiğinde, Türkiye’de yasama organının kanun yapma performansı belirgin biçimde yükseliş eğilimine girmiştir. İşte, bu tür nedenlerin zorladığı, ‘daha az zamanda daha çok yasa yapma’ hedefine yönelen 713 Numaralı Kararla gerçekleştirilen başlıca değişiklikler şunlardır:

- **Soru/Cevap Süresi**

TBMM İçtüzüğünün 60. maddesinde yapılan değişiklikle, Genel Kurul çalışmalarında zamanının rasyonel kullanılması gereği de dikkate alınarak; görüşmeler sırasında hükümet ve komisyona soru-cevap süresinin 10 dakika ile sınırlandırılması öngörülmüştür.

- **Komisyon Raporlarının Okunmaması**

İçtüzüğün 79. maddesi uyarınca, Genel Kurulda görüşmelerine başlanacak olan Komisyon raporunun okunup okunmaması Genel Kurulun oyuna sunulmaktaydı. Raporun okunması genellikle reddedilmekteydi ama, konuya ilişkin oylama, toplantı ve karar yetersayısı istemlerine mesnet teşkil ederek bir obstrüksiyon taktiği olarak çalıştırılabilmekteydi.

¹⁰ TBMM Genel Kurulundaki görüşmeler sırasında yaşanan arbedede bir milletvekili (Şanlıurfa Milletvekili Fevzi Şihanhoğlu) geçirdiği kalp krizi sonucu ölmüş; bundan dolayı bazı milletvekilleri yargılanmıştır. TBMM Tutanak Dergisi, D. 21., YY. 3, C. 54, B. 51, 30.1.2001.

¹¹ Anayasa Komisyonu Raporu, Y. Dönemi:21, Y. Yılı:3, S. Sayısı:586, s. 1.

¹² Klaus von BEYME (2000), Parliamentary Democracy, Macmillan Press, London, s.95.

İçtüzüğün 79. maddesi yeniden düzenlenerek, komisyon raporlarının okunmaması net biçimde öngörülmüş; ancak bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıklarının Başkanlıkça ifade edileceği kurala bağlanmıştır.¹³

Komisyon raporlarının okunup okunmayacağı hakkındaki oylama, dolaylı bir obstrüksiyon yolu olarak azımsanmayacak sıklıkta kullanılmıştır. Örneğin, söz konusu içtüzük değişikliğinin gerçekleştirildiği 21. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılında 16 kez; Dönem boyunca ise toplam 23 kez bu oylama yapılmıştır.

- ***Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesinin hızlandırılması,***

TBMM İçtüzüğünün genel yasama yöntemini düzenleyen 81. maddesi, tasarı ve teklif görüşmelerinin hızlandırılarak TBMM'nin verimliliğinin artırılması amacıyla yeniden düzenlenmiştir.

Kanunlaşma sürecinde parlamento zamanından tasarruf yapmak üzere;

- Tasarı veya teklifin tümü üzerindeki 10 dakikalık soru-cevap işlemiyle yetinilmesi maddeler üzerinde soru-cevap yapılmaması,
- Tasarı veya teklifleri yürürlük ve yürütme maddeleri ile uluslar arası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmaması ve önerge verilememesi,
- Açık oy istemlerinin 20 üye tarafından yapılabilmesi,
- Maddeler üzerindeki konuşma sürelerinin; siyasi parti grupları, hükümet ve komisyon için beşer dakikaya indirilmesi,

öngörülmüştü. Ayrıca, İçtüzüğün 87. maddesi değiştirilerek, her madde üzerinde komisyon ve hükümetçe birer; milletvekillerce Anayasaya aykırılık önergeleri dahil en fazla 3 önerge sınırlaması getirilmişti.

İçtüzük Teklifinin, kanunlaşma sürecinin kısaltılması hedefine varma yolunda çok gözü kara bir ruhla hazırlandığı belliydi. Ancak, TBMM Genel Kurulundan geçen halinde, yasa yapım hızının öngörülenden bir vites daha düşürülmüş olduğu görülmektedir.¹⁴

¹³ 79. Maddenin yeni hali şöyledir: “Kanun tasarı ve tekliflerinin kabulüne veya reddine dair esas komisyon raporları ile, araştırma, soruşturma ve diğer komisyon raporları; görüşmelerine başlanırken, Genel Kurulda okutulmaz. Ancak, bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıkları Başkanlıkça ifade edilir.”

¹⁴ İçtüzük Teklifinin ilk halinde, tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesinin benimsenip benimsenmediğinin oya sunulmasından sonra (üzerinde önerge verilen maddeler hariç) maddelerin okunmaması, görüşülmemesi ve oylanmaması öngörülmüştü. Anayasa Komisyonu Raporu, Y. Dönemi:21, Y. Yılı:3, S. Sayısı:586, s. 4-5.

Yasalaşma sürecini çabuklaştırmaya yönelik olarak aynı İçtüzük Kararıyla yapılan en tartışmalı reform ise, İçtüzüğün 91. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle mekanizmayı daha işler hale getirmek amacıyla yeniden düzenlen 'özel yasama yöntemi'dir. Değişik 91. Madde hükmü şöyledir:

Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilmeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile karar verilebilir.¹⁵

Söz konusu içtüzük değişikliği kararı, Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, sert sayılabilecek değerlendirmeler ve gerekçelerle Kararı kısmen iptal etmiştir.

713 numaralı İçtüzük Değişikliği Kararının anayasaya aykırılığı savıyla iptali ve ayrıca 5. maddesinin yürürlüğünün durdurulması istemiyle Ahmet İyimaya, Mehmet Ali Şahin ve 115 milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesine yapılan başvurunun ilk cümlesi;

Dava konusu içtüzük değişikliğinin niteliği ve içeriği; demokratik parlamenter rejimimiz, anayasal düzenimiz ve meclis iç hukuku bakımından hayati derecede önem taşımaktadır.¹⁶

şekindedir.

Başvuru Kısmında, temel kanunlara ilişkin değişiklik "sivil darbe" olarak nitelendirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi,

— Soru-cevap süresinin 10 dakika ile sınırlandırılmasına ilişkin değişikliği, 'demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez' bularak Anayasanın 2 ve 87. maddelerine aykırılığı¹⁷,

¹⁵ TBMM İçtüzüğünün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Karar, Karar No:713, 07.02.2001 (Resmi Gazete:09.02.2001-24313)

¹⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2001/129, K. 2002/24, 31.1.2002,.

¹⁷ Mahkeme, iptal gerekçesinde şu değerlendirmeyi yapmıştır: "Yasama işlevi yerine getirilirken, iktidar-muhalefet diyalogu içinde meclis iradesinin yansıtılmasında yapılan konuşmalar kadar bir aydınlanma ve bilgilendirme aracı olan soruların önemi yadsınamaz. Özellikle teknik düzenlemeler içeren tasarı ve tekliflerin konuya yabancı üyelerce anlaşılabilmesi büyük ölçüde soru-cevap yoluyla sağlanabilir." Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2001/129, K. 2002/24, 31.1.2002.

- Tasarı veya teklifleri yürürlük ve yürütme maddeleri ile uluslar arası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmaması ve önerge verilememesi yönündeki değişikliği,
- Maddeler üzerindeki konuşma sürelerinin beşer dakikaya düşürülmesini öngören değişikliği,
- Maddeler üzerinde Hükümet ve komisyonca birer, milletvekillerce Anayasaya aykırılık önergeleri dahil en fazla 3 önerge limiti¹⁸,
- Temel kanunlara ilişkin İÇtüzüğün 91. maddesinde yapılan değişikliği¹⁹,

Anayasanın 2 ve 87. maddelerine aykırılıkları gerekçesiyle iptal edilmiştir. Ancak, 91. maddenin yürürlüğünün durdurulması istemini ise reddetmiş ve kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici hukuksal boşluk ortaya çıkacağı nedeniyle iptal hükmünün Kararın, Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak 3 ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir.

2.2. 3.10.2001 Tarihli Anayasa Değişikliklerinin Getirdikleri

1982 Anayasasında gerçekleştirilen 6. değişiklik, 3.10.2001 tarihli ve 4709 numaralı Anayasa Değişikliği Kanunu ile olmuştur. Biri geçici madde olmak üzere 36 maddeden oluşan anayasa değişikliği paketinde, özellikle 5 madde doğrudan doğruya Meclisle ilgili olup TBMM İÇtüzüğünde reform sayılabilecek esaslı değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılıyordu.²⁰

- *Cumhurbaşkanınca kısmen geri gönderme yolu,*

Yasa yapım sürecine ilişkin köklü bir reform ile, Cumhurbaşkanına kanunların yayımlanmasını kısmen uygun bulmama gerekçesiyle bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisi verilmiştir.

Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklik, yasama etkinlikleriyle ilgili zaman kaybını azaltmayı amaçlamıştır. Çünkü, Mecliste uzun çalışmalar sonucu

¹⁸ Yüksek Mahkeme gerekçede, “Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise, Anayasanın 87. maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez” diyerek 3 önergeyi yetersiz bulmuştur.

¹⁹ Yüksek Mahkeme gerekçede, “Dava konusu kural, belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri taşıması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.” değerlendirmesini yapmıştır.

²⁰ Şeref İBA (2001), “Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İÇtüzüğü'nün Durumu”, Mülkiye Dergisi, Cilt: XXV, sayı:231, s.289-2304.

kabul edilen kanunların bir veya birkaç maddesi nedeniyle bile olsa Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi durumunda, komisyonlar ve Genel Kurul, geri gönderilen kanunu, tümü ve bütün maddeleriyle yeniden ve ilk kanunlaşmadaki aynı usulle görüşmek zorundaydı.

Anayasanın 89. maddesine son cümleden önce gelmek üzere eklenen “Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.” Cümlesi, yasamada usul ekonomisi gerekçesiyle, yasama organının etkin ve verimli işlemesi yönündeki artık klasikleşen hedefe yönelmiştir.

Aynı anayasa değişikliği paketiyle, Anayasanın 94. maddesinde değişiklik yapılarak, 10 günü aday saptama; 10 günü seçim olmak üzere toplam 20 gün olan TBMM Başkanının seçim süresi, 5 günü adaylık süresi; 5 günü seçim olmak üzere toplam 10 güne indirilmiştir. Bu değişiklik ise, parlamento yönetim otoritesinin başı olan Meclis Başkanı seçimini hızlandırmaya yöneliktir.

En önemli parlamenter denetim yollarından olan Meclis soruşturması konusunda da önemli yenilikler getirilmiştir. Anayasanın 100. maddesinde yapılan değişiklikle, Meclis soruşturması açılıp açılmamasına ilişkin Genel Kuruldaki oylamanın gizli yapılması, Meclis soruşturması komisyonu raporlarının TBMM Başkanlığına sunulduğu tarihten itibaren 20 gün içinde görüşülmesi öngörülmüştür.

Öte yandan, Anayasanın 87. maddesinde yapılan değişiklikle, TBMM'nin genel ve özel af planı için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu (en az 330) ile karar alabilmesi hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, siyasi partilerin, seçim kanunlarını siyasal avantaj veya istismar konusu yapmalarını önlemeye dönük “Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.” fıkrası, anayasanın 67. maddesine son fıkra olarak eklenmiştir.

2.3. 10.12.2002 tarihli ve 750 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararı

Anayasa Mahkemesi, 713 numaralı TBMM Kararı hakkında verdiği iptal hükmünün (E. 2001/129, K. 2002/24) Kararın, Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak 3 ay sonra yürürlüğe girmesini öngörmüştü. Böylece, iptal nedeniyle ortaya çıkan hukuki boşluğun doldurulması amacıyla, Anayasa Mahkemesi kararının Resmi Gazetede yayımlandığı 18.6.2002 tarihinden

başlayarak 3 ay içinde yeni içtüzük düzenlemesi yapılması zorunlu hale gelmişti. Öte yandan, 3.10.2001 tarihli ve 4709 numaralı Anayasa Değişikliği Kanununun bazı maddeleri, doğrudan doğruya Meclisin çalışma düzeni ve dolayısıyla da parlamento hukukunu yakından ilgilendiren düzenlemeler içermektedir. Kısacası, içtüzük değişikliği yapılması yönünde iki yandan gelen baskılar ortaya çıkmıştı.

Anayasa Mahkemesinin verdiği 3 aylık süre 18.9.2002 tarihinde dolmuş ancak TBMM tarafından süresi içinde gereken düzenlemeler yapılamamıştır.

10.12. 2002 tarihli ve 750 numaralı TBMM Kararıyla yapılan İçtüzük değişikliği, sadece acil düzenlemelere yer veren kısa bir pakettir ve yukarıda sözü edilen iki ihtiyacı tümüyle karşılamaktan uzaktır. Bu Karar, iptal edilen 81 ve 87. maddelerdeki hükümler ve 60. maddedeki iptal hükmüyle ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır.

750 numaralı karar ile;

- Tasarı ve teklifin tümü üzerindeki soru-cevap süresinin 20 dakikaya, madde üzerindeki 10 dakikaya çıkarılması,
- Maddeler üzerindeki konuşma sürelerinin gruplar, hükümet ve komisyon için 10'ar, şahıslar için 5'er dakikaya yükseltilmesi,
- Milletvekillerce her madde hakkında verilebilecek önerge sayısının, anayasaya aykırılık önergeleri dahil, 7'ye çıkarılması²¹,

öngörülmüştür.

Şu halde, 750 numaralı TBMM Kararı, Anayasa Mahkemesinin uyarılarını dikkate almak zorunda olan TBMM'nin, daha önce kısaltılmış bulunan genel yasama yöntemiyle yasalaştırma sürecinin yeniden uzatılması anlamına gelmektedir.

2.4. 10.4.2003 tarihli ve 766 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararı

TBMM İçtüzüğünde son anayasa değişikliklerine uyumu sağlayacak düzenlemelerin yapılması ve Anayasa Mahkemesinin iptal edilen hükümlerin yeniden düzenlenmesi zorunluluğu devam etmekteydi. İşte, 766 numaralı Karar bu ihtiyaçlara cevap vermek üzere hazırlanmıştır.²²

²¹ Ancak, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı tutulmuştur.

²² Anayasa Komisyonu Raporu, Y.Dönemi:22, Y.Yılı:1, S.Sayı:116, s. 2.

Yürürlük ve yürütme maddeleri dışında 8 maddeden oluşan içtüzük değişikliği paketinde yer alan belli başlı düzenlemeler şunlardır:

- TBMM Başkanlığı adaylığı ve seçim süresini (10 gün) kısaltan Anayasanın 94. maddesindeki değişikliğe uyum sağlamak üzere TBMM İktüzüğünün 10. maddesinde geçen “10 gün” ibareleri “beş gün” olarak değiştirilmiştir.
- Cumhurbaşkanınca kısmen geri gönderilen kanunların, Mecliste istendiğinde kısmen görüşülebilmesine yönelik olarak Anayasanın 89. maddesiyle getirilen yeni yasama usulünün komisyon aşamasında nasıl işleyeceğine netlik kazandırmak üzere, İktüzüğün 35. maddesine yeni bir fıkra eklenmiştir.²³
- Cumhurbaşkanınca kısmen geri gönderilen kanunların, Mecliste istendiğinde kısmen görüşülebilmesine yönelik olarak Anayasanın 89. maddesiyle getirilen yeni yasama usulünün Genel Kurul aşamasındaki uygulaması, İktüzüğün, kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesini düzenleyen 81. maddesine eklenen yeni bir fıkrayla düzenlenmiştir.²⁴
- Genel Kuruldaki özel yasama yöntemini düzenleyen ve Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan İktüzüğün 91. maddesi, iptal gerekçesi dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. 713 sayılı İktüzük değişikliği kararıyla 91. maddede yapılan düzenleme, Anayasa Mahkemesince, “temel kanun” ile “ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları”nın tanım ve kapsamlarının açık olmadığı, her işe ayrı bir yasama usulü ortaya çıkabileceğinden hükmün, belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri taşınamaması nedeniyle, yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmadığı gerekçeleriyle iptal edilmiştir.²⁵ İptal kararı ışığında yapılan yeni düzenleme şöyledir:

²³ Fıkra şöyledir: “Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır.” TBMM İktüzüğü, Ankara, Temmuz 2007, s. 34.

²⁴ 81/ son hükmü şöyledir: “Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır.” TBMM İktüzüğü, Ankara, Temmuz 2007, s. 53.

²⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2001/129, K. 2002/24, 31.1.2002.

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

Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır.²⁶

Üçüncü kez yapılan bu düzenlemenin de Anayasa Mahkemesinin vizesinden geçmesi güç görünüyordu. Çünkü, düzenlemede, özel yasama usulüne konu edilebilecek kanunların neler olduğu ve kapsamı yine yeterince net değildi. Ayrıca, mekanizmanın işleyişini düzenlemeye çalışan kurallardaki kimi belirsizlikler hala varlığını koruduğundan, soyut ve standart bir norm koyulamamıştı.

- 4709 sayılı Anayasa değişikliği paketinin 28. maddesiyle, Anayasanın 87. maddesi değiştirilerek TBMM'nin af yetkisiyle ilgili Anayasanın 14. maddesine bağlı sınırlama kaldırılmış ve böylece Meclise, Anayasanın "Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması" kenar başliğını taşıyan 14. maddesinde sayılan fiillerden dolayı da af kararı alabilme yetkisi tanınmıştır. Ancak, konu yönünden sağlanan bu genişlemeye karşılık, TBMM'nin af kararı alma usulünü zorlaştıran bir şekil kuralı getirilmiştir. Buna göre, TBMM genel ve özel af ilanı kararı alabilmek için beşte üç nitelikli çoğunluk (330) oyu gerekmektedir. Bu karar yetersayısının hangi aşamalarda aranacağı ve konunun detayları, İçtüzükte yoktu. Daha evvel, TBMM'nin af yetkisi İçtüzükte hiç düzenlenmemişti. Anayasaya uyum sağlayacak düzenlemelere İçtüzükte yer verilmesi amacıyla, İçtüzüğün 92. maddesine fıkra eklenmiştir. Buna göre, af ilanı kararı için gerekli olan beşte üç çoğunluk, hem ilgili maddede hem de tasarı veya teklifin tümünün oylamasında aranacaktır. Öte yandan, af içeren bir değişiklik önergesinin kabulü halinde, af için gerekli karar yetersayısını aramak üzere bu önergenin oylaması açık oyla tekrarlanacaktır.
- Meclis soruşturması açılıp açılmayacağıının gizli oylama yoluyla karara bağlanmasını öngören Anayasa değişikliğine uyum sağlamak üzere,

²⁶ TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, Karar no: 766, Karar tarihi:10.4.2003, (Resmi Gazete:12.4.2003-25077).

İçtüzüğün 108. maddesinde paralel düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, 110. maddenin sonuna eklenen cümle, 112. maddede gerçekleştirilen ek ve değişiklikler, en etkili parlamenter denetim yolu niteliği taşıyan Meclis soruşturmasının, değişik etkilerden uzak bir şekilde işleyişini hızlandırmayı amaçlamıştır. Değişik 112/1. hükmü şöyledir:

Soruşturma komisyonu raporu, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana derhal gönderilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür.

Bu yeni hükümde geçen²⁷ “*hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana*” ibaresi doğru bir anlatım değildir. Çünkü, hakkında Meclis soruşturması açılması ve dolayısıyla Meclis soruşturması komisyonu kurulması kabul edilmiş, Başbakan veya bakan için “hakkında soruşturma açılan” tabiri uygun düşer.

- Anayasanın 74. maddesinde gerçekleştirilen değişikliğe paralel olarak, karşılıklılık ilkesi gözetilmek kaydıyla ülkemizde ikamet eden yabancılara da TBMM Dilekçe Komisyonuna başvuru hakkını tanıyan ibare İçtüzüğün 115. maddesine eklenmiştir.

2.5. 30.6. 2005 Tarihli ve 855 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararı

855 Numaralı İçtüzük değişikliği kararı, TBMM ile Anayasa Mahkemesi arasında yaşanan özel yasama yöntemi ya da bilinen adıyla temel kanun ihtilafının dördüncü raundunu oluşturan mini bir pakettir. Anayasa Mahkemesi, 766 numaralı Kararla yapılan temel kanun düzenlemesini de iptal etmiştir.²⁸

(2/140) esas numaralı içtüzük teklifinin gerekçesinde, ilk kez 1996 yılında 424 numaralı kararla düzenlenen 91. maddenin serüveni kısaca açıklanmış ve Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri değerlendirilmiştir. Başka ülke parlamentolarında da uygulanan özel yasama yöntemine ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu vurgulanmış; komisyon aşamasını kapsamayan bu yöntemin, özellikle uzun ve kapsamlı kanunlar bakımından yasa yapım sürecinin kısaltılmasını ve hızlandırılmasını amaçladığı belirtilmiştir. 1030 maddeden oluşan Türk Medeni Kanununun bu yöntem sayesinde çıkarılabildiği, parlamento zamanından tasarruf edildiği açıklanmıştır.²⁹

²⁷ Benzer bozukluk aynı maddenin ikinci fıkrasında da vardır.

²⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2003/30, K.2003/38, 29.4.2003.

²⁹ Anayasa Komisyonu Raporu, Y. Dönemi: 22, Y. Yılı: 1, S. Sayısı:161, s.1.

Yeniden düzenlenen 91. madde, temel kanun tanımını yapmaya çalışmak yerine, Anayasa Mahkemesinin gerekçeleri ışığında, daha net ve örnekler sayan bir çerçeve sunarak, her bölümün en çok 30 maddeden oluşabilmesi sınırını getirmiştir. Bölümlerin, maddeler okunmaksızın madde gibi görüşülmesi ve bölümde yer alan her maddenin oylanması öngörülmüştür. Bölüm üzerindeki soru-cevap süresi 15 dakikaya yükseltilmiş, milletvekillerce anayasaya aykırılık önergesi dahil her madde için 2 önerge limiti konulmuştur.³⁰ Ancak, 2 önerge sınırıyla ilgili cümle, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, iptal hükmünün, Kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesini öngörmüştür.

Anayasa Mahkemesi, temel kanun usulünü düzenleyen İçtüzüğün 91. maddesiyle ilgili olarak *beşinci kez* verdiği iptal kararının gerekçesinde, İçtüzükte değişiklik önergelelerini düzenleyen genel hüküm olan 87. maddede, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme haklarının saklı tutulduğu halde, özel yasama yönteminde bu hakkın gözetilmemiş olmasını, Anayasanın 2., 68., 87. ve 95. maddelerine aykırı bulmuştur.

2.6. 31.1.2007 Tarihli ve 884 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararı

TBMM, 31.1. 2007 tarihli ve 884 numaralı Karar ile, Anayasa Mahkemesinin iptalini dikkate alarak, 87 maddedeki sistemi, temel kanun olarak görüşülecek işlere de taşımıştır. Buna göre, bölümde yer alan her madde üzerinde milletvekillerce, anayasaya aykırılık önergesi dahil, en çok 2 önerge verilebilecek; ancak, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakları saklı olacaktır. Ayrıca, metne yeni madde ilavesi ve tekriri müzakere gibi temel kanun işlemlerinde tereddütlere yol açan bazı detay konular da ilk kez düzenlenmiştir.³¹

01.09.2007 tarihi itibarıyla parlamentoda dört siyasi parti grubu bulunduğu göz önünde tutulursa, şöyle bir soyut örnek verilebilir. 30 maddelik bir bölüm halinde temel kanun olarak görüşülen bir kanun tasarısı tüm söz ve önerge (milletvekillerce) haklarının kullanıldığı varsayımı altında yaklaşık 19 saat 35 dakikalık parlamento zamanıyla kanunlaşabilecektir.

³⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2005/74, K.2005/73, 26.10.2005. (Resmi Gazete: 21.10.2006-26326)

³¹ Söz konusu hüküm şöyledir: “ Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir.” .” TBMM İçtüzüğü, Ankara, Temmuz 2007, s.59.

TEK BÖLÜM TEMEL KANUN'UN KANUNLAŞMASI İÇİN
GEREKEN ZAMAN

- Tümü üzerindeki görüşmeler; (Hükümet (20 dk.) + Komisyon (20 dk.) + 4 Grup (80 dk.) + 2 Şahıs (20 dk.) + Soru-cevap (20 dk.) = 160 dk.
 - Bölüm üzerindeki görüşmeler; Hükümet (10 dk.) + Komisyon (10 dk.) + 4 Grup (40 dk.) + 2 Şahıs (10 dk.) + Soru-cevap (15 dk.) = 85 dk.
 - Önerge işlemleri; Siyasi parti gruplarınca $4 \times 30 = 120$, Milletvekillerince $2 \times 30 = 60$ olmak üzere toplam 180 önerge verilebilir. Her önergenin İçtüzüğün 87. maddesi uyarınca yapılacak işlemi, ortalama 5 dakika olarak alınırsa, önerge işlemleri (900 dk.) zaman alacaktır.
Bölümdeki maddelerin okunmaksızın oylanması: 20 dk.
 - Oyunun rengini açıklama (m.86) konuşmaları; 1 lehte (5 dk.) + 1 aleyhte (5 dk.) = 10 dk.
- Toplam 1175 dk = 19 saat 35 dakika

Önerge işlemleri çıkarıldığında ise, 30 maddelik bir temel kanunun yasalaşma süresi, 255 dk = 4 saat 15 dakika olmaktadır. Aynı iş, genel hükümlere göre görüşülmüş olsaydı, önerge işlemleri hariç gereken parlamento zamanı 42 saat 40 dakikadır. Şu halde, parlamento hukukumuzda temel kanun uygulamasının, kanunlaşma sürecine kattığı ivme yaklaşık 10 kattır.

Toparlamak gerekirse, temel kanun yolu, beş kez Anayasa Mahkemesinin denetiminden geçtikten sonra nihayet yerleşen bir içtüzük kurumudur. Temel kanun, kanunlaşma sürecinde Genel Kurul aşamasını hızlandıran, komisyon aşamasına dokunmayan bir tekniktir. Bununla birlikte, Genel Kuruldan normalden yaklaşık 10 kat daha yüksek bir hızla geçecek tasarı veya tekliflerin esas komisyonda daha dikkatli gözlerle irdelenmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla, temel kanun şeklinde görüşülecek kanun tasarı ve tekliflerinin tartışılıp olgunlaştırıldığı komisyonlara daha çok iş düşmektedir.

Yasama sistemimizde, hacimli ve uzun kanunların Meclis komisyonlarından ve Genel Kurulundan geçirilmesi, siyasi iktidarların öteden beri gözünü korkutan bir konu olmuştur.

1983-1996 yılları arasında, 'temel kanun' yöntemi, İçtüzükte yoktu. Ancak bu dönemde, TBMM tarafından çıkarılan bir yetki kanunu çerçevesinde hükümetlerin KHK çıkarma yoluna sıklıkla başvurması, deyim yerindeyse bir çıkış yolu olmuştu.

Öte yandan, madde sayısı itibariyle uzun kanun tasarılarının genel yasama usulüne göre kanunlaştırılması zorunluluğu karşısında, madde sayısını az tutmak için sayfalarca uzunluğunda madde düzenleme ya da iç içe geçmiş hükümler içeren torba madde uygulaması yaygınlaşmaya başlamıştı. Kanun tekniği yönünden oldukça tehlikeli düzenlemelerle, yapay ve zorlama çıkış yolları bulunmaya çalışılıyordu.³²

Türk parlamento hukukunda dönemin içtüzüklerinde düzenlenmediği halde 1926, 1929 ve 1956 yıllarında fiilen uygulanmış olan '*kül halinde*' görüşme usulü, özel yasama yönteminin öncü emsalleri olmuştur. Notlu 1927 Dahili Nizamname'nin 45 numaralı dipnotu şöyledir:

Tüm halinde kabul olunan kanunlar da vardır. (1926 ve 15.6.1956)³³

Dipnot bilgisinden yola çıkarak 1926 yılında, hukuk reformu kapsamında yer alan 1/791 Kanunu Medeni, 1/782 Türk Ceza Kanunu, 1/909 Borçlar Kanunu, 1/907 Ceza Kanununun Tatbikatı, 1/959 Kanunu Medeninın Tatbikatı, 1/150 Türk Ticaret Kanunu ve ayrıca 1/835 Ticareti Berriye Hakkında Kanun gibi kanunların temel kanun uygulamasını andıran özel bir usulle kanunlaştırıldığı anlaşılmaktadır. Bunun ilk örneği olan Kanunu Medeni görüşmelerine başlanmadan önce, TBMM'nin 11.2.1926 tarihli 54. İnikatında (Birleşim), Afyon Milletvekili Ali Beyin, Evrakı Varidenin (Gelen Kağıtlar) Takrirler Bölümünün 1. sırasında yer alan önergesinin okunması tutanağa şöyle yansımıştır:

Kanunu medeni, vecibe (ukudat), ticaret ve ceza kanunlarının mecliste müzakeresi esnasında bir madde ile kabul veya red suretiyle kül kalinde kararı katiye iktiran ettirilmesinin usul ittihazını teklif ederim.

Afyon

Ali

Halis Turgut Bey (Sivas)—Efendim, Nizamnamei Dahili sarihtir. Kanunun madde madde müzakeresi lazımdır. (Reye sesleri)"

...

Reis—Adliye Vekili Beyin bir teklifi önümüzdeki Çarşamba günü Kanunu Medeninın tercihan ve müstacelen müzakeresi hakkındadır. Diğeri de kanunun maddelerinin ayrı ayrı değil, bir kül halinde müzakeresidir. Yani heyeti umumiyesinin müzakeresidir.³⁴

³² Örneğin, 1.5 sayfalık madde metni ve Başkan açıklaması için bkz. m.21, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:19, Y.Yılı:4, B.32, 10.11.1994, s.150

³³ Notlu TBMM Dahili Nizamnamesi, Bkz. İBA (2007), Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri, s. 266.

³⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:2, İçtima Senesi: 3, Cilt:20, B (İ). 54, 11.2.1926., s. 152.153.

Daha sonra Ali Bey'in önergesi Adliye Vekilinin önerisiyle birlikte kabul edilmiş ve Medeni Kanun, müstacelen ve tercihan görüşülüp³⁵ tüm olarak (bir kez) oylanarak kabul edilmiştir.

1956 yılında ise Türk Ticaret Kanunu (1475 madde) ile uygulama kanunu da kül halinde Genel Kurulun oyuna sunulmuştur.³⁶ Ayrıca, dipnot bilgisinde belirtilmediği halde, 18.4.1929 tarihinde İcra İflas Kanunu da 'kül halinde' görüşülerek kanunlaştırılmıştır.

1996 yılında İktüzüğe giren temel kanun usulü, sadece iki kez 1999 yılında 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile 2001 yılında 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu görüşmelerinde uygulanmıştır.

Şu halde, 1996 yılında parlamento hukukumuzda temel kanun formülüyle giren özel yasama yönteminin atası sayılabilecek uygulamalar, tıpa tıp aynı olmasa da, TBMM'nin 2, 3 ve 10. dönemlerinde yapılmıştır. 1996 sonrası iki istisna dışında çalıştırılmayan özel yasama tekniği, 22. Dönem 3. yasama yılından itibaren yeniden ve kayda değer biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Daha evvel, hükümetlerin gündemi tıkayacağı endişesiyle Meclise sevk etmekten çekindikleri yüzlerce maddeden oluşan tasarılar, temel kanun yöntemi sayesinde ve parlamento zamanından önemli ölçüde tasarruf edilerek kısa sürede yasalaştırılabilmektedir.

22. Yasama Döneminde Yasama Yıllarına Göre TBMM Genel Kurulunda Kabul Edilen Kanun Sayısı ve Temel Kanun Olarak Görüşülenler.

Yasama Yılı	Kanun Sayısı	Temel Kanun Sayısı	Oran (%)
22/1. (14.11.2002-31.7.2003)	199	—	—
22/2. (1.10.2003-26.9.2004)	265	—	—
22/3. (1.10.2004-3.7.2005)	166	4	2.4
22/4. (1.10.2005-28.9.2006)	145	16	11
22/5. (1.10.2006-3.6.2007)	139	11	8

22. Yasama Döneminde, toplam 78 bölüm halinde 31 kanun, temel kanun yöntemiyle görüşülmüştür. 21. Yasama Döneminde Danışma Kurulunda oybirliği sağlanarak sadece iki kez kullanılabilen özel yasama yöntemi, 22. Yasama Döneminde çoğu kez iktidar partisinin getirdiği grup önerilerin Genel Kurulda kabul edilmesi şeklinde kayda değer oranda çalıştırılabilmektedir.

³⁵ Müstaceliyet ve takdimen müzakere, Dahili Nizamname m.70. Bkz.; İBA (2007), s. 266.

³⁶ TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt: 12/2, İ.83, 29.6.1956, s. 571-572.

İtüzükteki temel kanun düzenlemesi, tanım ve kapsam bakımından esnek uygulamalara elverişli olduğundan, tam da yeri gelmişken, uyarı niteliğinde bir değerlendirmede bulunmak gerekir. İçtüzükte çizilmiş olan çerçeveye uygun biçimde istisnai hallerde ve mümkünse uzlaşmayla devreye sokulması gereken temel kanun usulünün, 30 maddeyi geçen her tasarı veya teklifte uygulanmaya kalkışılması, özel yasama yöntemi yoluyla demokrasi açığı anlamına gelebilecektir.

2.7. 2.6.2007 Tarihli ve 894 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararı

Yasama döneminin sona ermesi halinde, komisyonlarda yoğun emek ve mesai harcanarak sonuçlandırılıp rapora bağlanmış kanun tasarı ve teklifleri hükümsüz sayılmaktaydı. Bunlardan, yenilenenlerin ilgili komisyonlarda sil baştan yeniden görüşülmesi gerekmedi. Milli iradenin temsil edildiği parlamentonun devamlılığı esas olduğuna göre, komisyonlarda aynı işin mükerrer görüşülmemesinin en azından komisyonunun tercihine bağlı olmasının bir yolu olmalıydı. Bu yeni çözüm yolu 894 numaralı kararla bulunmuştur. TBMM İçtüzüğünün 'Seçimlerin yenilenmesi halinde tasarı ve tekliflerin durumu' başlıklı 77. maddesinin birinci fıkrasına eklenen cümle şöyledir:

Yenilenen tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra önceki dönemlere ait rapor ve metinler, açıkça belirtilmek kaydıyla, komisyonca benimsenebilir.³⁷

Yeni dönem parlamentosunun yeni oluşan komisyonunun, önceki yasama dönemlerinin komisyonları tarafından hazırlanan bir raporu veya metni aynen benimseyebilmesi, özellikle uzun ve hacimli tasarı veya teklifler söz konusu olunca, kanunlaşma sürecini önemli ölçüde hızlandıran bir usul ekonomisi anlamına gelecektir.

İlk kez 23. Yasama Döneminde uygulanacak olan ve 894 numaralı karar ile yapılan düzenleme, 22. Dönem Hükümsüz Listesinde yer alan 210 adet komisyon raporu³⁸ hakkında uygulanabilir durumdadır. Ayrıca, rapora bağlanmadan komisyon aşamasında yarım kalan işlere de uygulanabilir. Bu değişiklik, komisyonların iş yükünü önemli ölçüde hafifletecektir.

³⁷ TBMM İçtüzüğü, Ankara, Temmuz 2007, s.51.

³⁸ Komisyonlarca, bazı tasarı ve teklifler birleştirilerek görüşülmüş ve rapora bağlanmıştır. "TBMM Yirmiikinci Dönem Hükümsüz Sayılan ve Sayılmayan İşler Listesi" TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:23, Y.Yılı 1, B.1-4.8.2007.

2.8. 9.10.2007 Tarihli ve 902 Numaralı İÇtüzük Değişikliği Kararı

TBMM Başkanlık Divanı anayasal bir organdır. Anayasanın “Başkanlık Divanı” başlıklı 94/3. maddesinde, Başkanlık Divanı için bir yasama döneminde iki seçim yapılması usulü benimsenmiştir. Böylece, Anayasa koyucu, düşürülme imkanı bulunmayan Başkanlık Divanının dönem içerisinde en azından bir kez değiştirilebilmesi yolunu açık tutmuştur.³⁹ Aynı fıkra, ilk seçilenlerin süresinin iki yıl, ikinci dilimde seçilenlerin süresinin üç yıl olmasını öngörmüştür.

Anayasada olmamakla birlikte İÇtüzük dilinde geçen “yasama yılı”, “takvim yılı”ndan çok farklı bir kavramdır. Buna rağmen, anayasadaki “yıl” karşılığında Meclis İÇtüzüğünde “yasama yılı”nın kullanılmış olması, uygulamada özellikle de Meclis başkanlarının görev süresiyle ilgili tartışmalara yol açmaktaydı.

902 numaralı İÇtüzük değişikliği kararı ile, İÇtüzüğün 10/1., 11/5. ve 20/son. fıkralarında geçen “yasama yılıdır” ibareleri “yıldır.” şeklinde değiştirilerek, TBMM Başkanı, Başkanlık Divanı ve komisyonların görev süreleri, Anayasada olduğu gibi takvim yılı olarak düzenlenmiştir. Meclisin tatilde olduğu bir sırada seçim yapılması zorunluluğu ortaya çıkabileceği düşüncesiyle İÇtüzüğün 10/3. fıkrasının ilk cümlesi şöyle düzenlenmiştir:

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan adayları, Meclis üyeleri içinden, milletvekili genel seçimlerinden sonra Meclisin toplandığı günden itibaren veya ikinci devre için yapılacak seçimlerde birinci devre için seçilen Başkanın görev süresinin dolmasından on gün önce başlamak üzere, beş gün içinde Başkanlık Divanına bildirilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimin yapılacağı gün kendiliğinden toplanır.⁴⁰

Değişiklik öncesi durumda, yasama döneminin başında seçilen Başkanlık Divanının ikinci yasama yılının son günü görev süresinin bitiminden itibaren en yaşlı başkan vekili, yeni Başkan seçilinceye kadar geçici başkan; diğer Başkanlık Divanı üyeleri de yerlerine yenileri seçilene kadar geçici Divan üyesi olarak görevlerini yürütmekteydi. Başka bir anlatımla, sözü edilen durum bir boşalma hali olmadığı halde Başkanlıkta boşalmayı düzenleyen İÇtüzüğün 12. maddesi, İÇtüzükteki boşluğu doldurmak üzere uygulanmaktaydı.⁴¹

İÇtüzük değişikliği sonrasında, Anayasadaki süre belirten ibarelerin İÇtüzük tarafından yasama yılına çevrilmesinden kaynaklanan ve Başkanların görev

³⁹ TBMM Başkanı dışındaki Başkanlık Divanı üyelikleri için durum değişiktir; siyasi parti üyelik bağındaki değişiklikler nedeniyle görevleri sonlanabilmektedir.

⁴⁰ S. Sayısı: 25, Dönem: 23, Yasama Yılı: 2.

⁴¹ Uygulamaya dayanak oluşturmak üzere, 1.11.1975 tarihli 1. Birleşimde TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan Danışma Kurulu önerisi için bkz: Şeref İBA (2001), Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Ankara, 1. baskı, s. 107.

süresinin fiilen kısalması sonucunu doğuran tartışmalı uygulamaya çözüm getirilmiş olmaktadır. Öte yandan, ikinci dilimde görev yapacak TBMM Başkanı ve Divan üyeleri seçilinceye kadar en yaşlı başkan vekilinin geçici başkan sıfatı alması ve geçici divan uygulaması ortadan kalkmış olacaktır. Bu bakımdan son küçük çaplı içtüzük değişikliği parlamentonun siyasal yapılanması yönünden etkisi büyük bir kurumsal reform anlamına gelmektedir.

3. Son Değerlendirme

Dünya parlamentoları sürekli bir reform ve kurumsallaşma süreci içinde varlığını sürdürmektedir. Parlamentonun reformu denilince akla gelen başlıca alanlardan birisi de içtüzüktür.

İçtüzük, yasama organı iradesinin nasıl, niçin ve nerede oluşacağı gibi kritik sorulara cevap veren anayasa-altı normlar demetidir. Böyle olunca da, içtüzük değişikliği girişimleri, genellikle en zor sonuçlandırılabilen yasama işlemlerinin başında yer almaktadır.

İçtüzük hükümlerinin anlamını gereği gibi algılayabilmek; içtüzük değişikliklerini doğru okumak için her içtüzük paketinin perde gerisini aralamak; arka planda ne gibi dinamiklerin ve faktörlerin bulunduğunu irdelemek gerekmektedir. Bu bakımdan, içtüzük değişikliğine ilişkin yasama belgeleri içtüzük yapıcının niyetini okumamıza yarayan başucu kaynaklardır.

16 Mayıs 1996 tarihi, yakın dönem parlamento tarihimizde önemli bir içtüzük miladı olarak değerlendirilebilir. 16.5.1996 tarihinden bu yana gerçekleştirilen yedi adet içtüzük değişikliğinin ortak paydası, daha kolay ve hızlı işleyen bir yasama organı hedefine yaklaşmaktır. Diğer ortak bir yön ise, söz konusu değişikliklerin itici gücünün temel kanun yöntemiyle ilgili Anayasa Mahkemesi iptalleri olmasıdır. Ancak, hemen her değişiklik, muhalefet kanadını endişeye sevk etmiş ve tartışmalara yol açmıştır. İçtüzük değişikliklerine ilişkin iktidar-muhalefet çatışması, özel yasama yöntemini düzenleyen İçtüzüğün 91. maddesi başta olmak üzere Anayasa Mahkemesinin önüne taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi, temel kanun düzenlemesi nedeniyle verdiği 'yol gösterici, öğretici' kararlarıyla yeterince başarılı olamamış olsa gerek, aynı konuda beş kez iptal kararı vermek zorunda kalmıştır.

Parlamento hukukumuzda temel kanun formülüyle düzenlenen özel yasama yöntemi, genel yasama yönteminin yanı başında yeni bir alternatif olarak, anayasa yargısının testlerinden geçen ve uygulama alanı bulan çağdaş ve işlevsel

bir yasama modeli niteliği kazanmış durumdadır. Bununla birlikte, içtüzük hükmüyle örtüşmeyen zorlama uygulamalarla istisnanın kural haline getirildiği durumlarda özel yasama yönteminin, çoğunlukçu demokrasi anlayışının iştahını kabartan hayli pratik bir içtüzük kurumu niteliğine bürünme tehlikesi her zaman vardır.

Kaynakça

- Şeref İBA&Rauf Bozkurt (2006), 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, Ankara, Nobel Yayınevi, 3. Baskı.
- Şeref İBA (2007), Osmanlı'dan Günümüze Meclis İÇtüzük Metinleri, Ankara, TBMM Yayınları.
- Şeref İBA (2006), Anayasa ve Siyasal Kurumlar, Ankara, Turhan Yayınevi, 1. Baskı.
- Şeref İBA (2001), "Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İÇtüzüğü'nün Durumu", Mülkiye Dergisi, Cilt: XXV, sayı: 231, s. 289-2304.
- Klaus von BEYME (2000), Parliamentary Democracy, Macmillan Press, London.
- Ozan ERGÜL (2002), "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İÇtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 51, S. 4, 2002, s. 99-130.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2001/129, K. 2002/24, 31.1.2002.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2003/30, K.2003/38, 29.4.2003.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2005/74, K.2005/73, 26.10.2005. (Resmi Gazete: 21.10.2006-26326).
- Anayasa Komisyonu Raporu, Y. Dönemi: 21, Y. Yılı: 3, S. Sayısı: 586, s. 1.
- Anayasa Komisyonu Raporu, Y. Dönemi: 22, Y. Yılı: 1, S. Sayısı: 116, s. 2.
- Anayasa Komisyonu Raporu, Y. Dönemi: 22, Y. Yılı: 1, S. Sayısı: 161, s. 1.
- TBMM İÇtüzüğü, Ankara, (Temmuz) 2007.
- TBMM Tutanak Dergisi, Y. Dönemi: 21, Y. Yılı: 3, B.51, 30.1.2001.
- TBMM Tutanak Dergisi, Y. Dönemi: 23, Y. Yılı 1, B.1-4.8.2007.