

# ANAYASA MAHKEMESİ'NİN TBMM İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİNİ İPTAL KARARI IŞIĞINDA ÖZEL YASAMA YÖNTEMİNE BİR BAKIŞ

*Arş. Gör. Ozan ERGÜL*

## I. GİRİŞ

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), 7.2.2001 günü aldığı 713 sayılı kararla TBMM İçtüzüğü'nün bazı maddelerini değiştirdi. 1982 Anayasası döneminde TBMM İçtüzüğü'nde değişiklik yapılması çok sık gündeme gelmesine rağmen bu uzun süre gerçekleştirilememiştir. TBMM, 1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra, Anayasa'nın Geçici 6. maddesine uygun olarak, 5 Mart 1973 tarihli ve 584 sayılı Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerine göre çalışmalarını sürdürüyordu. Söz konusu İçtüzük 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı kararla büyük ölçüde değiştirildi. 2001 yılında 713 sayılı karar ile gerçekleştirilen içtüzük değişikliğinin başlıca amacı ise yasama faaliyetini hızlandırabilmektir.

Hükümeti oluşturan Demokratik Sol Parti (DSP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Anavatan Partisi (ANAP) Grup Başkanvekilleri tarafından verilen "TBMM İçtüzüğü'nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair İçtüzük Teklifi"nin gerekçesinde, İçtüzük değişikliğinin temel amacı belirtilmektedir. Gerekçede, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 16.5.1996 tarihinde 424 sayılı kararla değiştirildiği ve Anayasaya uygun hale getirildiği hatırlatıldıktan sonra, "Ancak, Meclisin daha hızlı, verimli, etkin ve sağlıklı çalışabilmesi için bazı değişikliklerin daha yapılması gerektiği" değişiklik teklifinin temel amacı olarak ortaya konmuştur. Gerekçede ayrıca, "ülkenin ihtiyacı olan kanunların mümkün olduğunca çabuk çıkarılması, bunu teminen de, kanunların görüşülmesi prosedürüne dair maddelerin değiştirilmesi"nin amaçlandığı belirtilmiştir.<sup>1</sup>

Yasama organının daha hızlı ve etkin çalışmasına yönelik beklenti ve talepler sadece Türkiye için söz konusu değildir. Yasama organlarının daha

---

<sup>1</sup> TBMM'nin 26.1.2001 tarihli 50. Birleşim tutanağı sonuna ekli S.Sayı 586, s.1, TBMMTD, Dönem 21, 2001, C. 53.

fazla yasa yapması gereksiniminin bazı nesnel nedenlerini BEYME şöyle sıralamaktadır:

-Vatandaşların beklentilerinin ve buna paralel olarak parlamenterlerin duyarlılığının artması,

-Devletin faaliyet alanlarında azalma olması (*deregulation*) beklentilerine rağmen, devletin faaliyet gösterdiği alanlarda artış olması,

-Siyasal konuların hukukileşmesi ve bu nedenle yasama organı üzerinde mevcut yasaların değiştirilmesi yönünde baskı oluşması,

-Belli bir süre yürürlükte kalan kısa süreli ve deneysel yasa türlerinin varlığı,

-Kuralların küreselleşmesi ve Avrupalılaşması.<sup>2</sup>

Yasal düzenlemeye duyulan gereksinimin artmasına ilişkin olarak BEYME'nin saydığı bu etkenlerin büyük ölçüde Türkiye için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten de 57. Hükümetin, ekonomik alanda yaşanan bunalım sonucu IMF'ye karşı gerçekleştirme yükümlülüğü altına girdiği yapısal reformların fazlasıyla kapsamlı oluşu, TBMM'nin işyükünü artırmıştır. Diğer taraftan, siyasal etkiye nispeten kapalı, özerk ya da İdare Hukukunda kabul gören terim ile "bağımsız idarî otoritelerin" kuruluşu ve çalışma düzeni de yasalarla belirlenmektedir. Türkiye, kısa sayılabilecek bir sürede enerji, iletişim ve bankacılık gibi alanlarda bu tür kurulları oluşturmuştur. Nitekim, hükümetin ve zaman zaman parlamenterlerin bu tür yasaları çıkartmış olmakla övündüklerine tanık olmaktadır. Diğer taraftan, AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştirilmesi gereken bazı yapısal reformlar da bulunmaktadır. Bunlara, artık çağın gereklerine ve ülkenin ihtiyacına cevap veremeyen Medenî Kanun, Ceza Kanunu, Ceza Yargılaması Kanunu gibi bazı temel yasaların yenilenmesi gerekliliği eklenince yasama faaliyetinin mümkün olduğunca hızlandırılması kaçınılmaz olarak hükümetin öncelikli sorunu haline gelmiştir.

Yukarıda kısaca belirtilen ihtiyaçların sonucu olarak gerçekleştirilmek istenen içtüzük değişikliği görüşmeleri TBMM'de oldukça sıkıntılı geçti. Özellikle Genel Kurul görüşmeleri sırasında sert tartışmalar, hatta kavgalar çıktı. 30 Ocak 2001 günü yapılan görüşmelerde Doğru Yol Partisi (DYP) Şanlıurfa Milletvekili Fevzi Şahanlıoğlu kalp krizi geçirerek yaşamını yitirdi. Muhalefetin "sesimiz kısılıyor" diyerek karşı çıktığı içtüzük

<sup>2</sup> BEYME. Klaus von, Parliamentary Democracy. Macmillian Press, London, 2000, s.95.

değişikliği, yaşanan bu olayın ardından yeniden ele alındı. Muhalefetin ve iktidarın daha uzlaşmacı bir tavır ortaya koymasıyla temel yasaların görüşülmesi yöntemi dışındaki değişiklikler üzerinde anlaşmaya varıldı. Bu konudaki pürüzün de giderilmesiyle içtüzük değişikliği 7.2.2001 günü TBMM’de kabul edildi ve 9.2.2001 günlü Resmi Gazete’de (24313 sayılı) yayımlanmak suretiyle yürürlüğe girdi. İchtüzüğü değiştiren 713 sayılı karara karşı muhalefete mensup milletvekilleri Anayasa Mahkemesi’ne başvurular. Anayasa Mahkemesi, 18.6.2001 günü Resmi Gazete’de (RG) yayımlanan kararıyla 713 sayılı TBMM kararının birçok maddesini iptal etti.<sup>3</sup> Ancak, Anayasa Mahkemesi oybirliğiyle, iptal hükmünün kararın RG’de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine karar verdi.<sup>4</sup> Basında “İktidara demokrasi dersi”<sup>5</sup> başlığı altında duyurulan bu karar tartışmalara neden oldu.

Bu çalışmada, söz konusu içtüzük değişikliğini ve onu büyük ölçüde iptal eden Anayasa Mahkemesi kararının tümünü ayrıntılı olarak ele almak amacıyla değiliz. Burada çalışmanın kapsamını, 713 sayılı kararın özel yasama yöntemi öngören içtüzüğün 91. maddesini değiştiren 5. maddesi ve bu değişikliği iptal eden Anayasa Mahkemesi’nin ilgili maddeye ilişkin görüşü ile sınırlamış bulunuyoruz. Ancak bunu yapmadan önce, yasama faaliyetinin hızlandırılması gibi bir amaca yönelik olarak hazırlandığı iddia edilen ve bu yönüyle amaçsal bir bütünlük gösteren 713 sayılı TBMM kararının, İchtüzük’te meydana getirdiği değişikliklere genel olarak değinmek gerekmektedir.

## II. 713 Sayılı TBMM Kararı ile Gerçekleştirilen Değişiklikler

Bu bölümde, 713 sayılı TBMM kararı ile gerçekleştirilen içtüzük değişikliklerinin getirdiği yenilikleri ve Anayasa Mahkemesi’nin bu değişikliklere ilişkin kararı ile kısa değerlendirmemizi aktarmaya çalışacağız. Burada ele alınacak değişiklikler “genel yasama yöntemine” ilişkindir. Diğer bir deyişle bu kurallar, “özel yasama yöntemi” olanağı getiren 91. maddenin uygulanmadığı durumlarda izlenecek “genel yasama yöntemini” oluşturan kurallardır.

Öncelikle, 713 sayılı kararın 1.maddesiyle içtüzüğün 60. maddesinin 6. fıkrasının sonuna “Soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır.” cümlesi eklenmiştir. Eski düzenlemeye göre “Genel Kurul Çalışmaları” başlıklı Üçüncü Kısımda yer alan ve “Söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar”

<sup>3</sup> AYM’nin 31.1.2002 günlü, E.2001/129, K.2002/24 sayılı kararı için bkz. 18 Haziran 2002 tarih ve 24789 sayılı R.G.

<sup>4</sup> İptal kararı 18.09.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

<sup>5</sup> Radikal Gazetesi, 25.06.2002.

kenarbaşlığını taşıyan 60. maddede, Genel Kurul'da yapılacak bir konuşmanın ardından sorulacak sorularda bir süre sınırlaması bulunmamaktaydı. İçtüzüğü'nün 60. maddesinin, "Görüşme sırasında Hükümetten veya komisyondan soru sormak isteyenler, sorularını yerlerinden sorarlar" hükmünü içeren 6. fıkrasının sonuna, "soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır." cümlesi eklenmek suretiyle bir sınır getirilmiş oldu. Anayasa Mahkemesi, 713 sayılı kararla gerçekleştirilen bu değişikliği Anayasa'ya aykırı bularak iptal etti. TBMM İçtüzüğü'nü değiştiren 713 sayılı TBMM kararının oyçokluğuyla iptal edilen tek maddesi bu olmuştur. Diğer tüm iptal kararları oybirliğiyle alınmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu değişikliği iptal ederken TBMM İçtüzüğü'nün yasama görev ve yetkisinin kullanılması sırasında taşıdığı öneme dikkat çekmiş ve bu yetkiyi düzenleyen Anayasa'nın 87.maddesine ve demokratik hukuk devleti ilkesini içeren 2. maddesine aykırılık tespit etmiştir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre; "*Çağdaş demokrasilerde, siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunun mümkün olan ölçüde geniş ve açık tartışmalarla sağlanması, iktidar ve muhalefet partileri ile milletvekillerinin seçmen önündeki sorumluluklarının gereğidir. Bu bağlamda yasama işlevi yerine getirilirken, iktidar-muhalefet diyalogu içinde Meclis iradesinin yansıtılmasında yapılan konuşmalar kadar bir aydınlanma ve bilgilenme aracı olan soruların da önemi yadsınamaz. Özellikle teknik düzenlemeler içeren tasarı ve tekliflerin konuya yabancı üyelerce anlaşılabilmesi büyük ölçüde soru-cevap yoluyla sağlanabilir. /Sınırsız bir tartışma ortamı ve sonu gelmeyen soruların, Meclis çalışmalarını ve yasama işlevinin etkili ve sağlıklı biçimde yerine getirilmesini engelleyeceği açıktır. Ancak, tasarı ve tekliflerin olabildiğince çabuk çıkarılabilmesi için 550 milletvekilinden oluşan TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerde içtüzüğü'nün 81. maddesiyle maddeler üzerinde soru sorulması yasaklanıp, dava konusu 60. madde ile de tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap işlemi on dakika ile sınırlandırılarak milletvekillerinin soru sorma haklarının yasama işlevinin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyecek biçimde sınırlandırılması demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez.*"

Anayasa Mahkemesi'nin bu gerekçeyle, parlamentodaki çoğunluk ile azınlık arasında korunması gereken dengeye dikkat çektiği görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, sınırsız bir tartışmanın yasama işlevini etkisiz kılacağını belirtmekte, ancak maddeler üzerinde soru sorulmasının yasaklanması yanında (aşağıda ele alacağımız 81. madde değişikliği ile), tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap süresinin on dakika olarak belirlenmesini yasama işlevinin amacına ve demokratik hukuk devleti ilkesine aykırı bulmaktadır.

Yine 713 sayılı kararla, “Raporların okunmaması” kenarbaşlığını taşıyan 79. maddede değişiklik yapıldı. Eski düzenlemeye göre, yasa tasarı ve tekliflerine ilişkin komisyon raporlarının okunup okunmaması Genel Kurul’un kararına bağlıyken, yeni düzenlemeyle, esas olarak raporun okutulmaması, ancak TBMM Başkanı’nın raporların sıra sayılarını belirtmesi yöntemi kabul edildi. 713 sayılı karara karşı açılan iptal davasında bu maddeye ilişkin bir talep bulunmadığından Anayasa Mahkemesi de bu maddeyle ilgili bir karar vermemiştir.

713 sayılı TBMM kararının 3. maddesiyle TBMM İçtüzüğü’nün 81. maddesi kenarbaşlığı ile birlikte değiştirildi.<sup>6</sup> Kenarbaşlığı “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesi” olarak değiştirilen bu maddenin içeriği de oldukça farklılaştırıldı. Eski düzenlemede, yasa tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında, tasarı veya teklifin tümü üzerinde yapılacak görüşmelere ilişkin bir açıklık yoktu. Yeni düzenlemeyle, yasa tasarı ve tekliflerinin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra soru-cevap işlemi öngörüldü. Maddeler üzerinde ayrıca soru sorulamaması, yürürlük ve yürütme maddeleri ile milletlerarası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair yasa tasarılarına ilişkin görüşme açılmaması ve önerge verilememesi de bu düzenlemeyle benimsendi. Yine bu düzenlemeyle, kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon, ve hükümet adına yapılan konuşmaların yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmaların ise onar dakika olması esası getirildi. Bunun yanında maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verileceği öngörüldü. Anayasa Mahkemesi, yeni haliyle incelediği bu

<sup>6</sup> 713 Sayılı TBMM kararı ile değiştirilen içtüzüğün 81. maddesinin yeni hali şöyledir:

**Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi**

**Madde 81.-** Kanun tasarı ve teklifleri; Genel Kurulda, aşağıda belirtilen usule göre görüşülür:

- a) Tasarı ve teklifin tümü üzerinde görüşme açılır.
- b) Tasarı ve teklifin tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemi yapılır. Maddeler üzerinde ayrıca soru sorulamaz.
- c) Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır.
- d) Tasarı veya tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmaz ve önerge verilemez.
- e) Tasarı veya teklifin tümü oylanır.

Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün veya maddelerinin oylanması, açık oylamaya tabi işlerden değilse, yirmi üyenin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde işaretle yapılır.

Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon, ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakikadır.

Maddeler üzerinde siyasi parti grupları, Hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verilir.

Maddelerine geçilmesi veya tümü kabul edilmeyen kanun tasarı ve teklifleri, Genel Kurulca reddedilmiş olur.

maddenin 1. fıkrasının (b) bendinin 2. tümcesini ve (d) bendini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etti. İptal edilen (b) bendinin 2. tümcesi, "maddeler üzerinde ayrıca soru sorulamaz" hükmünü içeriyordu. Aynı fıkranın (d) bendi ise, "tasarı veya tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde" görüşme açılmayacağını ve önerge verilemeyeceğini öngörüyordu. Aynı maddenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 4. fıkrası, "maddeler üzerinde siyasi parti grupları, Hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verileceğini" düzenlemekteydi.

Anayasa Mahkemesi, (b) bendine ilişkin iptal kararının gerekçesinde de, soru-cevap süresinin on dakika ile sınırlandırılmasını öngören düzenlemeyle ilgili olarak ileri sürdüğü nedenlere dayanmıştır. Buna göre; *"milletvekillerinin bir konuda aydınlanmaları, düşünce ve kanaat oluşturmaları, buna göre de oy kullanmaları sürecinde maddeler üzerinde soru sormalarının tümüyle yasaklanmasının, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen yetkilerini kullanmaları ve görevlerini yerine getirmelerini büyük ölçüde zorlaştıracaktır da kuşkusuzdur."* Böylece, Anayasa Mahkemesi bilgilendirme açısından bir engel olarak değerlendirdiği 81. maddenin (b) bendini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.

Aynı maddenin, tasarı ve tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması yasa tasarılarının maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağını ve önerge verilemeyeceğini öngören (d) bendini de Anayasa Mahkemesi benzer gerekçe ile iptal etmiştir. Ancak, maddenin kapsamı nedeniyle bazı değişik hususlara da değinmek gerekliliği doğmuştur. Anayasa Mahkemesi'ne göre; *"Anayasa'nın 7. maddesine göre Türk Milleti adına yasama yetkisini kullanan ve 87. maddesi uyarınca da kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak görev ve yetkileri arasında bulunan TBMM'nin bu işlevini gereğine uygun olarak yerine getirebilmesi için kimi durumlarda yasaların diğer maddeleri kadar önem kazanan yürütme ve özellikle yürürlük maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi zorunlu hale gelebilir. Her kuralın özgürce tartışılıp, sonuca başlanmadığı bir ortamda demokrasi ilkelerinin uygulandığından söz edilemez. Bu nedenle, hakkın kötüye kullanılarak yasama faaliyetlerinin engellenmesini önlemek amacıyla durumun gerektirdiği ölçüde kimi sınırlamalar getirilebilirse de yasama etkinliklerinin ayrılmaz bir parçası olan görüşme ve önerge vermenin tümüyle yasaklanması Anayasa'nın 2.maddesinde belirtilen devletin demokratik olma niteliği ile bağdaşmaz."*

Aynı düzenlemede yer alan ve yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu

ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmayacağı ve önerge verilemeyeceğini öngören düzenlemeyi de iptal eden Anayasa Mahkemesi, bu konunun gösterdiği bazı özelliklere de değinen bir gerekçe ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi'ne göre; "(...) yabancı devletler veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların metinleri kimi çekincelere izin veriyorsa, bu konuda TBMM'nin yetkili olmadığı düşünülemez. Bu yetkinin ise görüşme açılması ve önerge verilmesi ile kullanılabilmesi açıktır. Belirtilen çekincelerin yer alacağı madde de, kuşkusuz anlaşmanın, onaylanmasının uygun bulunduğuyla ilişkin ilk maddesidir. Öte yandan, anlaşmalarla üstlenilecek yükümlülüklerin yerine getirilmesinin başlangıcı aksi kararlaştırılmamışsa onay yasasının yürürlük tarihi olduğundan, önemli görülen durumlarda, bu tarihin tartışılması gerekebilir. Bunun onay yasalarına ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılması ve önerge verilmesi yasaklanarak engellenmesi ise demokratik hukuk devleti çerçevesinde yasama yetkisinin amacına uygun olarak gerektiği biçimde kullanılamaması sonucunu doğurur." Anayasa Mahkemesi bu gerekçelere dayanarak düzenlemeyi Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

TBMM İçtüzüğü'nün 713 sayılı karar ile değiştirilen 81. maddesinin son olarak 4. fıkrasını inceleyen Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi de Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Söz konusu fıkra ile, "Maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verilir" hükmü getirilmiş ve böylece daha önce on dakika olan konuşma süresi beş dakikaya indirilmiş, ayrıca üyelerin daha önce beş dakika olan maddelere ilişkin söz hakları tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu fıkraya ilişkin incelemesinde, öncelikle siyasi partilerin yasama faaliyetlerine en geniş ve etkili biçimde katılımlarının sağlanmasının zorunlu olduğunu belirtmiş ve daha sonra şu saptamayı yapmıştır: "(...) yasama faaliyetlerine siyasi partilerin hükümetin, komisyonların ve üyelerin katılımlarının sağlanması için yapılan konuşmaların, yasanın konusu, kapsamı, madde sayısı, maddelerin içeriği, fıkra ve bent gibi yapısal özellikleri gözetilerek Meclis iradesinin sağlıklı oluşumuna olanak verecek bir süre içinde yapılması gerekir. 81. maddenin üçüncü fıkrasıyla kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar için tanınan sürenin kısalığı da gözetildiğinde maddeler üzerinde siyasi parti grupları hükümet ve komisyona dava konusu dördüncü fıkra ile tanınan 5 dakikalık sürenin bunların yasama faaliyetlerine katılımını ve işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yeterlikte olmadığı sonucuna varılmıştır."

Anayasa Mahkemesi bu gerekçesiyle, Anayasa ile belirlenmiş yasama işlevine içkin ve meclisin kurumsal yapısına sıkı sıkıya bağlı değiştirilemez, devredilemez bazı ilkelere dayandığı izlenimini vermektedir. Ancak, bu çok sağlam bir yaklaşım olarak da görülmemelidir. Maddeler üzerinde ayrıca

soru sorulamaması, tasarıların yürürlük maddelerine ve milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunların maddeleri üzerinde önerge verilememesi gibi sınırlamaların “genel yasama yöntemi” içinde yer aldığı düşünülürse, yeterli bilgi edinme ve tartışma ortamının sağlanmasını önleyebilecekleri kabul edilebilir. Bununla birlikte, madde ile yeniden düzenlenen sürelerin yasama işlevine ve ayrıca demokratik devlet yapısına uygun olmadığını ileri sürmek şüphesiz tartışılmaya değer niteliktedir. Bu bağlamda ilk akla gelebilecek soru, “kaç dakikalık konuşma süresinin yasama işlevinin ve demokratik ilkelerin gereğine uygun olduğu” sorusu olmaktadır. Bu soruya Anayasa Mahkemesi’nin gösterdiği çerçevede tatminkar bir cevap bulmak güçtür. Mahkeme’nin 713 sayılı kararla getirilen sınırlamaları Anayasa’ya aykırı bulması karşısında, TBMM’nin yapacağı yeni düzenlemede süreleri bu denli sınırlamayacağı öngörüülebilir. Bunu en azından bir kere daha iptal yaptırımını ile karşılaşmamak için yapacaktır. Diğer taraftan, anayasa yargısının bir özelliği olarak kabul edilen “yol gösterici, öğretici olma”<sup>7</sup> niteliği nedeniyle, Mahkeme’nin sürelerin tam olarak ne olması gerektiğini kararında belirtmesi gerektiği söylenebilir. Ancak, hem söz konusu sürelerin oldukça kısa ama birbirine yakın olması, hem de böyle bir saptamanın yapılmasındaki güçlük nedeniyle ve belki de daha fazla müdahil olmamak kaygısıyla, Mahkeme’nin bu yönde bir saptama yapmamasını anlayışla karşılamak gerekir.

Anayasa Mahkemesi’nin, aynı fıkranın yeni düzenlemesinde üyelerin daha önce beş dakika olan konuşma sürelerinin tamamen kaldırılmış olmasını ve böylece maddeler üzerinde söz almalarının engellenmesini de Anayasa’ya aykırı bularak iptal ettiğine değinmiştik. Mahkeme’nin gerekçesi şöyledir: (...)*Bu durumun, yalnız seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil eden milletvekillerinden, bağımsızlar ile TBMM’nde grubu bulunmayan siyasî partilerin, yasama etkinliklerinin bir bölümüne katılmamaları, bu bağlamda, Meclis iradesinin eksiksiz olarak yansıtılmaması sonucunu doğuracağı açıktır. Öte yandan, Anayasa’nın 88. maddesinin tanıdığı yetkiye dayanarak kanun teklifi veren milletvekillerinin bu tekliflerin maddeleri görüşülürken söz alarak düşüncelerini açıklayamamalarının, yasama etkinliklerinin amacına uygun biçimde yerine getirilmesini engelleyeceği açıktır. Bu sonuca yol açan düzenlemenin, insan haklarına dayanan, bu hakları koruyup güçlendirmek, hukukun üstünlüğünü sağlamak ve devletin temel yapısını oluşturan Anayasa kurallarını yaşama geçirmekle yükümlü hukuk devleti ilkesiyle de bağdaştığı ileri sürülemez.*

<sup>7</sup> STONE SWEET, Alec, *Governing with Judges*. Oxford University Press, New York, 2000, s. 73.



Anayasa Mahkemesi'nin gerekçesinde yer alan hususlar değerlendirildiğinde ve özellikle de üyeler yönünden getirilen sınırlamanın (buna ortadan kaldırma da denebilir) yasama faaliyetinin genel rejimine ilişkin bir düzenleme olduğu göz önüne alındığında iptal kararına katılmamak güçtür. Burada özellikle vurgulamak istediğimiz husus, 81. madde düzenlemesinde üyelere getirilen maddeler üzerinde konuşma yasağının genel yasama yöntemine ilişkin olduğudur.

713 sayılı TBMM kararı ile gerçekleştirilen İktüzük değişikliklerinden bir diğeri, İktüzüğün 87. maddesiyle ilgilidir. Bu madde "Değişiklik önereleri" kenarbaşlığını taşımaktadır. 713 sayılı kararın 4. maddesiyle, 87. maddenin 1. fıkrasının son cümlesi değiştirilmiş ve 8. fıkrasına bir cümle eklenmiştir. Maddenin eski düzenlemesine göre milletvekilleri tarafından maddelerin her fıkrası için en fazla dört önerge verilmesi mümkünken, değişiklikten sonra komisyon ve hükümet üyelerinin her madde için birer, milletvekillerinin ise Anayasa'ya aykırılık dahil en fazla üç önerge verebilmesi öngörülmüştür. Yine aynı maddedeki değişiklik ile beşten fazla imzalı önerelerde, ilk beş ismin okunması ve önerenin tutanağa eklenmesi hükmü getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu maddede yapılan önerge verilmesine ilişkin sınırlamaları da Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi iptal ederken öncelikle demokratik siyasal sistemlerde çoğunluk-azınlık ilişkilerine ilişkin belirlemelerde bulunmuştur. Mahkeme'ye göre; "*çoğunluğa karşı azınlığın iktidara karşı muhalefetin haklarının korunmadığı bir rejim demokratik sayılamaz. Bunlar arasında bir denge kurulması, uzlaşma sağlanması demokrasinin gereğidir.*" Anayasa Mahkemesi daha sonra, diğer hükümleri iptal ederken yaptığı gibi düzenlemenin yasama işlevinin gerekleriyle ne ölçüde bağdaştığını sorgulamış ve olumsuz bir sonuca varmıştır. Buna göre; "*Yasama etkinliklerinde asıl olan, kamusal yararı gerçekleştirmek amacıyla yapılan görüşmeler sonucunda Meclis'in gerçek iradesinin oluşmasıdır. Bu iradenin oluşmasında, yapılan görüşmeler kadar verilen önergelerin de büyük katkısı olduğu bir gerçektir. Ancak, milletvekillerine sınırsız sayıda önerge verme olanağının tanınmasının da yasama çalışmalarını olumsuz yönde etkileyerek gereksinim duyulan yasaların çıkarılmasını engelleyeceği açıktır. / Dava konusu düzenleme uyarınca, önerge sayısının komisyon ve hükümet için birer, milletvekilleri için Anayasa'ya aykırılık önergeleri dahil en fazla üçle sınırlanmasının, milletvekillerinin kimi konuların maddede yer alması veya maddeden çıkarılması, maddenin komisyona iadesi veya reddi, metne ek veya geçici madde eklenmesi gibi yasama etkinliklerinden ayrı düşünülemeyecek olan konularda önerge verme haklarını önemli ölçüde zorlaştıracağı kuşkusuzdur. / Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya*

*ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasa'nın 87. maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez."*

Özellikle yasama tekniği nedeniyle birçok fıkradan oluşan bir maddenin Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında en çok uygulandığı bilinen engelleme yöntemi önerge verme yöntemidir. Her bir fıkra için eskiden sahip olunan dört önerge verme hakkının muhalefete mensup milletvekillerince çok sık kullanılan bir engelleme aracı olduğu bilinmektedir. Bu durumda, muhalefetin elinden en önemli engelleme aracı alınmak istenirken aşırıya kaçıldığı anlaşılmaktadır. Getirilen üç önerge sınırlaması, anayasaya aykırılık önergelerinin de bu sayıya dahil edilmesi ile iyice daraltılmıştır. Yeni yapılacak İçtüzük'te yasama sürecinin hızlandırılması için, eski düzenleme ile iptal edilen düzenleme arasında bir ara yolun bulunması gerekli görünmektedir.

Burada kısaca değinmekle yetineceğimiz bir diğer değişiklik 713 sayılı kararın 6. maddesiyle İçtüzüğün 83. maddesinde gerçekleştirilmiştir. Buna göre 83. maddenin kenar başlığı eski haliyle "Bir Maddenin Önce Konuşulması veya Fıkraların Ayrı Ayrı Oylanması" iken, yeni hali "Bir Maddenin Önce Konuşulması" olarak düzenlenmiştir. Aynı maddeyle 83. maddenin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve böylece bir maddenin bir çok mesele veya fıkralardan mürekkep olması halinde bunların ayrı ayrı oya konabilmesine imkan veren düzenleme İçtüzük'ten çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi, bir iptal talebi olmadığından bu düzenlemeyle ilgili bir karar vermemiştir.

Buraya kadar aktardıklarımız ışığında Anayasa Mahkemesi'nin, İçtüzük değişikliği ile getirilen genel yasama yöntemine ilişkin düzenlemeleri, özellikle demokratik hukuk devleti ilkesine ve Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görevleri arasında sayılan yasama işlevine aykırı bulunduğunu anlıyoruz. Giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi, bu çalışmada asıl amacımız şimdiye kadar aktarmış olduğumuz İçtüzük değişikliklerini veya bu değişiklikleri iptal eden Anayasa Mahkemesi kararını irdelemek değildir. 713 sayılı kararın birazdan aktaracağımız ve içtüzüğün 91. maddesinde değişiklik yapan 5. maddesi asıl ilgi alanımızı oluşturmaktadır. Ancak, burada Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda aktardığımız değişikliklere yaklaşımına ilişkin birkaç değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Böyle bir değerlendirme, yasama faaliyetine ilişkin özel bir yöntem öngören 5. maddenin ve onu iptal eden Anayasa Mahkemesi kararının daha iyi değerlendirilmesi için de gereklidir.

713 sayılı TBMM kararının ilk dört maddesi İçtüzüğün genel yasama yöntemini düzenlemektedir. Bu değişikliklerle yapılan düzenlemeler,

TBMM'nin yasama faaliyeti sırasında takip etmesi gereken yöntemin esaslarını belirlemektedir. Soru-cevap süresinin on dakika ile sınırlı olması, maddeler üzerinde ayrıca soru sorulamaması, verilecek değişiklik önergelerinin sayısının sınırlandırılması gibi değişiklikler yasama faaliyeti sırasında uyulması gereken kurallara eklenmişler ve böylece yasama faaliyetinin genel yöntemine dahil olmuşlardır. Bu genel yöntemle ilişkin düzenlemelerde, TBMM Genel Kurulu'na İçtüzüğü'nün düzenlemesinden başka bir usul belirlenmesi de açıkça tanınmıştır. İçtüzüğü'nün 81. maddesinde "Aksi, Danışma Kurulu'nun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakikadır." şeklinde bir düzenleme yapılarak Danışma Kurulu'nun teklifiyle Genel Kurul'a söz konusu düzenlemede belirlenen süreleri değiştirme olanağı tanınmıştır. Aslında sorun da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Çünkü, böyle bir düzenleme var olmasa dahi eylemli bir İçtüzük değişikliği ile TBMM'nin Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen yetersayılara uymak suretiyle İçtüzüğü değiştirilmesi mümkündür. Diğer bir deyişle, yasama organında, demokrasinin -hala yerine bir başka yöntem konulamamış olan- çoğunluk ilkesi geçerlidir ve İçtüzüğü'nün uygulanmasında, kurallarının belirlenmesinde ve değiştirilmesinde de çoğunluk ilkesinin geçerli olması kaçınılmazdır. Bununla birlikte, Anayasanın üstünlüğü ilkesi gereği İçtüzük'te yapılacak değişikliklerin ve düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olmaması da şüphesiz gereklidir.

Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nin yasama faaliyetine bakışına genel olarak değinilebilir. Anayasa Mahkemesi, İçtüzük'te yapılan değişikliklerde yer alan konuşma süresi sınırlamalarını, maddeler üzerindeki görüşme yasaklarını ve değişiklik önergesi verme sınırlamalarını demokratik hukuk devleti ilkesine ve TBMM'nin Anayasa'nın yasama görevini düzenleyen 87. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Gerçekten de, çoğunluk ilkesinin katı bir şekilde uygulanması halinde parlamentolarda muhalefetin etkisiz hale geleceğini söylemek fazlasına iddialı bir yaklaşım olarak görülmemeli, bu iddianın büyük oranda gerçeği yansıttığı teslim edilmelidir. Parlamentolarda başlıca çekişmenin çoğunluğun yönetme ve azınlığın da fikrini söyleyebilme hakları çerçevesinde yaşandığı bir gerçektir.<sup>8</sup> Bu nedenle, çoğunluğun yönetme hakkını sağlamak kadar, azınlığın görüşlerini ileri sürerken makul ölçüleri aşan sınırlamalara maruz kalmasını önlemek de parlamenter demokrasilerde çoğunluk ile azınlık arasında aranan dengenin bulunması için zorunlu görünmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin, İçtüzük değişikliklerinde getirilen sınırlamaları bu dengeyi muhalefetin aleyhine

<sup>8</sup> DÖRING, Herbert. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Herbert Döring (ed.) içinde, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1995, s. 228.

bozacak nitelikte gördüğü anlaşılmaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin bu yaklaşımı, TBMM'ni bir kurum olarak, İçtüzüğü de kurumsal ihtiyaçlara göre değışebilen bir normlar bütünü olarak değerlendirmekten uzaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin İçtüzük değışikliklerini iptal ederken gösterdiği yaklaşım, bize göre, "demokrasiyi" daha çok içeriğe ilişkin ilkeler bütünü olarak benimsediğini göstermektedir. Oysa, yasama faaliyetine ilişkin yöntem kurallarının daha kabul edilebilir bir çerçevede tartışılması, çoğunluk ilkesinin gerekleri ile bir kurum olarak TBMM'nin kurumsal özellikleri birlikte düşünülüğünde mümkün olabilir. Yasama faaliyetini düzenleyen kuralları, bu faaliyetin hızlandırılmasına duyulan ihtiyaç ile birlikte değerlendirmek yerinde olur. Bu nedenle, kurumsal ihtiyaçları, çalışma yöntemini değerlendirirken göz önüne almak gerekmektedir.

Böyle bir duruma TBMM dışında bir örnek vermek gerekirse, çok uzağa gitmeden Anayasa Mahkemesi'ne bakmak iyi bir örnek bulunmasına yetecektir. Bilindiği gibi, Anayasa Mahkemesi yargılama faaliyetini Anayasa'ya, 2949 Sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'a ve kendi hazırladığı İçtüzüğüne göre yürütmektedir. Anayasa Mahkemesi 5.12.2000 tarihinde (24251 sayılı RG) İçtüzüğünü değıştirerek çok önemli bazı düzenlemeler yapmıştır. Bu değışikliklerden birisi, Anayasa Mahkemesi kararlarının karşıoy gerekçeleri olmadan da yayımlanmasını olanaklı hale getirmiştir. Bu durumun, Anayasa Mahkemesi'nin kurumsal ihtiyaçlarından doğduğunu, bazı üyelerin azınlıkta kaldıkları (karşıoy kullandıkları) zaman uzun süre karşıoylarının gerekçesini yazmadıklarını ve karşıoy gerekçesinin beklenmesi nedeniyle kararın yayımlanmasının da geciktiğini tahmin etmek güç değildir. Oysa, bizim Anayasa yargısı geleneğimizde karşıoy gerekçeleri önemli bir yer tutmakta, bilimsel çalışmalarda da karşıoy gerekçelerine sıkça atıf yapılmaktadır. Karşıoy gerekçelerinin, bazen azınlıkta kalmanın, ancak Daniel Defoe'nin ünlü özdeyişinde olduğu gibi "gerçekten kendisinden başka herkesin yanıldığını" düşünmenin verdiği gayretle, zaman zaman karar gerekçelerinden daha ayrıntılı bir şekilde kaleme alındığı da bir gerçektir. Buna karşılık, Anayasa Yargısı modelleri içinde karşıoyların yayımlanmadığı örnekler de bulunmaktadır ve bu durum, kararların medyada ve kamuoyu önünde tartışılmaması ile birlikte değerlendirilmelidir.<sup>9</sup> Tüm bu gerçekler dışında, Anayasa Mahkemesi'ni, böyle bir İçtüzük değışikliği yaptığı için eleştirmek şüphesiz anlaşılabilir bir yaklaşımdır. Ancak, dünyadaki bazı örneklerde olduğu gibi, karşıoy gerekçesi olmadan kararların yayımlanmasını, bir kurum olarak Anayasa Mahkemesi'nin uygulamadan doğan ihtiyacını karşılamak için yaptığı bir düzenleme olarak görmek ve

<sup>9</sup> LANDFRIED, Christine, Constitutional Review and Legislation, Nomos, Baden-Baden, 1988, s. 11. Bu kaynakta Avusturya Anayasa Mahkemesi örnek olarak verilmektedir.

anlayışla karşılaşmak da mümkündür. Son yaklaşımın bir uzantısı olarak Anayasa Mahkemesi'nin de, özellikle TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya uygunluğunu denetlerken kurumsal ihtiyaçları göz önünde tutması yerinde olur.

Anayasa Mahkemesi'nin, İçtüzük maddelerinin bazı hükümlerinin iptaline ilişkin kararını kısaca inceledikten sonra, aşağıda özel yasama yöntemi olanağı tanıyan 91. maddenin yeni haline ilişkin değerlendirmemize geçiyoruz.

### III. Özel Görüşme Yöntemi (91. madde)

713 sayılı TBMM kararının 5. maddesi ile TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesi yeniden düzenlendi. Buna göre, 16.5.1996 tarih ve 424 sayılı Meclis kararı ile İçtüzüğün 91. maddesine "temel yasalar" kenarbaşlığı ile getirilen ve Meclis'e özel yasama yöntemi olanağı tanıyan 91. madde yeniden düzenlenmiş oluyordu.<sup>10</sup> Yeni haliyle 91. madde daha önceden var olan "temel yasalar" ve "İçtüzük" kategorilerini canlandırıyor ve bunun yanında "yeniden yapılanma yasaları" adı ile yeni bir yasa kategorisini özel yasama yönteminin kapsamına alıyordu.<sup>11</sup> Düzenlemeye göre, yeniden yapılanma yasalarının 91. madde kapsamında sayılabilmesi için "ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili" olmaları gerekmektedir. Madde yeni haliyle temel yasaların ve yeniden yapılanma yasalarının özel görüşme ve oylama yöntemlerinin, Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanabildiği takdirde Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurulda belirleneceğini; Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde, yine Genel Kurul'da bu kez beşte üç çoğunluk ile belirlenebileceğini düzenliyordu.

<sup>10</sup> 424 Sayılı TBMM kararı ile getirilen İçtüzüğün 91. maddesi şöyleydi:

**Madde 91.-** Temel kanunları ve İçtüzüğü 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.

<sup>11</sup> 713 Sayılı TBMM kararı ile değiştiren İçtüzüğün 91. maddesinin yeni hali şöyleydi:

**Madde 91.-** 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 verilemeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir.

Bu noktada kısaca TBMM Danışma Kurulu'nun yapısı ve işleyişi üzerinde durmakta yarar vardır. TBMM organları arasında bulunan Danışma Kurulu Anayasa'da düzenlenmiş bir organ değildir. Danışma Kurulu dayanağını TBMM İçtüzüğü'nden alan bir organdır ve İçtüzüğün 19. maddesinde düzenlenmiştir. İçtüzüğe göre, Kurul'un başkanı Meclis Başkanı; üyeleri, siyasi parti grup başkanlarıdır. Siyasi parti grup başkanlarının yerine, vekilleri veya yazılı olarak görevlendirecekleri bir milletvekili kurul üyeliği yapabilmektedir. Yine İçtüzüğe göre hükümet temsilcisi veya meclis başkanvekilleri de Danışma Kurulu'na çağırılabilir. Burada Danışma Kurulu kararlarının başlayıcı nitelikte olmadığını belirtmeliyiz.<sup>12</sup> Danışma Kurulu, yasama sürecini kolaylaştırmak ve siyasi partilerin bu sürece katılımını sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir organdır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de bir kararında Danışma Kurulu kararlarının Genel Kurul'u başlayıcı nitelikte olmadığını belirtmiştir.<sup>13</sup> Bu durumda 91. madde düzenlemesinin danışma kurulunun yapısına herhangi bir aykırılık içermediğini söylemek mümkündür. Yeni 91. maddenin uygulanması için, Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanması halinde Kurul tarafından Genel Kurul'a yapılacak öneriden söz edilmekte, Kurul'da oybirliği sağlanamaması halinde ise yetkinin asıl sahibi olan Genel Kurul'da bu kez nitelikli bir çoğunluk (3/5) gerektiği öngörülmektedir. Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanması partiler arasında bir uzlaşma ile mümkün olduğundan bu durumda, 91. maddenin uygulanabilmesine Genel Kurul'da basit çoğunlukla karar verilmesi amaca uygun görünmektedir. Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde Genel Kurul'da nitelikli çoğunluk aranması ise muhalefeti korumaya yöneliktir ve yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinin yeni haliyle ilgili incelememize devam etmeden önce, bu maddenin 1996 yılında düzenlenen ilk halinin uygulamasına bakmak yararlı olacaktır. Tespit edebildiğimiz kadarıyla, 1996 yılında "temel yasalar" için öngörülen özel görüşme yöntemi 20. yasama döneminde hiç uygulanmamış, 21.yasama döneminde de ilk kez Gümrük Kanunu'nun görüşülmesi sırasında uygulanmıştır. TBMM'nin, 27.10.1999 tarihli 12.Birleşiminde kabul ettiği 4458 sayılı Gümrük Kanunu, 20.10.1999 tarihli 9.Birleşimde Genel Kurul'un almış olduğu karar gereği 91. madde kapsamında bir "temel kanun" olarak değerlendirilmiştir. Böylece bu kanun, yine Genel Kurul'un belirlediği özel görüşme yöntemine göre görüşülmüş ve kabul edilmiştir.

<sup>12</sup> BAKIRCI, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.309; ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 288.

<sup>13</sup> AYM'nin 4.10.1977 günlü, E.1977/88, K.1977/120 sayılı kararı için bkz. AMKD, Sayı:15, s. 487.

Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından Gümrük Kanunu tasarısının görüşülmesinde ve oylanmasında kabul edilen yöntemle göre: a)Tasarının tümü ve kısımları üzerinde görüşme açılması ve maddeler okunmaksızın, sadece tümü ve kısımlarının; maddeler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde, o maddenin kabul edilen önergeyle birlikte oylanması; b)Tasarının tümü üzerinde gruplar, komisyon, hükümet adına yapılacak konuşmaların 20'şer dakika, kişisel konuşmaların 10'ar dakika olması; c) Kısımlar üzerinde gruplar, komisyon ve hükümet adına yapılacak konuşmaların; 1, 2, 8, 10, 11, 13 üncü kısımlarda 10'ar dakika; 3 üncü ve 9 uncu kısımlarda 20'şer dakika; 4 üncü kısımda 30'ar dakika; 12 nci kısımda 5'er dakika; 5 inci, 6 ncı ve 7 nci kısımların birlikte görüşülmesi ve konuşma sürelerinin 10'ar dakika, kişisel konuşmaların 5'er dakika olması esası getirilmiştir.<sup>14</sup>

Görüldüğü gibi, oldukça ayrıntılı ve genel yasama yönteminden farklı bir düzenleme getiren bu karar eski 91. maddenin ilk ama önemli bir uygulaması niteliğindedir. Nitekim, tasarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında grubu adına söz alan bir milletvekili Meclis'in hızlı çalışması açısından böyle bir kararın alınmış olmasından duyduğu memnuniyeti ifade ederek sözlerine başlamıştır. Bu milletvekilinin muhalefete mensup olması ise dikkate değer bir husustur.<sup>15</sup>

TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinin eski düzenlemesinin uygulamasına ilişkin bu örnekten sonra, tekrar 713 sayılı kararla düzenlenen yeni 91. maddeye dönerek Anayasa Mahkemesi'nin bu düzenleme hakkında vermiş olduğu kararı ele almak istiyoruz.

Anayasa Mahkemesi, 91. maddenin yeni düzenlemesini incelerken ilk olarak, "özel görüşme ve oylama usulünün çerçevesinin çizilip esaslarının belirlenmemesi" üzerinde durmuştur. Gerçekten de, 91. maddede "özel görüşme"nin çerçevesi çizilmemiş ve böylece özel görüşme sırasında uygulanacak görüşme ve oylama yöntemlerine ilişkin esasların her bir tasarı veya teklif için özel olarak Genel Kurul tarafından saptanması öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesi bu durumu hukuk devleti ilkesine ve yasama görev ve yetkisini TBMM'ne veren Anayasa'nın 87. maddesine aykırı bulmuştur. Mahkeme'ye göre; "(...)tasarı ve tekliflerin tümü veya

<sup>14</sup> TBMMTD, Dönem 21, 1999, C. 14, B. 9, s. 174-5.

<sup>15</sup> Doğru Yol Partisi Grubu adına söz alan Bursa milletvekili Oğuz Tezmen, Gümrük Kanunu tasarısının görüşülmesi sırasında şu sözlerle konuşmasına başlamıştır: "Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; görüşmekte olduğumuz gümrük kanunu tasarısı gerçekten, temel kanunlardan birisidir ve Mecliste uzlaşma sağlanarak, bunun, tek tek, madde madde görüşülme, bloklar halinde görüşülmesi de önemli bir aşamadır. Temel kanunlarda benzer uygulamaların yapılması, hem Meclisin etkinliğini artıracaktır hem de sürat kazandıracaktır." (TBMMTD, Dönem 21, C. 14, B. 12, s. 419.)

*maddeleri hakkında görüşme yapılıp yapılmayacağı, soru-cevap işlemine olanak sağlanıp sağlanmayacağı, ne kadar süre ile konuşma yapılacağı, önerge verilip verilemeyeceği, tasarı veya tekliflerin tümünün oylanmasından önce, maddelerinin oylanıp oylanmayacağı gibi hususlar Genel Kurul'ca karara bağlanacak ve bu hususlar sadece belirli bir tasarı veya teklifin görüşme ve oylama usulü için geçerli olacaktır.”* Mahkeme, bu durumun hukuk devleti ilkesine aykırılığını ise; *“hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir.”* gerekçesiyle saptamıştır.

Anayasa Mahkemesi daha sonra, 713 sayılı kararın diğer maddelerinde olduğu gibi, Anayasa'nın 87. maddesiyle TBMM'ye verilmiş olan yasama işlevinin amacına aykırılık hususunda da bazı saptamalar yapmıştır. Gerekçenin ilgili bölümü şöyledir: *“Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belli olmasını sağlamaktır.”* Mahkeme'ye göre, 91. maddenin düzenlemesi “belirlilik”, “genellik”, “soyutluk” ve “öngörülebilirlik” özelliklerine aykırı bir durum ortaya çıkarmıştır. Bu durum ise Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'ye verilmiş olan yasama işlevini etkisiz hale getirmektedir.

Anayasa Mahkemesi daha sonra, “temel kanun” ve “yeniden yapılanma kanunu” kavramlarının açık olmaması nedeniyle pek çok yasanın bu kapsamda düşünülmesine olanak sağlandığına dikkat çekmiş, maddede öngörülen her tasarı veya teklife özgü biçimde uygulanacak görüşme ve oylama yönteminin önceden bilinemeyecek olmasını “objektifliğe” aykırı bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin “özel görüşme ve oylama yöntemini” düzenleyen 91. maddeyi iptal etmesini, diğer İçtüzük maddelerini iptal ederken dayandığı gerekçe ve ortaya koyduğu yaklaşım nedeniyle “kaçınılmaz” olarak değerlendirmek mümkündür. Mahkeme'nin yukarıda aktardığımız diğer maddelere ilişkin iptal gerekçelerinden çıkartabildiğimiz sonuca göre, Anayasa Mahkemesi, yasama işlevinin tam olarak yerine getirilmiş sayılabilmesi için bazı koşulların varlığını zorunlu görmektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir: 1-Yasa tasarıları ve teklifleri hakkında milletvekillerinin tatminkar bir şekilde bilgilenmesi ve bunun için yeterli tartışma olanağının sağlanması; 2-Yasa tasarıları ve tekliflerinin tüm maddelerinin görüşülmesi; 3-Yasa tasarıları ve teklifleri hakkında tatminkar sayıda önerge verme hakkına sahip olunması. Mahkeme'nin görüşü çerçevesinde, “özel görüşme ve oylama usulü” bu koşulların hepsini ortadan



kaldırmaya zemin hazırladığı için kaçınılmaz olarak ve evleviyetle yasama işlevinin gereklerine aykırılık taşımaktadır ve bu nedenle de Anayasa'ya aykırıdır.

Bu noktada öncelikle gerekçenin dayandığı kavramlar üzerinde durmak gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin, özel görüşme ve oylama yöntemi olanağı getiren 91. maddeyi Anayasa'ya aykırı bulurken iki maddeye dayandığını, bunlardan birincisinin hukuk devleti ilkesini içeren 2. madde ve diğerinin kanun koyma yetkisini TBMM'ye veren 87. madde olduğunu yukarıda aktarmıştık. Mahkeme'nin hukuk devleti ilkesine aykırılığa işaret ettiği yerde hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkelerine de gönderme yaptığı görülmektedir. Hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik ilkeleri hukuk devleti ilkesine içkin, hukuk devleti ilkesinin içeriğini oluşturan alt-ilkeler niteliğindedir. Ancak, burada sorulması gereken soru, daha çok bireyi devlete karşı korumak amacıyla hukuk devletinde yasaların taşınması gereken nitelikleri belirtmekte kullanılan bu ilkelerin, bizzat yasayı yapan organı (Meclisi) kendi içindeki çoğunluğun belirlediği kurallardan korumak için kullanılmasının ne kadar yerinde olduğudur. Bu soruya cevap verirken söz konusu düzenlemenin "özel" bir düzenleme olduğu ve kurumsal ihtiyaçlara cevap vermek üzere oluşturulduğu, görüşme ve oylama usulüne ilişkin son kararı Meclis Genel Kurulu'nun vereceği unutulmamalıdır. Diğer taraftan, temel hak ve özgürlükleri sınırlayan yasaları incelerken hukuki güvenlik veya öngörülebilirlik niteliğinin Anayasa Mahkemesi'nin gündemine gelmemesi,<sup>16</sup> fakat TBMM'nin özel görüşme ve oylama yöntemine en yetkili organı olan Genel Kurul tarafından karar verilmesine, bu niteliklerin yokluğu nedeniyle iptal yaptırımı uygulanması ilginç bir durum arz etmektedir. Şüphesiz her hukuk kuralında aranması gereken bazı nitelikler vardır. Ancak, kendi içtüzüğünü eylemli bir şekilde değiştirebilen

<sup>16</sup> Anayasa Mahkemesi'nin yasalarda bulunması gereken belirlilik, öngörülebilirlik gibi ilkeleri ihmal etmesine, 4178 sayılı Kanunu'na ilişkin kararı örnek olarak gösterilebilir. Anılan kanunun İl İdaresi Kanunu'na Ek 1. Madde olarak getirdiği 5. tümcesi şu hükmü içermektedir: "Görevlendirilen mülki idare amiri Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ile Gümrük Kanununun arama ile ilgili hükümleri saklı kalmak üzere, genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından gerekli gördüğü hallerde, sivil hava meydanlarında, limanlarda ve sınır kapılarında, binaları, uçakları, gemileri ve her türlü deniz ve kara taşıtlarını, giren çıkan yolcular ile bunlarda görevli kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar personelinin üstlerini, araçlarını ve eşyalarını aratabilir." Anayasa Mahkemesi, bir mülki idare amirinin, hakim kararı olmaksızın, genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından gerekli gördüğü hallerde yüzlerce ve hatta binlerce insanın üstünü aratmasına olanak veren bu yasa hükmündeki vatandaşlar açısından öngörülebilir olmayan yönleri tespit edememiş ve yasayı Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. (AYM'nin 6.1.1999 günlü, E.1996/68, K.1999/1 sayılı kararı için bkz. 19.01.2001 tarihli RG) Özgürlükleri sınırlayan yasaların taşınması gereken nitelikler için ayrıca bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Kruslin v. France kararı, Publications ECHR, Series A vol. 176-A. Bu kararın analizi için bkz. Leading Cases Of the European Court of Human Rights, R.A.LAWSON ve H.G.SCHERMERS, Ars Aequi Libri, Leiden, 1997, s.366-377.

TBMM'ye, hiç değilse özel görüşme ve oylama yönteminde inisiyatif tanınması yerinde olurdu.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 87.maddesine aykırılık saptaması yaparken, Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kurallarının "belirli", "genel", "soyut" ve "öngörülebilir" olması halinde milletvekillerinin yasama görevini yerine getirmelerinin ve yasama faaliyetine katılmalarının mümkün olacağını ileri sürmüştür. Burada İçtüzük kurallarında aranması gereken nitelikler olarak sayılanlar da hukuk devleti ilkesine içkin alt-ilkelerdir. Büyük ölçüde dava dilekçesinden etkilendiği görülen bu gerekçe için de, yukarıda hukuk devleti ilkesi ve onunla bağlantılı hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik (öngörülebilirlik gerekçenin bu bölümünde yinelenmiş) ilkeleriyle ilgili olarak ileri sürdüğümüz görüşler tekrar edilebilir. Anayasa Mahkemesi, içtüzük ve yöntem anlayışını o denli sıkılaştırmıştır ki, TBMM'ni adeta belli katı usul kuralları dışında faaliyette bulunamaz hale getirme tehlikesi ortaya çıkmıştır. Oysa, iptal edilen düzenlemeler, tam aksine TBMM'nin yasama işlevini daha etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlamak amacıyla yapılmıştır.

Parlamentoların yasama sürecindeki etkilerinin giderek azaldığı ve buna bağlı olarak kurumsal bazı düzenlemelerin parlamentoların çalışma yöntemlerindeki değişikliği yansıttığı parlamento hukukunda epeydir söylenegelecek bir gerçektir. Siyasi partilerin etkin konumları, parti disiplini, değişen dünyanın gerektirdiği düzenleme ihtiyacındaki artış, endüstrileşme sonucunda toplumun değişimine konut olarak ortaya çıkan farklı menfaat gruplarının yasama meclisleri üzerindeki etkisi yasama meclislerinin tek başlarına yasama faaliyeti üzerinde belirleyici olma özelliğinin sonunu getirmiştir.<sup>17</sup> Tek tek yasama meclisi üyelerinin veya bir bütün olarak meclis genel kurullarının yasama faaliyetinin en başından (yasa teklifi verilmesi için gerekli hazırlıklar) en sonuna kadar (yasalaşma) belirleyici olması mümkün görünmemektedir. Bunun yerine yasama faaliyeti daha çok hükümetin girişimi ve yasama komisyonlarının çalışmaları ile şekillenmekte ve ürün vermektedir. Yasama komisyonlarının bazı özelliklere sahip olması halinde, hiç değilse belirleyici olmasa da etkileme gücüne sahip bir yasama meclisinden bahsetmek mümkün olmaktadır. Yasama komisyonlarının uzmanlaşma esasına göre oluşturulması ve devamlılıkları, bakanlık merkez bürokrasi teşkilatlarına paralel çalışma grupları olarak örgütlenmeleri, tasarı veya teklifi diledikleri şekilde değiştirerek genel kurullara gönderebilmeleri gibi bazı özelliklere sahip olmaları halinde, yasama meclisinin salt çoğunluğu elinde bulunduran hükümetin etkinliğinde hareket eden bir kurum

<sup>17</sup> NORTON, Philip, "The Legislative Powers of Parliament", The Evolving Role of Parliaments in Europe. Cees Flinterman, Aalt Willem Heringa & Lisa Weddington (eds.) içinde. Maklu-Nomos Uitgevers. 1994, s.15 vd.

olmaktan çıkması ve yasama sürecine etki edebilmesi söz konusu olabilmektedir.<sup>18</sup>

Diğer taraftan, yasa yapmak bugün yasama meclislerinin en önemli işlevi olarak görülmemektedir. Yasal düzenleme yapmak, yasama meclislerinin en önemli işlevi olarak görülseydi, başta kanun hükmünde kararname olmak üzere yürütmenin düzenleyici işlemlerinde ortaya çıkan artışı açıklamakta büyük zorluk çekerdik.<sup>19</sup> Bugün yasama meclisleri daha çok içinde yer aldıkları siyasal sistemin belirleyici aktörlerinden biri olarak görülmektedirler.<sup>20</sup> Şüphesiz siyasal sistemde belirleyici olmanın bir göstergesi de siyasa yapımı sürecinde etkili olmaktır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde doksanlı yıllarda parlamentolara böyle bir işlev fazlasıyla yüklenmiştir; ancak, parlamentolar içinde komisyonların etkinliği bu işlevin en önemli ayağı olmayı sürdürmüştür.<sup>21</sup> Bugün yasama meclislerinin hükümet ile olan ilişkileri onların yasama işlevinden daha önemli bir görünüm sergilemektedir. Parlamentonun egemenliği ilkesine eleştirel bir açıdan bakan BEYME bu durumu veciz bir şekilde ifade etmektedir: *“Parlamentonun egemenliği ilkesi hep bir kandırmaca olmuştur. İngiliz Parlamentosu için söylenen ‘parlamento erkeği kadın yapmak dışında her şeyi yapabilir’ düsturu kısmen doğrudur, çünkü İngiliz tarihinin büyük bölümünde parlamento faaliyetlerinin karşı denetimi söz konusuydu. Dahası, bakanlar kurulu ve başbakanlı hükümetler oluştuğunda sorumlu hükümetler yasama meclislerinin hizmetçisi olmak yerine onların efendisi haline geldiler. Bununla birlikte, parlamentolar belirli bir otonomiye sahip olmuşlardır; ancak başkanlık sistemlerindeki meclislerden daha az hareket alanları vardır.”*<sup>22</sup>

Tüm bunların yanında, yasama görevini yerine getirmek konusunda hassas davranmak yasama meclislerinin en doğal hakkıdır ve tarihsel kazanımların bir gereğidir. Fakat, bu noktada zaman sorunu önemli bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Yasama meclislerinin öteden beri var olan özelliklerinden birisi de zaman sıkıntısı çekmeleridir. Büyük toplulukları temsil eden meclisler, büyük kurullar halinde fakat sınırlı sayıda çalışma gününde önemli ve karışık konuları görüşmek ve karara bağlamak zorundadırlar.<sup>23</sup> Bu nedenle, “meclis genel kurulunun gündemini belirleyen

<sup>18</sup> NORTON, a.g.e., s. 21-8.

<sup>19</sup> NORTON, a.g.e., s. 16.

<sup>20</sup> NORTON, a.g.e., s. 16.; AGH, Attila, “Parlamentoların Etkin Çalışması İçin Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri”, TBMM'nin Etkinliği, İtler Turan (koordinatör) içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 93-4.

<sup>21</sup> AGH, a.g.e., s. 101-2.

<sup>22</sup> BEYME, a.g.e., s. 38-9.

<sup>23</sup> DÖRING, a.g.e., s. 223.

neye karar verileceğini de belirler"<sup>24</sup> saptamasına katılmamak güçtür. Meclislerin gündeminin belirlenmesinde pek çok farklı uygulama ve düzenleme olduğu görülmektedir. Hükümetin tek başına meclis gündemini belirlemesine İrlanda ve İngiltere'de rastlanmaktadır. İngiltere'de sadece yirmi muhalefet gününde hangi konunun gündeme alınacağına muhalefet karar vermektedir. Muhalefete ve üyelere ayrılmış günler dışında kalan yüz yetmiş genel kurul gününde neyin tartışılacağına ve hangi konuda karar alınacağına hükümet karar vermektedir. Ancak, muhalefetin tartışmaları uzatması ihtimaline karşı iktidar muhalefetin gönlünü de hoş tutmaya çalışmaktadır.<sup>25</sup>

Genel kurul gündemini belirleyen başkanlık divanında iktidarın artık temsili ise diğer bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır ve buna örnek olarak Fransa ve Yunanistan gösterilebilir. Burada uygulanan yöntem, parti grupları dışında yasama komisyonlarının başkanlarının da divana katılarak iktidarın sandalye sayısını arttırmalarıdır.<sup>26</sup>

Meclis gündeminin belirlenmesine ilişkin ilginç bir başka uygulama örneği de başkanlık divanında orantılı temsil uygulanması, fakat çoğunluk kararının üstün olmasıdır. Bu uygulamaya örnek olarak da Portekiz gösterilebilir.<sup>27</sup> Bu ve benzeri bir çok örneğin aksine, TBMM kendi gündemini Genel Kurulu'nda belirleyebilir. İçtüzüğü'nün "Gündem" kenarbaşlıklı 49. maddesinde TBMM gündeminin hangi kalemlerden oluştuğu belirtildikten sonra, Başkanlıkça lüzum görülen hallerde "kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler" in görüşme sırasının Danışma Kurulu'nca Genel Kurul'a teklif olunabileceği ve hükümet, esas komisyonlar ve kanun teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemlerinin de Danışma Kurulu'nda görüşüleceği düzenlenmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi Danışma Kurulu kararlarının ve tekliflerinin Genel Kurul'u bağlayıcı bir yönü yoktur. Nihai kararı yine Genel Kurul vermektedir ve böylece gerekli gördüğü takdirde bir tasarı veya teklife öncelik tanıyarak görüşüp kabul etme olanağına sahiptir.

Gündemin belirlenmesinin önemi dışında yasama meclislerinin hızlı ve etkin çalışmasını sağlamak için genel yasama yöntemlerinde bulunan bazı düzenlemelere de değinmek bu noktada yerinde olacaktır. Parlamento hukuku alanında başlıca kaynaklardan birisi olan "Parliaments of the World"

<sup>24</sup> LAVER, Micheal-SHEPSLE, Kenneth A. (eds), Cabinet Ministers and Parliamentary Government, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, s. 295, DÖRING, a.g.e., s. 224'den naklen.

<sup>25</sup> DÖRING, a.g.e., s. 226.

<sup>26</sup> DÖRING, a.g.e., s. 227.

<sup>27</sup> DÖRING, a.g.e., s. 228.

isimli derlemede, aciliyet gösteren durumlarda tasarıların kabul edilmesi için ülkelerin çoğunda özel yöntemlerin benimsendiği belirtilmektedir. Yasama faaliyetinin hızlandırılması için benimsenen yöntemlere örnek olarak şunlar sıralanmaktadır:

-Bir kanun tasarı veya teklifinin komisyon aşaması atlanabilir veya hızlandırılabilir,

-Bir tasarı veya teklifin kabul edilmesi için belli bir süre sınırı getirilebilir,

-Bir tasarı veya teklifin görüşülmesinde yer alan birçok aşama bir güne sığdırılabilir,

-Acil işlerde teklif veya tasarıların ayrıntılarının önceden basılması, üyelere dağıtılması ve duyurulmasına gerek olmayabilir,

-Gündemin oluşturulmasında acil işlere öncelik verilebilir,

-Usul kurallarında daha hızlı görüşmeyi sağlayacak düzenlemeler yapılabilir.<sup>28</sup>

Yasama faaliyetini hızlandırmak veya özel yasama yöntemleri uygulamak konusunda yukarıda sayılan örneklere uygun bir çok model bulunduğu bilinmektedir. Biz burada, Türkiye açısından Meclis'in yasama yöntemini yeni bir bakış açısıyla değerlendirmeye olanak sağlayacak bir kaç örnek aktarmak istiyoruz.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi yasama faaliyetinde meclislerin ve meclis üyelerinin etkisi düşüş içindedir. Meclis komisyonları ise yasama sürecinde oldukça etkili bir konuma gelmişlerdir. Az sayıda olmakla birlikte bazı ülkelerde komisyonlara yasama sürecini başlatma yetkisi verilmiş bulunmaktadır. Avusturya, İzlanda, İsveç ve İsviçre'de tüm komisyonların yasa teklifinde bulunma yetkileri vardır. Ancak, genel bir kanı olarak komisyonların yasama faaliyetine hükmettiğini söylemek de mümkün görünmemektedir.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Parliaments of the World. Inter Parliamentary Union, 1986, Vol.2, s. 925.

<sup>29</sup> MATTSON, Ingvar-STRØM, Kaare, "Parliamentary Committees", Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Herbert Döring (ed.) içinde, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1995, s. 285-86.

Bu noktada, yasama komisyonlarına verdiği benzersiz yetkiler nedeniyle ilginç bir örnek olan İtalya önceliği hak etmektedir. İtalyan Anayasası, komisyonlarda görüşülecek işlerin niteliğine göre üç tür yasama yöntemi öngörmektedir. Bunlardan birincisi, olağan yasama yöntemidir ve iki aşamadan oluşmaktadır. Bunlar, komisyonlarda gerçekleşen inceleme aşaması ile genel kurulda gerçekleşen karar aşamasıdır. Burada komisyon incelemeyi yapar, genel kurul ise tasarı üzerinde karar verir. İkinci tür yasama yöntemi hükümetin rızasına dayanmalıdır ve her iki aşama (inceleme ve karar) tamamıyla temsilciler meclisinin yasama (*legislative*) ve senatonun müzakere (*deliberating*) komisyonu adını verdiği komisyonda gerçekleşir.<sup>30</sup> İki kanatlı olan İtalyan Parlamentosu için bu uygulamanın önemli bir yararı olduğu söylenebilir. Böylece, meclisin bir kanadının komisyonu tarafından yasama yöntemine uygun olarak kabul edilen bir tasarı, diğer kanadın genel kuruluna inmeden yine bir komisyon tarafından onaylanması mümkün olmaktadır. Bu tür yasama yönteminde inceleme ve karar alma aşamaları birleşmiştir. Yasama işlevinin çoğunu genel kurul değil komisyonlar gerçekleştirmiş olmaktadır. Bu yöntem sayesinde İtalyan parlamentosunun hızlı çalışması sağlanmıştır.<sup>31</sup> Bu yöntemin uygulanabilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekir. Öncelikle, tasarı veya teklifin çekişmeli bir durumu olmamalıdır. Ayrıca, hükümet veya meclisin herhangi bir kanadına mensup onda bir oranında üyenin talep etmesi halinde tasarı olağan yonteme göre genel kurul gündemine girmektedir. Bunların yanında bu yonteme İtalyan Anayasası'nın 72. maddesinde bazı sınırlamalar getirilmiştir: Anayasal meseleler veya seçim reformlarına ilişkin tasarılar, mali tasarılar, milletlerarası anlaşmaların onaylanmasında veya yasama yetkisinin devrine ilişkin işlemlerde bu yöntemin uygulanamayacağı Anayasa'da öngörülmüştür.<sup>32</sup> Komisyonlar tarafından kabul edilen yasaların daha çok önemsiz yasalar (*leggini, little laws*) olduğunu ve genellikle seçim bölgeleriyle ilgili özel amaçlara hizmet ettiğini de burada belirtmeliyiz.<sup>33</sup>

İtalya'da uygulanan üçüncü yasama yöntemi karma bir yöntemdir. Bu yöntem göre, tasarı bir komisyon tarafından (*drafting committee*) hazırlanır ve hiçbir değişiklik yapma olanağı tanınmadan genel kurula sevk edilir. Her

<sup>30</sup> World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1998, Vol.1, s. 365.

<sup>31</sup> TURAN, İter, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", TBMM'nin Etkinliği, İter Turan (koordinatör) içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 18.

<sup>32</sup> MATTSON-STRÖM, a.g.e., s. 286.

<sup>33</sup> PARTRIDGE, Hilary, Italian Politics Today, Manchester University Press, Manchester, 1998, s. 34.

bir tasarı için bu yöntemlerden hangisinin izleneceğine meclis başkanı karar vermektedir.<sup>34</sup>

Görüldüğü gibi, önemli bazı istisnaları olmakla birlikte İtalya örneğinde meclis genel kurullarının yasama faaliyetinin adeta dışında tutulduğu bir durumla karşılaşmaktayız. Böylece, temel nitelikte olmayan ve mecliste bu şekilde yasalaşması konusunda mutabakat bulunan yasa tasarılarının meclis gündemini işgal etmesi de önlenmiş olmaktadır. İtalya, yasama komisyonlarına bu denli geniş yetki vermiş tek ülkedir. Böyle bir uygulamanın parlamenter demokrasiyle ve yasama işlevi ile uyuşmadığını iddia etmek mümkündür, ancak meclislerin yasama işlevine duyulan ihtiyacın artması ile birlikte ortaya çıkan daha hızlı ve verimli çalışma ihtiyacı bazı yönetsel düzenlemeleri kaçınılmaz kılmaktadır. Bizim burada amacımız değişik ve kurumsal bazı örnekler yer vermek, yasama işlevinin tartışılmasında bunların da değerlendirilmesine olanak sağlamaktır.

Yasama faaliyetinin hızlandırılması amacıyla, yasama sürecinin bazı bölümlerinde görüşmelerin kısa kesilebilmesine olanak veren düzenlemelerin varlığı da bu alanda değinilmesi gereken bir konudur. Yasama sürecinin engellenmesi (*obstruction of parliamentary proceedings*) bir çok ülkede değişik aşamalarda uygulanan bir yöntemdir ve temel amacı yasama sürecinin muhalefet tarafından engellenmesini engellemektir. Bu yöntemlere sınırlayıcı yöntemler de (*restrictive procedures*) denmektedir. Bu alanda yapılan bir araştırmaya göre, sadece üç Batı Avrupa ülkesinde uygulamada muhalefetin engellemelerinin kesilmesine ve olağan yasama sürecinde sınırlamalara rastlanmadığı sonucuna varılmıştır. Bu ülkeler, Norveç, Hollanda ve İsveç'tir.<sup>35</sup>

Muhalefetin görüşmeleri taktik olarak engellemesinin muhalefetin düşüncesini ortaya koyma hakkının bir uzantısı olduğunu kabul edenler, muhalefetin taktik engellemelerinin engellenmesini benimsememektedirler. Bunlara göre, "çoğunluk ve azınlık arasındaki ince dengeyi bozmamak için ara sıra başvurulan engellemelerin, parlamentodaki azınlığın dikkatle belirlenmiş haklarının bir bedeli olarak değerlendirilmesi"<sup>36</sup> söz konusudur.

Parlamentolarda, iktidar çoğunluğu ve çoğu zaman hükümet ile muhalefete mensup azınlık arasında yaşanan taktik mücadelelerin karşılıklı

---

<sup>34</sup> World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1998, Vol.1, s. 365.

<sup>35</sup> BÜCKER, Joseph, "Report on the Obstruction of Parliamentary Proceedings", Constitutional and Parliamentary Information 158, 1989, ss. 243-264, DÖRING, a.g.e., s. 239'dan naklen.

<sup>36</sup> BÜCKER, a.g.e., s.263, DÖRING, a.g.e., s. 239'dan naklen.

Fayda maliyet analizi ile bir dengeye oturtulması mümkündür. İktidar ile muhalefet arasındaki bu çatışma oyun teorisindeki eşler çatışmasına benzetilebilir. Eşler çatışmasında, her bir eşin futbol maçına ya da operaya gitmek şeklinde iki seçeneğe sahip olması, fakat kadının operaya erkeğin ise futbol maçına gitmek istemesi söz konusudur. Her ikisi içinde iyi olan sonuç ise anlaşmak suretiyle değişimli olarak birlikte hareket etmek, ya birlikte futbol maçına, ya da operaya gitmektir. Çünkü ayrı ayrı hareket etmeleri halinde elde ettikleri fayda azalmaktadır.<sup>37</sup> Bu nedenle ne iktidar sürekli olarak muhalefeti engellemeye çalışmalı, ne de muhalefet sürekli olarak iktidarın gerekli gördüğü yasaları engellemelidir. Aksi takdirde çekişmeler artabilir ve siyasal sistemdeki uzlaşma kanalları kapanarak sistem krize sürüklenebilir.

DÖRING eserinde, görüşmelerin sınırlandırılmasına göre ülkeleri üç kategoriye ayırmıştır. Bu kategorileri şu sorulara göre oluşturmuştur: 1- Hükümet tarafından önceden ve tek taraflı olarak veya hükümetin kontrolünde bulunan basit çoğunluk tarafından, son oylamaya geçmek için görüşmelerin kesilebilmesi amacıyla genel kurulda sınırlı bir süre kabul ettirilebiliyor mu?; 2-Görüşmelerin sınırlandırılabilmesi sadece partiler arasında karşılıklı anlaşma olması halinde mi kabul ettirilebiliyor?; 3-Teorik olarak sınırsız filibuster<sup>38</sup> olanağı sağlayacak bir şekilde, ne önceden sınırlama ve ne de görüşmenin sona erdirilmesi olanağı bulunmamakta mıdır?<sup>39</sup>

Yukarıda yer alan sorulara verilen cevaplara göre oluşturulan ilk kategoriye Fransa, Yunanistan, İrlanda ve İngiltere girmektedir. Bu ülkelerin ortak özelliği görüşmelerin önceden sınırlandırılmasının hükümetin veya meclis çoğunluğunun aldığı bir kararla mümkün olmasıdır. Yine bu kategorideki ülkelerde, bir tasarının tüm maddelerinin görüşülmüş olup olmadığına bakılmaksızın önceden belirlenen zaman sınırlamasına uyularak son oylama yapılmaktadır. Fransa'da uygulanan giyotin (*guillotine*) bunun en bilinen örneğidir. 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın 49/3. maddesinde düzenlenen giyotin, muhalefetin hükümeti düşürmek üzere bir gensoruyu kabul ettirmeyi başaramaması halinde, üzerinde herhangi bir görüşme olmaksızın bir tasarının kabul edilmiş sayılması anlamına gelmektedir.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> DÖRING, a.g.e., s. 239; KORAY, Semih, "John Nash, Oyunlar Teorisi ve Sosyalizm". Bilim ve Ütopya, Sayı:97, Temmuz 2002, s. 11.

<sup>38</sup> Filibuster, yasama meclisi üyelerinin gündemdeki bir işi aralıksız olarak konuşmak suretiyle bloke etmesidir. Çoğu mecliste, giyotin gibi araçlarla bu olanak sınırlandırılmaktadır. Filibuster'in en çok uygulandığı meclislerden birisi ABD Senatosu'dur. Bkz. The Blackwell Dictionary of Political Science, Frank Bealey, Blackwell Publishers, 1999 içinde "filibuster" maddesi.

<sup>39</sup> DÖRING, a.g.e., s. 239-40.

<sup>40</sup> DÖRING, a.g.e., s. 240.



Giyotin, hükümetin siyasi sorumluluğunu bir tasarinın kabul edilmesine bağlamasıdır. Ya da diğer bir deyişle, bir tasarinın kaderini bir gensoru önergesine bağlamaktır. Bu uygulamada, tasarinın kendisi üzerinde herhangi bir oylama olmamaktadır. Tam aksine, görüşmeler derhal kesilmekte, belli bir süre içerisinde bir gensoru önergesi teklif edilip oylanmadığı takdirde, tasarı hükümetin hazırladığı şekilde kabul edilmiş sayılmaktadır. Bu haliyle giyotin, Fransız Ulusal Meclisi'nin, hükümetin belirlediği siyasal programa "tamam" ya da "devam" demesi anlamına gelmektedir.<sup>41</sup>

Yine Fransa'da uygulanan bir yöntem olan paket oylama (*package vote*) hükümete maddeleri ve değişiklik önermelerini istediği gibi gruplandırma ve karşı çıktığı değişiklik önermelerini dışlama olanağı vermektedir. 1958 Fransız Anayasası'nın 44/3. maddesinde yer alan bu düzenlemeye göre, meclis hükümetin siyasetini ya kabul etmek ya da reddetmek durumunda kalmaktadır. Fransa'da bu iki yönteme, özellikle hükümete tasarılarını değişiklik önermelerine karşı koruma olanağı tanıdığı ve antidemokratik oldukları gerekçeleriyle eleştiriler yöneltilmektedir. Bu iki yöntemden giyotin daha antidemokratik bulunmaktadır, çünkü tasarıların üzerinde herhangi bir oylama olmadan yasalaşmalarını sağlamaktadır.<sup>42</sup>

İngiltere'de, tasarıların görüşülmesi sırasında uygulanan ve yine giyotin olarak bilinen zaman düzenlemelerinin bölüştürülmesi (*allocation of time orders*) yöntemine göre belli bir tasarinın görüşülmesine belirli bir sürenin ayrılması söz konusu olmaktadır. Ancak, belirli bir sürenin ayrılmasında durum Fransız giyotininden farklıdır ve genel kurul çoğunluğunun önceden bir tasarinın her bir bölümü için süre sınırı koyması söz konusudur. Bu durumda, sürenin dolmasından sonra Meclis Başkanı derhal meclisten oylama yapmasını ister.<sup>43</sup> Zamanın bölüştürülmesine ilişkin önergenin (*allocation of time motion*) tüm Avam Kamarası'nda görüşülmesi ve oylanması gerekmektedir. Bu önergenin kabulüyle birlikte, Avam Kamarası'nda tasarinın yasalaşması için gerekli her bir aşama (komisyon aşaması dahil) için belirli bir sürenin öngörülmesi, ya da görüşmelerin biteceği tarihin belirlenmesi yoluyla görüşmelere ayrılan süre sınırlanır.<sup>44</sup> Böyle bir önergeye konu olan tasarı komisyon aşamasında ise, ilgili komisyona önergeye uygun ayrıntılı bir çalışma takvimini bu işle görevlendirilmiş bir başka komisyon (*Business Sub-Committee*) hazırlar. Eğer söz konusu tasarı komisyon aşamasında değilse, geriye kalan aşamalar

<sup>41</sup> HUBER, John D., "Restrictive Legislative Procedures in France and The United States", *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3, 1992, s. 676.

<sup>42</sup> HUBER, a.g.e., s. 676.

<sup>43</sup> DÖRING, a.g.e., s. 240.

<sup>44</sup> PICK, Christopher, *Passing Legislation in the United Kingdom*, Foreign & Commonwealth Office, London, 2000, s. 15.; EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri* (İngiltere, Amerika, Fransa,Almanya), İmaj Yayınevi, Ankara, 2000, s. 12.

için çalışma takvimi ya önergede düzenlenir, ya da çalışma takvimi ile ilgili tavsiye kararı bu işle görevli komisyona (*Business Committee*) bırakılır. Önergenin tüm süreci kapsayan bir çalışma takvimi öngörmesi halinde adı geçen komisyonun sürece katılımına gerek bulunmamaktadır.<sup>45</sup> Bu yolla aynı zamanda tasarının belirli bölümlerinin görüşülmesi için de sınırlı bir süre öngörülebilir. Anılan yöntem 1997-98 yasama yılında 18 kez, 1995-96 ve 1996-97 yasama yıllarında ise sadece birer kez uygulanmıştır.<sup>46</sup>

Yine İngiltere'de görüşmelerin sona erdirilmesinde uygulanan bir diğer yönetime (*The ordinary closure*) göre, herhangi bir aşamada (komisyon veya genel kurul aşamaları), herhangi bir milletvekilinin verdiği bir önergenin yüz milletvekili tarafından kabul edilmesi halinde, görüşmeler sona ermekte ve oylamaya geçilmektedir.<sup>47</sup> Önergenin komisyonlarda kabul edilmesi için yetersayı yirmidir.<sup>48</sup> Sona erdirmeye önergesinin başkan tarafından meclis yönteminin bir kötüye kullanımı ya da muhalefetin haklarının ihlali olarak yorumlanmaması gerekir.<sup>49</sup>

İngiltere'de 1986 yılına kadar varlığını sürdürmüş bir yöntem olan kanguru (*kangaroo*) yöntemi de görüşmelerin hızlandırılmasını amaçlamaktadır. Komisyon ve genel kuruldaki rapor aşamasında (*report stage*) geçerli olan bu yönetime göre, tasarı genel kurulda ise meclis başkanı, komiyonda ise komisyon başkanı tasarının önemli gördüğü bölümlerini görüşmek üzere seçebilir. Böylece, sadece seçilen bölümler üzerinde görüşme yapılır. Diğer bölümler üzerinde görüşme yapılmaz.<sup>50</sup> Diğer bir deyişle, bazı maddeler tüm tasarıyı temsil etmektedir. Bunlar kabul edildiği takdirde tüm tasarı kabul edilmiş sayılmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu yöntem 27 Şubat 1986'da gerçekleştirilen değişiklikle uygulamadan kaldırılmıştır.<sup>51</sup> Oldukça yeni sayılabilecek bir yöntem olan programlama önergeleri (*programming motions*) sayesinde, bir tasarının mecliste geçireceği aşamaların tümü veya bazıları için, üzerinde anlaşılmış bir çalışma takvimi hazırlanabilmektedir. Bu yöntem sadece önemsiz veya üzerinde uzlaşma sağlanmış tasarılarla değil, son derece tartışmalı tasarılarla da (İskoçya Parlamentosu'nun kurulması gibi) uygulanmıştır.<sup>52</sup>

<sup>45</sup> MAY, Erskine, *Parliamentary Practice*, Butterworths, Twenty-first Edition, London, 1989, s. 409.

<sup>46</sup> PICK, a.g.e., s. 15.

<sup>47</sup> PADFIELD, Colin F., *British Constitution Made Simple*, W.H.Allen & Company Ltd., London, 1972, s. 81.

<sup>48</sup> PADFIELD, a.g.e., s. 81.

<sup>49</sup> MAY, a.g.e., s. 405.

<sup>50</sup> PADFIELD, a.g.e., s. 81.

<sup>51</sup> MAY, a.g.e., s. 408.

<sup>52</sup> PICK, a.g.e., s. 16.

Yunanistan'da da yasama sürecinde hızlandırılmış yöntemlere örnek bulmak mümkündür. Acil veya çok acil tasarımlar ile teklifler hiç görüşülmeden veya sınırlı olarak görüşülerek oylanmaktadır.<sup>53</sup> Mecliste basit çoğunluk tarafından "özel öneme" sahip olarak nitelenen tasarımlar, beş günü geçmeyen sınırlı sayıda oturum gününde görüşülebilmektedir.<sup>54</sup>

DÖRING'in ikinci kategoride yer verdiği ülkelerde, hükümetlerin ve dolayısıyla meclis çoğunluklarının birinci kategorideki ülkelerde olduğu kadar belirleyiciliği bulunmamaktadır. Özel yasama yöntemlerine göre yapılan kategorizasyonun en kalabalık kümesini oluşturan bu kategoride, görüşmelerin sınırlandırılması ne İngiltere ve Yunanistan'da olduğu gibi basit bir çoğunlukla ne de Fransa'da olduğu gibi tek taraflı bir irade beyanıyla gerçekleşmektedir. Bu ülkelerde görüşmelerin sınırlandırılması uygulamada genellikle "görüşmelerin organizasyonu" olarak adlandırılmakta, ya nitelikli çoğunluk tarafından kabul edilebilmekte ya da tarafların karşılıklı anlaşmasına bağlı olmaktadır. Bu yöntemlere göre, başkanlık divanı veya benzeri bir kurul (Türkiye için Danışma Kurulu düşünülebilir) tarafından belli bir tasarımlın kaç oturum gününde görüşüleceği belirlenmektedir. Daha sonra hükümete, komisyonlara ve büyüklüklerine göre parti gruplarına konuşma süresi ayrılmaktadır. Bu süreleri aşmamak şartıyla her grup kendisine ayrılan süreyi dilediği gibi kullanabilmektedir. Bu kategoriye giren ülkeleri DÖRING şöyle sıralamıştır: Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, İzlanda, İtalya, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, İspanya, İsviçre.<sup>55</sup>

Üçüncü kategorideki ülkelerde ise, görüşmelerin ne önceden sınırlandırılması, ne de sona erdirilmesi mümkündür. Bu kategoriye Finlandiya, Hollanda ve İsveç girmektedir. Oydışmacı demokrasiye yakınlığı bilinen Hollanda'da giyotin yöntemi bulunmakla birlikte hiç uygulanmamıştır. Üstelik Hollanda'daki giyotin yönteminde, tasarımlın tekrar müzakereye açılmasını yasaklayan bir hüküm de bulunmamaktadır.<sup>56</sup>

#### IV. Sonuç

Parlamentolarda uygulanan yasama yöntemlerini karşılaştırmalı olarak ele alan çalışmalardan aktarmaya çalıştığımız bilgiler ışığında, özel yasama yöntemlerinin varlığının bir kural, yokluğunun ise bir istisna olduğunu

<sup>53</sup> World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1998, Vol.1, s. 285.

<sup>54</sup> DÖRING, a.g.e., s. 241.

<sup>55</sup> DÖRING, a.g.e., s. 240-1; Parliaments of the World, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol.2, s.925.

<sup>56</sup> DÖRING, a.g.e., s. 241.

söylemek abartılı sayılmaz. Yine bu bilgiler ışığında hemen her ülkenin sahip olduğu hükümet sistemine, parlamento yapısına ve ihtiyaçlarına göre özel yasama yöntemleri belirlediğini söyleyebiliriz.

Fransa, İngiltere ve Yunanistan'da olduğu gibi, özel yasama yöntemini basit çoğunluk kararına veya hükümetin iradesine bağlamayı uygun görmeyen ve bu nedenle özel yasama yönteminin uygulanmasını nitelikli çoğunluk kararına veya karşılıklı anlaşmaya bırakan ülkelerin yasama yöntemleri dikkate alındığında, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinin bu kategoriye uygun düşen bir yapıda olduğunu kabul edebiliriz.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 91. maddenin uygulanma alanı "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 teklifler" olarak sınırlanmıştır. Her ne kadar "temel kanun", "yeniden yapılanma kanunu" gibi anlamı tartışmaya açık terimlerin kullanılması eleştirilebilirse de, özel yasama yöntemi uygulanabilecek yasaları sayarak belirlemek hem yasama yetkisinin genelliği ilkesi nedeniyle çok güçtür, hem de Meclis'te gelecekte oluşabilecek uzlaşmaların önünün kesilmesi sonucunu doğurabilir. Bunun yerine, hangi konularda hazırlanan tasarı veya tekliflerin özel yasama yöntemi ile görüşülemeyeceğinin belirtilmesi daha isabetli bir düzenleme olabilir. Özel yasama yönteminin kapsamının, bu yöntemin uygulanamayacağı tasarı ve tekliflerin sayılması suretiyle daraltılmasına örnek olarak yukarıda aktardığımız İtalyan modelini gösterebiliriz. Hatırlanacağı gibi, İtalyan Anayasası'nın 72. maddesi komisyonların yasama yetkisini belli tasarılar yönünden olanaksız hale getirmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 91. maddeyle ilgili olarak dikkat çekmek istediğimiz diğer bir husus ise, özel yasama yönteminin hiçbir şekilde komisyon aşamasını kapsamamasıdır. Kanunların detaylı olarak incelendiği, verilen değişiklik önerilerinin değerlendirildiği ve tasarı veya teklif üzerinde tam tasarruf yetkisinin kullanıldığı komisyon aşamasında herhangi bir sınırlama olmaması, zarar göreceği düşünülen demokratik ilkeler açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır. Bilindiği gibi, yeni Türk Medenî Kanunu Tasarısı iptal edilen 91. madde kapsamında bir temel kanun olarak görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Danışma Kurulu'nun oybirliği ile aldığı öneri kararı üzerine Genel Kurul tarafından Türk Medenî Kanunu Tasarısı'nın on bölüm halinde görüşülmesi ayrıntılı pek çok görüşme yöntemi ile birlikte kabul edilmiştir.<sup>57</sup> Ancak, aylarca süren komisyon

<sup>57</sup> Türk Medenî Kanunu Tasarısı'nın on ayrı bölüm halinde görüşülmesi dışında Genel Kurul kararıyla kabul edilen diğer özel görüşme yöntemleri şöyledir:

çalışmaları sırasında hem kamuoyunun bilgilendirilmesi, hem de çeşitli baskı gruplarının siyasî partiler ve komisyon üyeleri ile görüşmek suretiyle tasarıda istedikleri yönde değişiklikler gerçekleştirilmesini sağlama çabaları için gerekli ortam oluşturulmuştur. Dolayısıyla, tasarıya alacağı ve yeterince tartışılmadan kabul edildiğini söylemek güçtür. Diğer taraftan, Türk Medenî Kanunu tasarisının özel yasama yöntemi ile görüşülüp kabul edilmesi TBMM Genel Kurulu için çok önemli bir zaman tasarrufu sağlamıştır.

İptal edilen 91. maddeyle ilgili olarak değineceğimiz son husus ile birlikte bu düzenlemenin isabetli bir yönüne dikkat çekmek istiyoruz. Madde düzenlenmesinde Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde Genel Kurul'un üye tamsayısının beşte üçü ile özel yasama yöntemine karar verebileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme, özel yasama yöntemi uygulamasının kötüye kullanımını engellemeye yöneliktir. Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlandığı takdirde Genel Kurul'un basit çoğunlukla, Danışma Kurulu'nda oybirliği oluşmadığı takdirde ise ancak nitelikli çoğunlukla özel yasama yöntemi uygulanmasına karar verebilmesi muhalefet için önemli bir güvence olarak değerlendirilmelidir. Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamamasının, genellikle muhalefet ve iktidarı oluşturan siyasî parti grupları arasında bir uzlaşmazlık olduğunu gösterdiği düşünülürse, düzenlemenin muhalefet açısından getirdiği güvence yadsınmaz. Her ne kadar Meclis Genel Kurulu'nda beşte üçten çok, üçte ikiden az çoğunlukla kabul edilen anayasa değişiklikleri halkoyuna sunulmak zorunda ise de (Anayasa m.175), TBMM'nin anayasa değişikliklerinde beşte üç çoğunlukla karar alabilmesinin tek başına bu nisabın önemini ispatladığını düşünüyoruz.

Anayasa Mahkemesi'nin, özel yasama yönteminin öngörülemez olması nedeniyle dayandığı hukuk devleti ilkesine aykırılık saptamasına yukarıda değindiğimizden, burada tekrar etme gereği duymuyoruz.

---

- Tasarının tümü üzerinde gruplar, hükümet ve komisyon adına yapılacak konuşmaların 40'ar dakika (bu süre birden fazla konuşmacı tarafından kullanılabilir), kişisel konuşmaların 10'ar dakika; bölümler üzerinde gruplar, hükümet ve komisyon adına yapılacak konuşmaların 20'şer dakika (bu süre birden fazla konuşmacı tarafından kullanılabilir) olması,

- Maddeler okunmaksızın sadece bölümlerin ayrı ayrı oylanması ve bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde o bölümün kabul edilen önergeyle birlikte oylanması,

- Bölümler üzerinde komisyon ve hükümetin 1'er, milletvekillerinin de 3 önerge verebilmesi,

- 724 sıra sayılı Türk Medenî Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun Tasarisının sadece tümü üzerinde görüşme yapılması ve tümü üzerinde gruplar, hükümet ve komisyon adına yapılacak konuşmaların 20'şer dakika, kişisel konuşmaların 10'ar dakika olması, tasarıya 1-25 inci maddelerinin okunmaksızın birlikte oylanması; tasarı üzerinde hükümet ve komisyonun 1'er, milletvekillerinin de 3 önerge verebilmesi (TBMMTD, Dönem 21, 1999, C.72, B. 9, s. 212.)

Anayasa Mahkemesi'nin İçtüzük değişikliğinde genel yasama yöntemiyle ilgili bazı düzenlemeleri iptal ederken ortaya koyduğu yaklaşımı, özel yasama yöntemi alanında sürdürmesi sonucunda ortaya çıktığını düşündüğümüz 91. maddeye ilişkin iptal kararı göz önünde tutularak, TBMM tarafından yeni bir özel yasama yöntemi en kısa sürede düzenlenmelidir. Genel yasama yöntemiyle ilgili bazı iptal kararları, sınırlamalardaki aşırılıklar nedeniyle isabetli görünse de, özel yasama yöntemine ilişkin 91. madde düzenlemesini aynı şekilde değerlendiremediğimizi yukarıda aktarmaya çalıştık. Amacımızın, diğer ülkelerde bazen tek örnek olma özelliği gösteren ve bu nedenle aşırı sayılabilecek uygulamalara öykünmek olmadığını, bunun yerine, iktidar ve muhalefet uzlaşmasına dayanan ve nihai olarak Genel Kurul'un kararını gerektiren bir özel yasama yönteminin, parlamenter demokrasi ile çok da bağdaşmaz olmadığını göstermek olduğunu vurgulamak isteriz. TBMM'ye düşen, Anayasa Mahkemesi kararı nedeniyle ayrıntılarına girerek ve özel yasama yöntemi uygulanamayacak tasarı ve teklifleri belirterek yeniden bir düzenleme yapmaktır. Çünkü gerçekten DÖRING'in dediği gibi, "parlamentoların işi çok, zamanı ise kıttır."<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> DÖRING, a.g.e., s. 224.

**KAYNAKÇA**

AGH, Attila, “Parlamentoların Etkin Çalışması için Reformlar: Doğu Orta Avrupa Ülkelerinin Parlamenter Reform Deneyimleri”, TBMM'nin Etkinliği, İltter Turan (koordinatör) içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, ss. 93-118.

BAKIRCI, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.

BEYME, Klaus von, Parliamentary Democracy, Macmillian Press, London, 2000.

DÖRING, Herbert, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Herbert Döring (ed.) içinde, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1995, ss. 223-46.

EROĞUL, Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya), İmaj Yayınevi, Ankara, 2000.

HUBER, John D., “Restrictive Legislative Procedures in France and The United States”, American Political Science Review, Vol. 86, No. 3, 1992, ss. 675-87.

KORAY, Semih, “John Nash, Oyunlar Teorisi ve Sosyalizm”, Bilim ve Ütopya, Sayı:97, Temmuz 2002, ss. 8-14.

LANDFRIED, Christine, Constitutional Review and Legislation, Nomos, Baden-Baden, 1988.

MATTSON, Ingvar-STRØM, Kaare, “Parliamentary Committees”, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Herbert Döring (ed.) içinde, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1995, ss. 249-307.

MAY, Erskine, Parliamentary Practice, Butterworths, Twenty-first Edition, London, 1989.

NORTON, Philip, “The Legislative Powers of Parliament”, The Evolving Role of Parliaments in Europe, Cees Flinterman, Aalt Willem Heringa & Lisa Weddington (eds.) içinde, Maklu-Nomos Uitgevers, 1994, ss. 15-32.

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.

PADFIELD, Colin F., British Constitution Made Simple, W.H.Allen & Company Ltd., London, 1972.

PARLIAMENTS OF THE WORLD, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol. 2.

PARTRIDGE, Hilary, Italian Politics Today, Manchester University Press, Manchester, 1998.

PICK, Christopher, Passing Legislation in the United Kingdom, Foreign & Commonwealth Office, London, 2000.

STONE SWEET, Alec, Governing with Judges, Oxford University Press, New York, 2000.

THE BLACKWELL DICTIONARY OF POLITICAL SCIENCE, Frank Bealey, Blackwell Publishers, 1999.

TURAN, İter, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", TBMM'nin Etkinliği, İter Turan (koordinatör) içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, ss. 15-30.

WORLD ENCYCLOPEDIA OF PARLIAMENTS AND LEGISLATURES, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1998, Vol. 1-2.