

# Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar

Havvana Yapıcı\*

## 1. Giriş

Yasama meclisleri, genel kurulların iş yüklerini azaltmak ve yasama faaliyetlerini daha hızlı ve verimli yürütebilmek için ilgili konu alanlarında uzmanlaşmış komisyonlar aracılığıyla çalışma yolunu seçmişlerdir. Bütün meclis üyelerinin söz konusu çalışmaya katılması durumunda yasama faaliyetlerinin tıkanması kaçınılmaz olacağından yasama meclisleri iş yüklerini işbirliği usulüyle komisyonlarla paylaşmak durumunda kalmışlardır.<sup>1</sup>

Yasama meclislerinin içtüzüklerine ya da temel kanunlarına göre kurulan ve meclislerin birer iç organı olan komisyonlar, derece itibarıyla yasama meclislerinden ayrılmaktadır. Nitekim komisyonlar, onları kuran ve onlara görev ve yetkiler veren bir ana organa, ilgili yasama meclisine, bağlıdırlar. Dolayısıyla komisyonlar asli değil, bağlı oldukları yasama meclisinden kaynaklanan yetkilere sahiptirler.<sup>2</sup>

Komisyonlar halinde çalışmanın en büyük avantajı, daha fazla ve daha ayrıntılı çalışma imkânının bulunmasıdır. Bunun üyelere maliyeti ise üyelerin sadece kendi konu alanlarına dair problemlerle ayrıntılı olarak ilgilenebilirken

\* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, AB Uyum Komisyonu Yasama Uzmanı.  
E-posta: havvana.yapici@tbmm.gov.tr

<sup>1</sup> John P. Roche, Murray S. Stedman, The Dynamics of Democratic Government, New York, 1954, s. 182.

<sup>2</sup> M. Tuncer Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerinde Komisyonlar, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965, s. 66.

diğer konu alanlarından uzak kalmalarıdır.<sup>3</sup> Bununla birlikte birçok parlamenterin genel kurul görüşmeleri sırasında sıklıkla konuşma imkânları olmadığından komisyon çalışması, genel kurul aşamasındaki etkin olmayan katılımı telafi eder. Parlamenterler komisyon çalışmaları aracılığıyla yasama faaliyetlerine etkin olarak katılabilir.<sup>4</sup>

Yasama meclislerinin yasama sürecinde komisyonların rollerine bakış açıları ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bu farklılıklar, her ülkede izlenen siyasal hükümet sisteminin uygulamada büründüğü biçim ile yerleşmiş parlamenter gelenek ve göreneklerden, özetle toplumun sosyal dokusundaki değişken unsurlardan kaynaklanmaktadır.<sup>5</sup> Söz konusu değişken unsurlar yasama komisyonlarının görevleri, türleri ve yasama sürecindeki güçleri üzerinde etkili olmaktadır.

Bir kurum olarak yasama meclislerinin kuvvetli veya zayıf olmasında ve kamu politikalarını etkilemesinde yasama komisyonlarının ne derece hâkimiyet ve etkinliğe sahip oldukları göz önüne alınmaktadır.<sup>6</sup>

Bazı yasama meclisleri, komisyonlara yasama yetkisini devrederek kendi adına faaliyette bulunma konusunda tam yetki verirken; bazı yasama meclisleri ise yasama yetkilerini koruyarak yasama sürecinin herhangi bir aşamasında komisyonlara havale etmeksizin *kanun önerisini*<sup>7</sup> kanunlaştırabilmektedir. Bu iki uç dışında, genel uygulama yasama sürecinin genel kurul ile bir veya daha fazla komisyon arasında paylaşılması şeklinde gerçekleşmektedir.

Bu çalışmada, özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkeleri yasama meclislerinde komisyon aşaması kaynaklı bazı özel yöntem ve uygulama örnekleri ele alınarak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) komisyonlarının rol ve işleyişlerinin farklı bir bakış açısıyla değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda öncelikle komisyonların rolleri kanun önerilerinin komisyonlara havale edildiği aşama ve yasama sürecini başlatma yetkileri bağlamında ele alınacak daha sonra komisyon aşamasındaki özel yöntem ve uygulamalar incelenecektir.

<sup>3</sup> Malcolm Shaw, "Legislative Committees", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, George Thomas Kurian (ed.) içinde, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1998, Vol. 2, s. 786.

<sup>4</sup> Malcolm Shaw, "Legislative Committees", s. 792.

<sup>5</sup> M. Tuncer Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 66.

<sup>6</sup> Şenol Durgun, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, 2. Baskı, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 49.

<sup>7</sup> Çalışma kapsamında inceleme konusu yasama meclislerinde hükümet ve milletvekilleri ile diğerleri (örneğin halk girişimi veya komisyonlar) tarafından sunulan öneriler için kullanılan farklı isimlendirmeler kullanılmaksızın tümü için "kanun önerisi" ifadesi kullanılacaktır.

## 2. Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini

### 2.1. Kanun önerilerinin komisyonlara havale edildiği aşama ve komisyonların rollerini

Yasama sürecinde kanun önerilerinin komisyonlara havale edildiği aşama, komisyonların rolünün değerlendirilmesinde önem arz etmektedir. Başka bir deyişle, herhangi bir kanun önerisinin öncelikle genel kurulda mı, yoksa komisyonda mı görüşüleceği konusu ilgili ülkede komisyona atfedilen rolü büyük ölçüde ortaya koymaktadır.

Komisyonların yasama sürecindeki rolü ve etkinliği konusunda ilgili ülkede uygulanan hükümet sistemi de etkili olmaktadır. Parlamenter sistemlerde komisyonlar, başkanlık sistemlerindeki komisyonlarla karşılaştırıldığında önemli bir role sahip değillerdir. Başkanlık sistemlerinde yasama komisyonları genellikle merkezi rolü haizdir. Başkanlık sisteminin söz konusu olduğu ülke yasama meclislerinde kanun önerileri, genel kurula gönderilmeden önce komisyonlarda görüşüldüğünden, birçok kanun önerisi komisyon aşamasını başarıyla tamamlayamamakta ve genel kurul önüne getirilmemektedir. Benzer şekilde komisyon aşamasını tamamlamış bir kanun önerisinin genel kurul aşamasını geçme olasılığı da yüksektir.<sup>8</sup>

“Bu çerçevede yasama komisyonları arasında “uzmanlığa dayanan” ve “uzmanlığa dayanmayan” komisyon ayrımı yapılmaktadır.”<sup>9</sup>

“Uzmanlığa dayanan komisyon sistemi”nde yasama komisyonları bakanlıkların görev alanlarına paralel bir şekilde oluşturulmakta ve üyeler sürekli olarak benzer konular üzerinde çalıştılarından, zamanla o konuda uzmanlaşmaktadır. Görüşme konusunda önceliğin genellikle komisyonlarda olduğu “uzmanlığa dayanan komisyon sistemi”nde kanun önerisi genel kurul öncesinde yasama komisyonlarında görüşülmek üzere gönderilmekte ve ilgili komisyonun raporunun genel kurulca alınacak karar üzerinde esaslı etkisi bulunmaktadır.

Amerikan Kongresi’nde genel kurul öncesinde gerçekleşen komisyon aşaması, yasama sürecinin en önemli aşaması olarak kabul edilmekte ve bu durum komisyonların yasama sürecinde baskın olmasını sağlamaktadır. Kanun önerisi üzerinde, genel kurul görüşmeleri yapılmadan önce söz konusu işin komisyonlara havalesi, komisyonların yasama sürecindeki rolünü güçlendirmektedir.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Daniel M. Shea, “Legislative Body Types”, International Encyclopedia of Government & Politics, Frank N. Magill (ed.) içinde, Salem Press Inc., London, 1996, Vol. 1, s. 752.

<sup>9</sup> M. Tuncer Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 67.

<sup>10</sup> Ingvar Mattson, Kaare Strøm, “Parliamentary Committees”, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Herbert Döring (ed.) içinde, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1995, s. 284.

Dolayısıyla yasama sürecinde komisyonların ağırlığı belirleyicidir. Kanun önerilerinin büyük bir çoğunluğu komisyon aşamasında sonlanmakta (ölmekte) ve bu sebeple komisyonlar kanun mezarlığı olarak adlandırılmaktadır.<sup>11</sup>

Amerikan Kongresi yasama komisyonlarının, İngiliz Parlamentosu komisyonlarına nispeten daha güçlü bir yapıya sahiptir. Bunun sebebinin komisyon incelemesinin genel kurul görüşmelerinden önce gerçekleşmesi olduğu söylenebilir.<sup>12</sup>

Bakanlıkların görev alanlarıyla komisyonlar arasında paralelliğin olmadığı “uzmanlığa dayanmayan komisyon sistemi”nin uygulandığı ülkelerde kanun önerisi öncelikle genel kurulda görüşülmektedir. Kanun önerisinin ilkeleri konusunda genel kurulun kararı açık veya zımnî olarak komisyonlar için bağlayıcı olmakta ve bu şekilde komisyonların yetkileri sınırlanmaktadır. Genel kurulda genel ilkeleri itibariyle kabul edilmeyen kanun önerileri komisyonlara havale edilmemektedir.

Kanun önerisinin öncelikle genel kurulda görüşüldüğü ülkelerde söz konusu görüşme kanun önerisinin genel noktalarının açıklığa kavuşturulmasına hizmet etmektedir. Genel ilkelerin belirlendiği bu aşamadan sonra, komisyon bu genel noktalarda değil; ancak, kanun önerisinin ayrıntılarında değişiklik yapabilir.<sup>13</sup> Kanun önerilerinin öncelikle genel kurulda görüşülmesiyle milletvekilleri tarafından gelişigüzel sunulmuş kanun önerilerinin aykıldığı ve zaman kaybının engellediği söylenebilir.<sup>14</sup>

Danimarka, İrlanda, İspanya ve İngiltere’de komisyon görüşmelerinden önce kanun önerisi üzerinde genel kurul görüşmeleri yapılmaktadır. Bu usulün komisyonların yasama sürecinde üstlendikleri role etkisi ülkeden ülkeye farklılık arz eder.<sup>15</sup>

*İngiliz Avam Kamarası*’nda komisyonlar, genel kurulda önceden yapılan görüşmelerle ciddi olarak sınırlandırılır. Avam Kamarası’nda, birinci okuma<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Cem Eroğul, Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya), Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Kırılmaç Yayınevi, Ankara, 2006, s. 92.

<sup>12</sup> Ingvar Mattson, Kaare Strøm, a.g.m, s. 284.

<sup>13</sup> Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol. 1, s. 691.

<sup>14</sup> M. Tuncer Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 232

<sup>15</sup> Kaare Strøm, “Parliamentary Committees in European Democracies”, The New Roles of Parliamentary Committees, Lawrence D. Longley; Roger H. Davidson (eds.) içinde, Frank Cass, London, 1998, s. 46.

<sup>16</sup> Anglo-Sakson anlayışını benimsemiş yasama meclislerinde kanun önerisinin görüşülmesinde art arda gelen aşamalara karşılık gelmek üzere kullanılan “Okuma (reading)” terimi, çift meclisli parlamentolarda üzerinde uzlaşma sağlanması için kanun önerisinin her iki mecliste art arda gelen görüşmelerini vasıflandırmak için de kullanılmaktadır (Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol. 2, s. 921).

sırasında kanun önerisi bir bakan tarafından sunulur ve üzerinde görüşme yapılmaksızın yayımlanır. İkinci okuma sırasında kanun önerisinin genel esasları görüşülür. İkinci okumayı komisyon aşaması takip eder. Daha sonraki rapor aşaması, genel kurula kanun önerisini tekrar görüşme imkânı sağlar. Komisyon aşamasının genel kurul görüşmelerinin ardından gerçekleştirilmesi, komisyonların kanun önerilerini görüşme yetkisini sınırlandırır. Sonuç olarak, komisyon görüşmeleri sadece ayrıntıların görüşülmesi ile sınırlıdır.

Diğer yandan *Danimarka Yasama Meclisi*'nde komisyonların yetkisinin İngiliz Avam Kamarası'nda olduğu gibi sınırlandırılması söz konusu değildir.<sup>17</sup> Kanun önerisinin kabul edilebilmesi için komisyon aşamasının bir zorunluluk olarak öngörülmemiş olması da bunda en büyük etkidir.<sup>18</sup> Olağan yasama yöntemine ilişkin anayasa kurallarına göre herhangi bir kanun önerisinin kanunlaşabilmesi için parlamentoda üç okumadan geçirilmesi gerekmektedir. İttüzkte sözü edilen üç okumanın ne şekilde işleyeceğine ilişkin ayrıntılı hükümler yer almaktadır. Birinci okumada kanun önerisi ayrıntılarına girilmeksizin genel noktaları itibarıyla görüşülmekte ve birinci okuma sonunda genel kurul tarafından ikinci okumaya geçilip geçilmeyeceğinin yanı sıra ikinci okuma öncesinde komisyona havale edilip edilmeyeceğine de karar verilmektedir.<sup>19</sup> Genellikle parlamento tarafından desteklenmeyen kanun önerileri komisyona gönderilmektedir.<sup>20</sup>

Bu bağlamda komisyonların kanun önerilerini değiştirme yetkisi, bağlı oldukları yasama meclisine ve bu komisyonların yasama sürecinde oynadıkları role göre farklılık arz etmektedir. Ülkelerin birçoğunda kanun önerilerini değiştirme konusunda komisyonların geniş yetkileri vardır. Bu yetki, kanun önerisinin içeriğini tamamen değiştirerek yeniden düzenlemeyi de kapsamaktadır.<sup>21</sup>

İngiliz parlamenter geleneğinden etkilenmiş ülkelerde, komisyonlar nispeten sınırlı yetkileri haizdir ve esas itibarıyla genel kurul aslı yasama birimidir. Bu ülkelerde komisyonların görevi, özellikle kanun önerisi kapsamlı olduğunda, konunun ayrıntılı olarak görüşülmesidir. Kanun önerisinin genel ilkeleri komisyona havale edilmeden önce genel kurulda belirlenmekte ve komisyonların değişiklik yapma yetkisi bu genel ilkelerin değiştirilmesini kapsamamaktadır.

<sup>17</sup> Ingvar Mattson, Kaare Strøm, a.g.m., s.285.

<sup>18</sup> Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol.2, s. 972.

<sup>19</sup> Erik Damgaard, "Denmark", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, George Thomas Kurian (ed.) içinde, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1998, Vol. 1, s. 206.

<sup>20</sup> Kaare Strøm, a.g.m., s. 46.

<sup>21</sup> Ingvar Mattson, Kaare Strøm, a.g.m., s. 284 vd.

Bazı ülke parlamentolarında ise yasama sürecinde genel kurul aşamasının komisyon aşamasından önce gerçekleşmesi konusunda düzenlemeler bulunmakla birlikte uygulamada kanun önerileri genel kurulda görüşülmeksizin doğrudan komisyonlara havale edilmektedir. Örneğin *Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey* kanadında yasama süreci ilk okuma ile başlar. Bu aşamada, görüşme ele alınan konunun genel ilkeleri ile sınırlıdır. Kanun önerileri genellikle ilk okuma olmaksızın doğrudan ilgili komisyona havale edilmektedir.<sup>22</sup>

## 2.2. Yasama Sürecini Başlatma Yetkisi ve Komisyonların Rollerini

Genel olarak yasama faaliyetlerinde yasama meclislerinin ve üyelerinin etkisi düşüş içinde olmakla birlikte komisyonlar yasama sürecinde oldukça etkin bir konuma gelmişlerdir.<sup>23</sup> Bazı ülke parlamentolarında komisyonların yasama sürecini başlatma yetkileri dahi bulunmaktadır. Örneğin *Avusturya, İzlanda, İsveç, İsviçre, Estonya, Norveç, Polonya ve Slovak Cumhuriyeti* yasama meclisleri komisyonları kanun önerisinde bulunma yetkisine sahiptirler.<sup>24</sup> Esas itibarıyla komisyonların kanun önerisinde bulunduğu ülkelerde söz konusu öneriler için uygulanan usul, diğer kanun önerilerine uygulanan usulden farklı değildir.

Bununla birlikte komisyonlara kanun önerisinde bulunma yetkisinin tanındığı bazı ülkelerde özel uygulamalarla karşılaşmaktadır. Örneğin *Avusturya Yasama Meclisi*'nde komisyonların önerileri komisyonda ayrıca bir görüşme yapılmaksızın genel kurulda ikinci okumaya alınır. Fakat diğer tüm konular ön görüşmenin yapılması için komisyonlara havale edilir veya komisyona havale edilmeden önce genel kurulda kanun önerisinin genel hükümlerinin tartışıldığı birinci okumadan geçirilir.<sup>25</sup> Görüldüğü üzere komisyonların kanun önerisinde bulunduğu hallerde önerinin niteliği gereği genel kuruldaki birinci okuma aşaması ve komisyon aşaması atlanmış olmaktadır.

## 3. Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar

Komisyonlardaki özel yöntem ve uygulamalar; komisyonlara yasama yetkisi tanınması, komisyon aşamasının genişletilmesi, komisyon görüşmelerinin sınırlandırılması ve komisyon aşamasının atlanması olarak sıralanabilir.

<sup>22</sup> European Parliament- Directorate General for Research, Comparison of Organizational and Administrative Arrangements in EU National Parliaments, Working Paper, BUDG 110 EN, Luxembourg, Aralık 2000, s. 20.

<sup>23</sup> Ozan Ergül, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", AÜHFED, C: 51, S: 4, 2002, s. 119.

<sup>24</sup> Ingvor Mattson, Kaare Strøm, a.g.m., s.284.; Avrupa Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD)'nin "Legislative Authority of Parliamentary Committees" başlıklı 597 numaralı sorusuna ilgili yasama meclislerinin cevapları, [http://www.ecprd.org/ecprd/pub/about\\_en.do](http://www.ecprd.org/ecprd/pub/about_en.do), (Erişim Tarihi: 4.7.2007).

<sup>25</sup> Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol.1, s. 36.

### 3.1. Komisyonlara Yasama Yetkisi Tanınması-Yasama Yetkisi Delegasyonu

Bazı ülkelerde yasama komisyonlarının yetkileri, ilgili konunun genel kurulda görüşülmesi gerekmeksizin kanunlaştırılabilmesini sağlayacak derecede genişletilmiştir. Bu konuda İtalya ve İspanya parlamentolarındaki yasama yetkisi delegasyonu uygulamaları örnek teşkil etmektedir.

*İtalyan komisyon sistemi*, Avrupa'daki diğer parlamenter rejimlerdeki komisyon sistemlerine nispeten yasama sürecinde daha baskındır.<sup>26</sup> Anayasa, komisyon sistemine ilişkin olarak doğrudan hükümler ihtiva etmektedir.<sup>27</sup> İtalyan Anayasası, komisyonlarda görüşülecek işlerin niteliğine göre üç tür yasama yöntemi<sup>28</sup> öngörmektedir: Bu yasama yöntemlerinden birincisi Anayasa'da "*regular procedure for consideration*" olarak ifadesini bulan olağan yasama yöntemidir. Söz konusu yöntem, komisyonlarda gerçekleştirilen inceleme aşaması ve genel kurulda gerçekleştirilen karar aşaması olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Burada komisyon incelemeyi yapmakta, genel kurul ise kanun önerisi üzerinde karar vermektedir.

Komisyonların iki tür toplantı yapması mümkündür: İlk tür toplantı, belirli bir kanun önerisini müzakere etme ve genel kurula sunulmaya hazır hale getirmeyi amaçlayan toplantıdır (*sede referente*). İkinci tür toplantı ise kanun önerisini görüşerek kanunlaştırmayı öngören toplantıdır (*sede deliberante veya sede legislativo*). Komisyonların kanun yapabilme yetkisine ilişkin olan yöntem sözü edilen ikinci tür toplantıya dayanmakta ve bu yöntemin işlemleriyle çok sayıda sıradan yasama işlemi komisyon düzeyinde tamamlanmaktadır. Bu yöntem uygulanarak parlamentonun daha hızlı bir şekilde ve daha fazla hizmet vermesi sağlanmaktadır.<sup>29</sup>

İtalyan sisteminin özgün niteliğini ortaya koyan sözü edilen yöntem komisyonların bazı konularda *kanun yapabilme yetkisine* dayanır. İtalya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün<sup>30</sup> 92. maddesine göre, Başkan; genel ilgiye (*general interest*) ilişkin olmayan konulardaki kanun önerileri konusunda daimi ve özel komisyonlardan birinin, görüşme ve kabul ile ilgili olarak yasama yetkisi (*legislative capacity*) ile hareket etmesini önerebilir. Söz konusu öneri, gelecek

<sup>26</sup> Vincent Della Sala, The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?, Legislative Studies Quarterly, S. 18, 1993, s. 157.

<sup>27</sup> Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", Legislatures, Philip Norton (ed.) içinde, Oxford University, New York, 1990, s. 254.

<sup>28</sup> Bu yöntemlerden hangisinin izleneceğine Meclis Başkanı karar vermektedir.

<sup>29</sup> İlter Turan, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", TBMM'nin Etkinliği, İlter Turan (koordinatör) içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.18; Vincent Della Sala, The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?, s. 161.

<sup>30</sup> İtalya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün ilgili maddeleri için bkz. <http://english.camera.it>, (Erişim Tarihi: 4.7.2007).

oturumun gündemine alınır ve öneriye itiraz edilmesi durumunda konu genel kurulda işaretle (ellerin kaldırılması suretiyle) oya sunulur. Önergeye hükümet veya meclis üyelerinin onda biri tarafından muhalefet edilmesi durumunda oylama yapılmaz ve kanun önerisi, rapor komisyonuna<sup>31</sup> havale edilir.

Söz konusu yöntem hükümetin rızasına dayanır ve her iki aşama, inceleme ve karar aşamaları, tamamıyla Temsilciler Meclisi'nin yasama (*legislative*) ve Senato'nun müzakere (*deliberating*) komisyonu adını verdiği komisyonlarda gerçekleşir.<sup>32</sup> Böylece, Meclisin bir kanadının komisyonu tarafından yasama yöntemine uygun olarak kabul edilen bir tasarı, diğer kanadın genel kuruluna inmeden yine bir komisyon tarafından onaylanarak kanunlaşmaktadır. Bu tür yasama yönteminde inceleme ve karar aşamaları birleşmektedir.<sup>33</sup> Yasama işlevinin çoğunu genel kurul değil, komisyonlar gerçekleştirmekte ve bu yöntem sayesinde parlamentonun hızlı çalışması sağlanmaktadır. İtalya Yasama Meclisi'nde kanunlaşan kanun önerilerinin yüzde yetmiş beşinin yasama meclislerinin genel kurulunda sözde bir görüşme bile olmaksızın kanunlaştığı göz önünde bulundurulursa bu yöntemin önemi anlaşılacaktır.<sup>34</sup> 1948-1996 yılları arasında çıkarılan 11.444 kanundan 7031'i, diğer bir deyişle yüzde altmıştan fazlası komisyonlar tarafından kanunlaştırılmıştır.<sup>35</sup>

Bu yöntem, hakkında aciliyet yöntemi<sup>36</sup> uygulanan kanun önerileri için de uygulanabilir. Ancak kanun önerisinin son oylamasına kadar hükümet, üye

<sup>31</sup> Anayasa ve içtüzük hükümleri gereğince, kanun önerilerinin komisyonlara havalesi üç şekilde gerçekleştirilebilmektedir:

a) Raporlama havalesi: Raporlama için komisyona havale yapılması durumunda kanun önerisi komisyonda görüşülür ve gerekirse değiştirilebilir. Genel kurula gönderilmeden önce tümü üzerinde oylama yapılır.

b) Taslak hazırlamak üzere havale: Komisyon kanun önerisini oylanacak şekilde hazırlar ve genel kurul kanun önerisini tümüyle kabul veya reddedebilir. Genel kurula sadece son oylama aşaması kalır.

c) Yasamaya ilişkin havale: Bu durumda komisyon kanun önerisini kabul veya reddedebilir. Maddelerin ayrı ayrı kabulünün ardından tümü üzerinde oylama yapılır. Bu durumda genel kurulda oylama yapılmaz.

Kanun önerisi komisyona aynı zamanda görüş bildirmek üzere havale edilebilir. Bu durumda komisyonun görüşü tavsiye niteliği taşımaktadır.

<sup>32</sup> Maria Sofia Corciulo, "Italy", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, George Thomas Kurian (ed.) içinde, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1998, Vol. 1, s. 365.

<sup>33</sup> Ozan Ergül, a.g.m., s. 120.

<sup>34</sup> Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", s. 254.

<sup>35</sup> Vincent Della Sala, "The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House", Parliaments and Governments in Western Europe, Philip Norton (ed.) içinde, Frank Cass Publishers, London, 1998, s. 86.

<sup>36</sup> Aciliyet yöntemiyle görüşülmesine karar verilen kanun önerileri açısından kanunlaşma sürecindeki bazı aşamalar olağan yasama yöntemine göre daha kısaltılmış olarak uygulanmaktadır. Örneğin, ilgili kanun önerisi konusunda kendisinden görüş istenen komisyonlar, olağan yasama yönteminde sekiz gün içerisinde görüş bildirebilecekken; aciliyet yönteminde üç gün içerisinde görüş bildirebilmektedirler. Ayrıca olağan yasama yönteminde komisyonlar raporlarını kanun önerisinin görüşülmeye başlanmasından itibaren iki ay içerisinde; aciliyet yönteminde ise bir ay içerisinde parlamentoya sunmak durumundadırlar.



tamsayısının onda biri veya komisyonun üye sayısının beşte biri tarafından talep edildiğinde ilgili iş komisyondan geri çekilebilir.

Anayasa'nın 72. maddesi, yöntemin uygulanması konusunda bir sınırlama getirmiş bulunmaktadır. Buna göre, söz konusu yöntemin uygulanacağı kanun önerilerinin öncelikle çekişmeli bir durumunun olmaması gerekmektedir. Bunun yanı sıra anayasal konular, seçim reformlarına ilişkin konular, mali nitelikteki tasarılar, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasına veya yasama yetkisinin devrine ilişkin konularda yukarıda anlatılan olağan yasama yöntemi uygulanacaktır. Bunun anlamı, bu konularla ilgili olarak komisyonlara yasama yetkisi delegasyonunun yapılamayacağıdır. Ayrıca, yöntemin uygulandığı kanun önerilerinin daha çok önemsiz ve genellikle seçim bölgeleriyle ilgili özel amaçlara hizmet eden kanun önerileridir.<sup>37</sup> Bu yöntemin uygulanmasında beklenti; komisyonların önlerine gelen işi ayrıntılarıyla incelemeleri ve genel kurul zamanından tasarruf edilerek genel kurulda genel politika sorunlarına hitap edilebilmesinin sağlanmasıdır.<sup>38</sup>

İtalya Yasama Meclisi'nde uygulanan bu yöntem, önemli bazı istisnaları olmakla birlikte, genel kurulların yasama faaliyetinin dışında tutulduğu bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemle temel nitelikte olmayan ve Meclis'te bu şekilde kanunlaşması konusunda mutabakat bulunan kanun önerilerinin meclis gündemini işgal etmesi de önlenmiş olmaktadır.<sup>39</sup>

Üçüncü yasama yöntemi ise yukarıda anlatılan iki yöntemin karması niteliğinde bir yöntemdir. Bu yöntemde, kanun önerisi bir komisyon (*drafting committee*) tarafından hazırlanmakta ve genel kurula sevk edilmektedir. Ancak genel kurul aşamasında herhangi bir değişiklik yapma olanağı bulunmamaktadır.<sup>40</sup>

Yasama yetkisi delegasyonu uygulamasının söz konusu olduğu diğer bir ülke İspanya'dır. İspanya Anayasasının 75. maddesinde<sup>41</sup> öngörülen yöntemle Meclis, yasama komisyonlarına hükümet veya milletvekilleri tarafından sunulan kanun önerilerinin kabulü konusunda yetki verebilir. Söz konusu yöntemde, genel yasama yönteminde Meclis genel kurulunda yapılan son görüşme ve oylama aşamaları yapılmamaktadır.

<sup>37</sup> Hilary Partridge, *Italian Politics Today*, Manchester University Press, Manchester, 1998, s. 34.; Ozan Ergül, a.g.m., s. 120'den naklen.

<sup>38</sup> Vincent Della Sala, "The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House", s. 86.

<sup>39</sup> Ozan Ergül, a.g.m., s. 121.

<sup>40</sup> Maria Sofia Corciulo, a.g.m., s. 365.

<sup>41</sup> Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress, Genel Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002, s.39.

Genel kurul, her zaman komisyonda kabul edilmesi öngörölmüş kanun önerisinin genel kurulda görüşölmesi ve kabul edilmesi konusunda karar alabilmektedir.<sup>42</sup>

Yasama yetkisi delegasyonu yöntemi, İspanya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi İÇtüzüğü'nün "Komisyonlara Tam Yasama Yetkisi" başlıklı Beşinci Bölümün 148. ve 149. maddelerinde<sup>43</sup> düzenlenmiştir. Temsilciler Meclisi İÇtüzüğü'nün 148. maddesine göre, yasama yetkisi delegasyonu Anayasa'da bu yöntemle görüşölebileceğı öngörölmüş olan kanun önerilerinde uygulanabilecektir. 149. maddede ise genel kurulun yasama yetkisi delegasyonu yoluyla komisyonda kanunlaştırılması öngörölen kanun önerisinin tekrar genel kurulda görüşölmesi ve oylanması yönünde karar alabilmesine imkân tanınmaktadır. Genel kurulda tekrar görüşme yapılmasına ilişkin önerge, üzerinde görüşme yapılmaksızın oylanmaktadır.

Anayasa değışiklikleri ve uluslararası ilişkilerle ilgili kanunlar ile organik kanunlar ve bütçe kanunlarında sözü edilen yöntem uygulama alanı bulmamaktadır. Yöntemin uygulanamayacağı diğeri bir alan, Temsilciler Meclisi İÇtüzüğü'nün 149. maddesinin ikinci fıkrasında ortaya konulmaktadır. Bu hükme göre, Senato tarafından veto edilen veya değıştirilen kanun önerileri genel kurulda kabul edildiğinden yasama yetkisi delegasyonuna konu olmamaktadır.

İspanya Yasama Meclisi Senatosu İÇtüzüğü'nün 130. maddesinde<sup>44</sup> de komisyonlara yasama yetkisi delegasyonu konusu düzenlenmektedir. Bu hükme göre, Büronun (Bureau)<sup>45</sup>, siyasi parti gruplarının veya yirmi beş senatörün önerisi üzerine Senato, hükümet veya milletvekilleri tarafından sunulan kanun önerilerinin genel kurulda görüşölmeksizin ilgili yasama komisyonunda görüşölerek kanunlaştırılmasına karar verebilir. Söz konusu önerge ilgili kanun önerisinin ilan edilmesini takip eden on gün içerisinde verilebilir.

İspanya Yasama Meclisi'nde genel kurul teknik tartışmalardan ziyade daha genel ve siyasi mesajların verildiğı bir zemin olarak algılanmaktadır.<sup>46</sup> Bu

<sup>42</sup> Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress, Genel Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002, s.39.

<sup>43</sup> Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress, Genel Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002, s. 208- 209.

<sup>44</sup> Spanish Constitution and Standing Orders of the Senate, Genel Secretariat of the Senate Publishing Department, Madrid, 2002, s.258.

<sup>45</sup> Büro; Meclis Başkanı, iki Başkan yardımcısı ve dört kâtip üyeden oluşur. Senatonun yürütme organıdır. En önemli yetkileri, parlamenter konular ve iç çalışma düzeniyle ilgilidir. Büro; yazışmaları ve dokümanları değıerlendirmekte, Meclis faaliyetlerini planlamakta, genel kurul ve komisyon toplantılarının programını yapmakta ve farklı senato organlarının işlerini koordine etmektedir.

<sup>46</sup> İrfan Neziroğlu, "İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları", Yasama Dergisi, S. 1, 2006, s. 137.

bağlamda yasama yetkisi delegasyonu yöntemi, genel kurulda siyasi önemi haiz konulara odaklanılabildiğini sağlamak ve kanun önerilerinin büyük bir kısmında uygulama alanı bulmaktadır.

İspanya Yasama Meclisi'nde uygulanan ve komisyonlara yasama sürecinde geniş yetki veren bu yöntem, İtalya Yasama Meclisi'nde uygulanan ve yukarıda anlatılan yöntem ile birlikte çalışmamıza konu ülkelerin yasama meclislerinde komisyonların yasama sürecinde güçlendirilmesi konusunda en uç örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 3.2. Komisyon Aşamasının Genişletilmesi

Bazı ülkelerde ise komisyon aşamasının genişletilmesi yoluna gidilmektedir.

*Almanya Yasama Meclisi'*nde komisyonlar yasama sürecinde bağımsız rol oynamakla birlikte özerk karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Komisyonlar Meclis Genel Kurulu'nda oylanmak üzere tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedir. Komisyon aşamasında kabul edilen değişikliklerin büyük çoğunluğu ayrıntılara ilişkindir.<sup>47</sup> Ancak Ulusal Meclis'in faaliyetleri esas itibarıyla komisyonlardaki çalışmalara dayanmaktadır.

Ulusal Meclis'in 1995'te İçtüzükte yaptığı değişiklikler sonrasında, kamu açılımlı komisyon toplantıları (*extended public committee meetings*) yöntemi getirilmiştir.<sup>48</sup> İstisnai durumlarda, müzakere kamuya açık olarak yapılmaktadır. İçtüzük, komisyon toplantılarının kural olarak kamuya açık olarak yapılmayacağını öngörmektedir. Ancak komisyon belli bir konunun görüşmeleri veya görüşmenin belli kısımlarında kamuyu kabule karar verebilmektedir. Bunun anlamı gazeteci, baskı grupları ve ilgili diğer partilerin görüşmeye katılımında serbest olmalarıdır.

Kamu açılımlı komisyon toplantılarında ise belli konuların kamuya açık olarak görüşülmesi değil, aynı zamanda kamunun komisyonun son toplantısına kabul edilmesi söz konusu olabilmektedir. Buradaki amaç, kamu ve basına yasama görüşmeleri ve parlamento usulleri konusunda açılım sağlamak ve yasamanın özel detay ve içeriği konusunda bilgi vermektir. Bilgilendirme sadece komisyon aşamasını kapsamakta ve genel kurulda böyle bir usul öngörülmemektedir. Kamu açılımlı komisyon toplantısında kamu müzakeresi yapılmışsa, genel kuruldaki

<sup>47</sup> Thomas Saalfeld, "The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment", *Parliaments and Governments in Western Europe*, Philip Norton (ed.) içinde, Frank Cass, London, 1998, s. 60.

<sup>48</sup> *The German Bundestag-Functions and Procedures-*, Neue Darmstadter Verlagsanstalt (NDV), Rheinbreitbach, 1999, s. 94.

görüşmelerin bir kısmı atlanabilmektedir. Kamu açılımlı komisyon toplantısına sadece sorumlu komisyon değil, ilgili konuda görüşlerini açıklamak isteyen komisyonlar da katılabilmektedir. Bu arada ifade etmek gerekir ki, kamu açılımlı komisyon toplantısı sadece komisyonun tavsiye kararını vermesi ile sonuçlanan son görüşme ile bağlantılı olarak yapılabilir. Son görüşme yapılmadan önce ise, komisyon kanun tasarısının her bir maddesini müzakere etmiş bulunmaktadır.

*Hollanda Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi*<sup>49</sup> kanadında genel kurul görüşmelerini hafifletmek için komisyon aşamasında “Sözlü Müzakere Yöntemi (*Oral Consultation Procedure*)” adı verilen bir yöntem benimsenmiş bulunmaktadır. Komisyonunda yöntem esas itibarıyla yazılı olmakla birlikte, sözlü müzakere yöntemi, hükümet temsilcilerine doğrudan soru sorulabilmesini sağlamak ve bu şekilde kanun önerisinin hukuki ve teknik tüm yönleri görüşülebilmektedir. Bu yöntemin amacı, genel kurul görüşmelerinin kanun önerisinin sadece temel siyasi yönleriyle sınırlandırılması ve komisyonlarda teknik yönlerin görüşülebilmesinin sağlanmasıdır. Komisyonlarda sözlü müzakere yöntemi uygulanması durumunda, genel kuruldaki konuşma süreleri sınırlanabilmektedir. Eğer kanun önerisi konusunda siyasi herhangi bir uyuşmazlık söz konusu değilse, komisyonunda sözlü müzakere yapıldıktan sonra, genel kurul kanun önerisini görüşme yapmaksızın kabul edebilmektedir.<sup>50</sup>

Görüldüğü üzere Almanya Yasama Meclisi’nde komisyondaki son görüşme aşamasında, komisyon toplantılarına normal koşullarda katılmaları söz konusu olmayan kamunun toplantılara katılımı sağlanarak “kamu müzakeresi” yapılabilmektedir. Hollanda Yasama Meclisi’nin Temsilciler Meclisi kanadında komisyon aşamasında normal koşullarda yapılmayan sözlü müzakere yönteminin uygulandığı durumlarda ise genel kurul görüşmelerinin dahi sınırlandırılması söz konusu olabilmektedir.

### 3.3. Komisyon Görüşmelerinin Sınırlandırılması

Yasama sürecinde komisyon aşamasındaki özel uygulamalar kapsamında en geniş uygulama, komisyon görüşmelerinin sınırlandırılmasıdır. Komisyon görüşmelerinin sınırlandırılması; komisyon görüşmeleri için belli bir sürenin belirlenmesi, komisyondaki konuşma sürelerinin sınırlandırılması, genel kurulun

<sup>49</sup> Hollanda Yasama Meclisi, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki kanatlı bir parlamentodur.

<sup>50</sup> Hollanda Yasama Meclisi Adalet Komisyonu’nda görev yapan Arthur de Groot’dan elektronik posta yoluyla edinilen bilgidir. (İlgili yasama meclislerinde çalışanlardan elektronik posta yoluyla alınan bilgiler için bkz. Havvana Yapıcı, Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, Ankara, 2005).

komisyon olarak toplanması veya komisyondaki belli aşamaların atlanması şeklinde gerçekleşmektedir.

İngiliz Yasama Meclisi'nde anayasal nitelikte olan, kamu harcaması gerektiren ya da üzerinde hiç tartışma olmaksızın kanunlaşabilecek nitelikte olan örneğin tek maddelik kanunlar için özgün bir komisyon incelemesi yöntemi kullanılabilir. Bu durumda Meclisin ilgili kanadı bütün üyeleriyle komisyon—“*Committee of the Whole House*”—olarak toplanabilmektedir. Genel kurulun komisyon olarak toplandığı bu uygulamada başkan bulunmadığından katı usul kuralları uygulanmadan konunun kanunlaştırılması mümkün olmaktadır.<sup>51</sup> Bu yöntemin uygulanmasının sebebi bu yolla her parlamento üyesinin kanun önerisinin görüşmelerine katılabilmesinin sağlanmasıdır. İttüzkte 1960 yılı öncesinde yapılan usul değışiklikleri öncesinde vergiye ilişkin olan veya harcamaya yetki veren bütün kanun önerileri bu yöntemle görüşülmekteydi. 1993 yılında Maastricht Antlaşması'nın komisyon aşaması da bu yöntemle gerçekleştirilmiştir.<sup>52</sup> Görüşmelerin hızla sonuçlanmasını sağlayan bu yöntem, ABD Kongresi'nde de uygulama olanı bulmaktadır.<sup>53</sup>

İngiliz Yasama Meclisi'nde komisyon aşamasında *giyotin (guillotine)* uygulaması da söz konusu olabilmektedir. Bu uygulamada kanun önerisinin her maddesi için önceden belirlenmiş olan bir zaman ayrılmakta ve süre tamamlanınca görüşmeler kesilmektedir. Önceleri fazla uygulama alanı bulmayan söz konusu yöntem son yıllarda yoğun olarak uygulanmaktadır.<sup>54</sup>

İngiltere'de komisyon aşamasında görüşmelerin sona erdirilmesinde uygulanan bir diğer yöntem olan *olağan kapatma yöntemine* göre, herhangi bir milletvekilinin görüşmelerin sona erdirilmesi yönünde verdiği önerenin yirmi milletvekili tarafından kabul edilmesi halinde, görüşmeler sona erdirilmektedir.<sup>55</sup> Sona erdirmeye önergesinin başkan tarafından meclis yönteminin kötüye kullanımı ya da muhalefetin haklarının ihlali olarak yorumlanmaması gerekmektedir.<sup>56</sup>

Diğer yandan *programlama önereleriyle*, bir tasarının mecliste geçireceği aşamaların tümü veya bazıları için, üzerinde anlaşılmış bir çalışma takvimi hazırlanabilmektedir. Programlama önergesi daimi komisyonda kanun önerisinin

<sup>51</sup> Cem Eroğul, a.g.e., s. 12.

<sup>52</sup> Iain Mclean; Alistair Mcmillan, Oxford Concise Dictionary of Politics, Oxford University Press, New York, 2003, s. 92-93.

<sup>53</sup> Cem Eroğul, a.g.e., s. 95-96.

<sup>54</sup> Cem Eroğul, a.g.e., s. 13.

<sup>55</sup> Colin F. Padfield, British Constitution Made Simple, W. H. Allen & Company Ltd., London, 1972, s. 81, Ozan Ergül, a.g.m., s. 124'ten naklen.

<sup>56</sup> Erksine May, Parliamentary Practice, Twenty-first Edition, Butterworths, London, 1989, s. 405.

görüşmelerine ilişkin ise daimi komisyonda bir programlama alt komisyonu atanır. Bu komisyon, komisyon başkanı ve yedi üyeden oluşur. Programlama alt komisyonu, programlama komisyonu gibi kanun önerisini bölümlere ayırır ve her bölümün görüşüleceği süreyi belirler. Alt komisyonunun yaptığı düzenlemenin daimi komisyon tarafından kabul edilmesi durumunda ancak uygulanması söz konusu olmaktadır.<sup>57</sup> İngiltere’de 1986 yılına kadar varlığını sürdürmüş bir yöntem olan *kanguru yöntemi* de görüşmelerin hızlandırılmasını amaçlamaktadır. Bu yönteme göre, tasarı komisyonda ise komisyon başkanı tasarının önemli gördüğü bölümlerini görüşmek üzere seçebilir. Böylece, sadece seçilen bölümler üzerinde görüşme yapılır. Diğer bölümler üzerinde görüşme yapılmaz.<sup>58</sup> Diğer bir deyişle, bazı maddelerin tüm tasarımı temsil ettiği varsayımı altında hareket edilmektedir. Bunlar kabul edildiği takdirde tüm tasarı kabul edilmiş sayılmaktadır. Bu yöntem 27 Şubat 1986’da gerçekleştirilen değişiklikle uygulamadan kaldırılmıştır.<sup>59</sup>

*Avusturya Yasama Meclisi*’nde yasama sürecinin en temel özelliği, Ulusal Konsey Genel Kurulu’nda oylama yapılmadan önce konunun komisyon aşamasında görüşülmesidir. Bu aşamanın amacı, zaman kısıtı olmayan küçük bir gruptan oluşan ve konu üzerinde bilgili olan temsilcilerin konuyu görüşebilmesi fırsatının tanınmasıdır. Uzmanlar da bu görüşmelere davet edilebilir. Son karar ise genel kurulda alınır. Ancak genel kurulda alınan karar, komisyonda alınan karardan nadiren farklı olmaktadır. Nitekim, komisyonların siyasi oluşumu genel kurulun siyasi oluşumunu yansıtmaktadır.

Avusturya Yasama Meclisi’nde, yasama sürecinde komisyon aşaması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>60</sup>

Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey İçtüzüğü<sup>61</sup> komisyon görüşmeleri ve raporun sunulması için bir süre belirlenmesini mümkün kılmaktadır. İçtüzüğün 43. maddesine göre, Ulusal Konsey her zaman Başkanın veya bir üyenin önerisi üzerine komisyonun raporunu sunması için bir süre belirleyebilir. Bu öneriler Ulusal Konsey gündemine alınır. Öneri konusunda herhangi bir uyuşmazlık olmazsa, Başkan gündeme alındığı birleşimin sonunda öneriyi oya sunar. Öneri üzerinde uyuşmazlık söz konusu olursa, öneriler görüşmelerin sonunda oylanır. Belirlenen süre, bitiminden önce Ulusal Konsey tarafından uzatılabilmektedir.

<sup>57</sup> Factsheet P10 ( Procedure Series), Programming of Government Bills, House of Commons Information Office, <http://www.parliament.uk/factsheets>, s. 1, (Erişim Tarihi: 4.7.2007).

<sup>58</sup> Colin F. Padfield, a.g.e., s. 81, Ozan Ergül, a.g.m., s. 124’ten naklen.

<sup>59</sup> Erksine May, a.g.e, s. 409.

<sup>60</sup> Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol.1, s. 566.

<sup>61</sup> Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey İçtüzüğü’nün ilgili maddeleri için bkz., [http://www.parlament.gv.at/portal/page?\\_pageid=1033,657755&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657755&_dad=portal&_schema=PORTAL), (Erişim Tarihi: 4.7.2007).

Sözü edilen yöntem, Federal Konsey İçtüzüğü'nün<sup>62</sup> 45. maddesine göre, Avusturya Yasama Meclisi'nin diğer kanadı olan Federal Konsey'de de uygulama alanı bulmakta ve bu kapsamda komisyonun raporunu sunması için bir süre belirlenebilmektedir. Bu sürenin bitiminden sonra, komisyon yazılı olarak raporu sunmasa da konu üzerindeki görüşmeler sürenin bitimini takip eden ilk birleşimde gerçekleştirilir. Böylece, kanun önerisi komisyon aşamasını geçmeksizin kanunlaşabilmektedir.

Avusturya Yasama Meclisi Ulusal Konsey İçtüzüğü'nün 41/6. maddesinde öngörülen komisyonlar ve alt komisyonlarda uygulanacak yöntem kurallarına göre, komisyondaki görüşmeler sırasında, komisyon başkanının önerisi üzerine bazı görüşmelerde üçte iki çoğunlukla her üyenin konuşma süresi sınırlandırılabilir. Ancak hiçbir durumda bu süre on beş dakikadan az olamaz. Konuşma süresinin sınırlandırılmasına ilişkin söz konusu düzenlemeler, nadiren uygulama alanı bulmaktadır.<sup>63</sup> Ulusal Konsey İçtüzüğü'nün 41/7. maddesine göre konu üzerinde söz isteyen en az üç üyenin konuşmasını müteakiben görüşmelerin sona ermesine ilişkin önerge (*a motion to close debate*) komisyon başkanı tarafından oya sunulabilir. Bununla birlikte görüşmelerin sona erdirilmesi önergesinin oya sunulmasına kadar söz istemiş olan üyelerin konuşma hakları saklıdır.

Parlamentoda bazen gece boyunca süren komisyon toplantıları olmaktadır. Bunun temel nedeni muhalefet partileri konuşmacılarının saatlerce konuşarak yasama faaliyetini engellemeleridir. Bu durum İçtüzüğün görüşmelerin sona erdirilmesi ve konuşma sürelerinin sınırlandırılmasına ilişkin 41/6. ve 41/7. maddelerine rağmen mümkün olmaktadır. Nitekim görüşmelerin sona erdirilmesi veya konuşma sürelerinin sınırlandırılmasına ilişkin kararlar için gerekli olan üçte iki çoğunluk genellikle koalisyon partilerince sağlanamamaktadır.<sup>64</sup> Yöntemin uygulanmasının basit çoğunluk veya hükümet iradesine bırakılmayıp nitelikli çoğunluğun gerekli görülmesi dikkate değerdir.

*Finlandiya Yasama Meclisi'*nde kanun önerisi konusunda pozisyonunu bir raporla ortaya koyan komisyon, kanun önerisinin aynen veya değiştirilerek kabulünü önerebileceği gibi kanun önerisini reddedebilir. Genel kurula gönderilen kanun önerisi burada iki okumadan geçer. Birinci okumada kanun önerisi genel olarak görüşülür. Bu görüşmeyi, maddeler üzerinde görüşme ve oylamanın yapıldığı ayrıntılı görüşme izler. Ancak kanun önerisi birinci okuma sırasında

<sup>62</sup> Avusturya Yasama Meclisi Federal Konsey İçtüzüğü'nün ilgili maddeleri için bkz., [http://www.parlament.gv.at/portal/page?\\_pageid=1033,657755&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657755&_dad=portal&_schema=PORTAL), (Erişim Tarihi: 4.7.2007).

<sup>63</sup> Avusturya Yasama Meclisi'nde görevli Dr. Susanne Bachmann'dan elektronik posta yoluyla edinilen bilgidir.

<sup>64</sup> Avusturya Yasama Meclisi'nde görevli Dr. Susanne Bachmann'dan elektronik posta yoluyla edinilen bilgidir.

genel kurul tarafından komisyonun önerdiği şekilde değiştirilirse, bu aşamada “Büyük Komisyon (*Grand Committee*)”<sup>65</sup> olarak adlandırılan komisyona havale edilir.

Komisyonlarda görüşmeler kanun önerisinin ön görüşmesi ve son görüşmesi olmak üzere iki aşamada gerçekleştirilir. Ön görüşmede, hazır bulunan uzmanlar dinlenir ve kanun önerisi üzerinde genel bir görüşme yapılarak konunun genel noktaları konusunda karar verilir. Komisyon katibinin raporu hazırlamasını takiben kanun önerisinin son görüşmesine geçilir. Bu aşamada da genel görüşme yapılır ve kanun önerisinin detayları konusunda son karar verilir. Ancak *ön görüşme sırasında komisyon oybirliği ile son görüşme aşamasının yapılmaması yönünde karar alabilir*. Komisyonların kanun önerilerini görüşmesi genellikle bir veya iki ay sürmektedir. Ancak aciliyet arz eden kanun önerilerinde gerektiğinde görüşme birkaç gün içerisinde tamamlanabilmektedir.<sup>66</sup>

Görüldüğü üzere Finlandiya Yasama Meclisi’nde komisyondaki çalışmaların kısaltılabilmesi için komisyon aşamalarından biri olan “son görüşme” aşaması atlanabildiği gibi aciliyet arz eden işlerde her iki aşama (*ön görüşme ve son görüşme*) birkaç gün içerisinde tamamlanabilmektedir.

*İspanya Yasama Meclisi Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nün* 43. maddesinde komisyonların herhangi bir konu üzerinde çalışmalarını iki ay içerisinde gerçekleştireceğine dair hüküm bulunmaktadır. Söz konusu hükmün bazı istisnaları da aynı maddede düzenlenmiştir. İstisna, komisyonların çalışmalarını yapabilecekleri azamî sürenin, Başkanlık Divanı tarafından uzatılması ya da kısaltılması durumudur. Sözü edilen maddede, ifade edilen istisnai durumların neler olabileceğine ilişkin olarak ise herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

### 3.4. Komisyon Aşamasının Atlanması

Bazı ülkelerin yasama meclislerinde istisnaî olarak komisyon aşamasının atlanabildiği görülmektedir.

*Almanya Yasama Meclisi’nde* kanun önerileri genel kurulda genellikle üç okumadan geçirilmektedir. Birinci okuma sırasında görüşme, sadece *Council of*

<sup>65</sup> Finlandiya Yasama Meclisi’nde ilgili bakanlıkların sorumluluk alanlarıyla paralel çalışan komisyonlar yanında genel kurul tarafından zaman zaman kanun önerilerinin havale edildiği “Grand Committee” bulunmaktadır. Grand Committee, kanun önerilerini görüşme ve Avrupa Birliği işlerini yürütme fonksiyonlarını yerine getirmektedir.

<sup>66</sup> Finlandiya Parlamentosu resmi internet sayfasında komisyonlar kısmına bkz., <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>, (Erişim Tarihi: 4.7.2007).



*Elders*<sup>67</sup> tarafından tavsiye edildiğinde veya parlamento gruplarından biri tarafından talep edildiğinde söz konusu olabilmektedir. Görüşme yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, kanun önerisi birinci okumanın sonunda Ulusal Meclis'in bir veya daha fazla komisyonuna havale edilir. Ancak istisnaî durumlarda, Ulusal Meclis komisyon aşamasının atlanmasına karar verebilir. Örneğin, kanun önerisi çok basitse ve partilerin alacağı pozisyonlar başlangıçta belliye komisyon aşaması atlanabilmektedir. Bu yola başvurulması, Ulusal Konsey'in üçte iki çoğunluğunun oyuyla ikinci okumaya doğrudan geçilmesinin kararlaştırılması durumunda söz konusu olabilmektedir.

Almanya Yasama Meclisi'nde komisyon aşamasının atlanması yönteminin nadiren uygulama alanı bulduğu ve genel uygulamanın kanun önerisinin ilgili komisyonda ayrıntılı olarak incelenmesi yönünde olduğunu da ifade etmek gerekmektedir.

*İspanya Yasama Meclisi*'nde de "Tek Okuma Yöntemi"yle (Single Reading Process) komisyon aşaması yapılmaksızın konu genel kurulda tümüyle oylanarak kabul edilebilmektedir. Bu yöntem, niteliği gereği komisyon aşamasını gerektirmeyen konularda uygulanmaktadır.

İspanya Yasama Meclisi'nin her iki kanadında, Temsilciler Meclisi ve Senato'da, "Tek Okuma Yöntemi" uygulanmaktadır. Bu yöntemle ilişkin hükümler, meclislerin her bir kanadının içtüzüklerinde yer almaktadır.

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 150. maddesine<sup>68</sup> göre görüşülmekte olan herhangi bir kanun önerisinin niteliği gerektirirse, Büro'nun önerisi üzerine Sözcüler Kurulu'na<sup>69</sup> danışıldıktan sonra, Genel Kurul'da tek okuma yönteminin uygulanmasına karar verilebilir. Bu durumda tüm metin üzerinde görüşme ve tek oylama yapılır. Oylamanın sonucu olumlu olursa, metin kabul edilmiş olur ve Senato'ya gönderilir.

Senato İçtüzüğü'nün 129. maddesine<sup>70</sup> göre, Temsilciler Meclisi tarafından gönderilen kanun önerilerinin niteliğine göre, Büro'nun önerisi üzerine ve Sözcüler Kurulu dinlendikten sonra Genel Kurul, kanunun tek okuma yöntemi

<sup>67</sup> "Yaşlılar Kurulu" olarak isimlendirilebilecek olan Council of Elders, bizdeki Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu karması görevler yerine getiren bir parlamento kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Council of Elders, İçtüzükte görevi Ulusal Konseyin iç ilişkilerini yönetmek olarak gösterilen karma bir danışma organıdır. Meclis Başkanı, başkan yardımcıları ve parlamento gruplarının büyüklüklerine göre atanan yirmi üç Ulusal Konsey üyesinden oluşmaktadır.

<sup>68</sup> Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress, Genel Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002, s. 209.

<sup>69</sup> Parlamento gruplarının sözcüleri Sözcüler Kurulunu oluşturmaktadır.

<sup>70</sup> Spanish Constitution and Standing Orders of the Senate, Genel Secretariat of the Senate Publishing Department, Madrid, 2002, s. 257.

uygulanarak doğrudan görüşülmesine karar verebilir. Tek okuma görüşmelerinde, on beş dakikayı geçmeyen lehte ve aleyhte konuşmaların ardından siyasi parti grupları, on dakikayı geçmeyecek şekilde görüşlerini ortaya koyarlar.

İspanya Yasama Meclisi'nde tek okuma yönteminden geçerek kanunlaşan öneriler, tüm kanun önerilerinin yüzde beşine karşılık gelmektedir.<sup>71</sup>

*Avusturya Yasama Meclisi İçtüzüğü*'nde komisyon aşamasına ilişkin olarak kısaltılmış yöntem (*summary procedure*) öngörülmüştür. İçtüzüğün 28(a) maddesinde düzenlenmiş olan söz konusu yönteme göre devlet antlaşmalarına ilişkin olan tasarılar hakkında Başkan tarafından Başkanlar Konferansına (*Conference of Chairmen*)<sup>72</sup> danışılmasını müteakiben komisyonla görüşülmesinin genel kurulun gelecek oturumlarından birinde görüşülmesi genel kurula önerilebilmektedir. Başkanın söz konusu önerisine itiraz olması durumunda ise tasarı ilk görüşme (*preliminary debate*) için komisyona havale edilir.<sup>73</sup>

#### 4. TBMM Uygulaması

TBMM'de bakanlıkların hizmet alanları ile komisyonlar arasında büyük ölçüde paralellik olduğu ve kanun önerilerinin öncelikle komisyonlarda görüşüldüğü göz önünde bulundurulursa “uzmanlığa dayanan komisyon sisteminin” uygulandığı açıktır.

TBMM'de komisyon aşaması, yasama sürecinin ilk ve önemli ayağını teşkil etmekte ve kanun teklif ve tasarıları komisyonlarda olgunlaştırılarak genel kurula sunulmaktadır.<sup>74</sup>

Komisyonlar kanun teklif edememektedirler. Bunun tek istisnası, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 92. maddesinde düzenlenen Adalet Komisyonunun ölüm cezasının yerine getirilmesinin onaylanması veya onaylanmaması yönünde kanun teklifi hazırlamasıdır. Ancak ölüm cezasının kaldırılması ile birlikte sözü edilen hükmün de uygulama alanı kalmamıştır.

TBMM komisyonlarının yasama sürecindeki rolü bağlamında İçtüzüğü'nün 37. maddesinde düzenlenen doğrudan genel kurul gündemine alınma konusu

<sup>71</sup> İspanya Parlamentosu'ndan Clara J. Fernandez- Carnicero'dan elektronik posta yoluyla edinilen bilgidir.

<sup>72</sup> Başkan, başkanvekilleri ve parlamento grubu başkanlarından oluşur ve danışma organı olarak Başkana yardımcı olur.

<sup>73</sup> European Parliament- Directorate General for Research, Comparison of Organizational and Administrative Arrangements in EU National Parliaments, Working Paper, BUDG 110 EN, Lüksembourg, Aralık 2000, s. 19.

<sup>74</sup> Fahri Bakırçı, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 361.

ile istisnai olarak komisyonlarda uygulama alanı bulan görüşmelerin kifayeti konularının ele alınması gerekmektedir.

Esas komisyonların kendilerine havale edilen kanun tasarı ve teklifleriyle kanun hükmünde kararnameleri, İçtüzüğün 37. maddesi gereğince havale tarihinden itibaren kırk beş gün içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Tali komisyonların inceleme süresi on gün olup bu süre TBMM Başkanlığınca kısaltılabilir ya da komisyonun talebi halinde on gün uzatılabilir.

Esas komisyonlar tarafından süresi içerisinde sonuçlandırılmayan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına hükümet veya teklif sahiplerinin talebi üzerine Genel Kurul tarafından karar verilebilmektedir. Görüldüğü üzere komisyonların herhangi bir kanun tasarı veya teklifi ile kanun hükmünde kararnameyi görüşmemiş olmaları, bunların kanunlaşmalarını engelleyememektedir.

21. Dönemde Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Teklifi ve İçel Adının Mersin Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi olmak üzere iki teklif doğrudan gündeme alınarak kanunlaşmıştır. 22. Dönemde ise Afyon İli Sincanlı İlçesinin adının “Sinanpaşa” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi, Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Yükseköğretim Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi olmak üzere üç kanun teklifi ile Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun Tasarısı doğrudan gündeme alınarak kanunlaşmıştır.<sup>75</sup> Görüldüğü üzere doğrudan gündeme alınarak kanunlaşan kanun teklifi ve tasarısı sayısı oldukça düşüktür. Komisyonlar ağırlıklı olarak kanun tasarılarını görüştüklerinden doğrudan gündeme alınma talebi genellikle kanun teklifleri için söz konusu olmaktadır. 22. Dönemde doğrudan gündeme alınarak kanunlaştırılan Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun Tasarısı ise bu anlamda istisnaî bir duruma işaret etmektedir.

2 Mayıs 1927 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi Dâhili Nizamnamesinin 103. maddesinde<sup>76</sup> konunun lehinde, aleyhinde ve hakkında en az ikişer kişiye söz verilmesinin ardından görüşmenin kifayetinin oya konulması düzenlenmiştir.

<sup>75</sup> “<http://tbmm.gov.tr>” adresinden 25.6.2007 tarihi itibarıyla sırasayları sorgulanarak ilgili sonuçlara ulaşılmıştır.

<sup>76</sup> Madde 103—Lâyiha veya teklifin müzakereye başlanmasında Reis, Heyet-i Umumiye mütalaa beyan etmek isteyenlere söz verir.

Mevzuu müzakere lehinde, aleyhinde ve hakkında söz isteyenlerden en az ikişer mebus iradı kalam etmeden müzakerenin kifayeti reye konamaz.

Madde 104—Müzakerenin kifayeti aleyhinde söz isteyenler bulunursa işlerinden yalnız birine ruhsat verilir.

Ondan sonra işari reye müracaat olunur.

Konu 27 Şubat 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İctüzüğünün 56. maddesinde<sup>77</sup> de benzer şekilde düzenlenmiştir. Komisyon aşamasıyla ilgili olarak herhangi bir düzenleme olmamakla birlikte görüşmelerin kifayeti komisyon aşamasında da uygulama alanı bulmuştur.

Millet Meclisi İctüzüğü Teklifinde konu, “görüşmelerin yeterliği” başlığı altında aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

Madde 95—Görüşülen asıl konu hakkında altı kişi konuşmadan yeterlik önergesi üzerinde işlem yapılmaz.

Yeterlik önergesinin okunmasından sonra, yeterlik aleyhinde konuşmak isteyen bir kişiye söz verilir. Bu konuşma, beş dakikayı geçemez. Genel Kurul, yeterliğe işaretle oylama suretiyle karar verir.

Komisyon görüşmelerinde konu, 73. madde olarak, yine “görüşmelerin yeterliği” başlığı altında düzenlenmiş ve Teklif metnine “*Her halde grup sözcüleri dışında en az iki milletvekili konuşmuş olmalıdır.*” fıkrası ikinci fıkra olarak eklenmiştir. Genel kuruldaki görüşmelerde de değişikliğe uğrayan söz konusu madde aşağıdaki şekilde kabul edilmiştir:

Madde 72—Tüzükte başkaca bir hüküm yoksa, her konuda, her siyasî parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer defa konuşma hakları vardır. Bu konuşmalar yapıldıktan sonra görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmemişse, Başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirir.

Görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmiş ve bu önerge de Genel Kurulun işaret oyuyla kabul edilmiş ise, birinci fıkra gereğince siyasî parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci defa konuşma hakkı doğar.

Maddede ilk düzenlemesinden itibaren herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. “Genel kurul çalışmaları” başlıklı Üçüncü Kısımda “Görüşmelerin tamamlanması” başlığı altında yapılan düzenlemede, müzakerenin kifayeti yerine müzakerelerin devamı hakkında önerge verilmesi söz konusudur. Her siyasî parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer defa konuşma haklarını kullanmalarıyla birlikte görüşmeler tamamlanmakta ve görüşmelerin devam edebilmesi için bu yönde önerge verilmesi gerekmektedir.

<sup>77</sup> Madde 56—Mes’elenin leh ve aleyhine irad-ı kalam ettikten sonra her meb’us müzakerenin kifayetini talep edebilir.

Müzakereye hitam verilmesinin aleyhine söz isteyenler bulunursa, içlerinden yalnız bir meb’usa ruhsat verilir. Bâdehu rey’e müracaat olunur.

Ekseriyet hakkında Reis ve kâtiplerce iştibah hasıl olursa, bir kere daha reye müracaat edilir. Ve yine hall-i iştibâh olunamaz ise, müzakereye devam olunur. Müzakereye hitam verilmesi ekseriyetle karargir olduktan sonra madde-i mebhuse’nin leh ve aleyhine irâd-ı kelâm etmek üzere kimseye ruhsat verilmeyip, ancak meselenin reye suret-i vaz’ı hakkında irad-ı kelâm etmek isteyenlere verilir.

Dolayısıyla 5.3.1973 tarihli ve 584 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde görüşmelerin kifayeti ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte görüşmelerin kifayeti konusu, "hakkın suiistimalini hukukun korumayacağı" şeklindeki genel hukuk ilkesine<sup>78</sup> dayanılarak komisyonlarda istisnaî olarak uygulama alanı bulmaktadır. Müzakerelerin kifayeti komisyon aşamasında Başkan tarafından re'sen oya sunulabildiği gibi herhangi bir milletvekilinin sunduğu önerge üzerine de müzakerelerin kifayeti konusu oya sunulabilmektedir. Aynı gerekçeden hareketle komisyonlarda zaman zaman konuşma ve soru-cevap süreleri ile sunulabilecek önerge sayılarının belirlenmesi yönünde düzenlemeler yapıldığı da görülmektedir.

Anayasa değişikliği teklifi üzerinde Anayasa Komisyonunda 5.5.2007'de yapılan toplantıda 1600 önerge sunulmasının ardından görüşme usulü ile ilgili olarak sunulan aşağıdaki önerge kabul edilerek görüşmeler bu usul çerçevesinde gerçekleştirilmiştir:<sup>79</sup>

Anayasa Komisyonu Başkanlığına

Görüşmekte olduğumuz Anayasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun Teklifinin Komisyonumuzda görüşülme usulünün aşağıdaki şekilde olmasını arz ve teklif ederiz.

Metin Kaşıkçoğlu	Suat Kılıç	Kerim Özkul
Düzce	Samsun	Konya

- Maddeler üzerindeki konuşma süresinin 5'er dakika ile sınırlandırılmasını,
- Her madde üzerinde komisyon üyelerinin en fazla bir önerge vermesini, önerge sahibine önergesini savunmak üzere en fazla 5 dakika süre verilmesini,
- İçtüzüğün 87/5 fıkrasına aykırı önergelerin işleme alınmamasını, Arz ve teklif ederiz.

İçtüzüğün 60. maddesinin altıncı fıkrasında milletvekillerinin hükümetten veya komisyondan soru sormak isteyenler için, yerlerinden soru sorma hakkı verilmekle birlikte bu sorular için herhangi bir süre kısıtlaması getirilmediği ve

<sup>78</sup> Bkz. Anayasa değişikliği üzerinde Anayasa Komisyonunda 4.5.2007'de yapılan toplantı tutanakları, s. 97.; 22.11.2001 tarih ve 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu Md. 2/2.

<sup>79</sup> Bkz. Anayasa değişikliği üzerinde Anayasa Komisyonunda 5.5.2007'de yapılan toplantı tutanakları, s. 114.

bunun hak suiistimallerine sebep olduğu yönünde *Hatay Milletvekili Ali Günay*'ın söylemine karşı Fazilet Partisi Grubu adına konuşan *İstanbul Milletvekili İsmail Kahraman* söz konusu düzenlemenin daha demokratik müzakere, çoğulcu demokrasiye daha yaklaşma, fikir hürriyetinin önünü açma ve dayatmacılığı engellemek için kaldırıldığını, *çoğunluğun müzakereler kâfidir* dediğinde, azınlığın sesini kısmış olacağını ve yeni İktüzükte olmayan düzenlemenin ne komisyonlarda, ne Genel Kurulda uygulanacağını ifade etmiştir.<sup>80</sup> Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin Anayasa Değişikliği Teklifinin Anayasa Komisyonu görüşmeleri sırasında da verilen kifayet önergesi karşısında komisyon aşamasında kifayet önergesinin söz konusu olamayacağı muhalefet partisi milletvekilleriince ifade edilmiştir.<sup>81</sup> Görüldüğü üzere muhalefet partileri esas itibariyle karşı oldukları kanun tasarı ve tekliflerinde sözü edilen iddiayla görüşmeleri kilitleyebilmektedirler. Aynı şekilde sözü edilen uygulama, üzerinde yeterince görüşme yapılmamış olan konularda komisyon aşamasının bir an önce tamamlanması amacıyla görüşmelerin kifayetinin istenmesi ve komisyon çoğunluğu aracılığıyla bunun kabul edilmesinin sağlanması yoluyla iktidar partilerine mensup milletvekilleriince de kötüye kullanılmaya müsait bulunmaktadır.

## 5. Değerlendirme

Bu çalışmada özellikle AB ülkeleri yasama meclislerinde komisyon aşamasında söz konusu olan özel yöntem ve uygulamalar ele alınmaya çalışıldı. Yasama meclisleri kendi ülkelerinin özel koşulları paralelinde komisyon aşamasında birtakım özel yöntem ve uygulamalar oluşturma yoluna gitmişlerdir. Söz konusu uygulamalar, komisyonlara yasama yetkisi tanınması, komisyon aşamasının genişletilmesi, komisyon aşamasının sınırlandırılması ve komisyon aşamasının atlanması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu uygulamalardan bir kısmı yasama sürecinin hızlandırılmasına, bir kısmı ise komisyon aşamasının ve dolayısıyla yasama sürecinin daha katılımcı olmasına ve derinlemesine yürütülmesine hizmet etmektedir.

*İtalya ve İspanya yasama meclislerinde* söz konusu olan komisyonlara yasama yetkisi tanınması uygulamasıyla kanun önerilerinin genel kurulda görüşülmeksizin doğrudan komisyonlarda kanunlaşabilmesi sağlanmakta ve bu şekilde genel kurul zamanından tasarruf edilmektedir.

<sup>80</sup> TBMM Tutanak Dergisi, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil1/bas/b050m.htm>, (Erişim Tarihi: 4.7.2007)

<sup>81</sup> "CHP'nin Direnişi 5+5'in Hızını Kesti", Radikal Gazetesi, 5.5.2007, s. 4.

Komisyon aşamasının genişletilmesi anlamında *Almanya Yasama Meclisi*'nde uygulanan “kamu açılımlı komisyon toplantıları” ve *Hollanda Yasama Meclisi*'nde uygulanan “sözlü müzakere” yöntemleri yasama sürecinde katılımı artırmaktadır. Söz konusu iki uygulamanın yapılması genel kurul görüşmelerini de etkilemektedir.

Yasama meclislerinin genelinde uygulama alanı bulan komisyon aşamasının sınırlandırılması kapsamında; görüşmeler için belli bir süre belirlenebilmekte, üyelerin konuşma süreleri ya da komisyon aşamasındaki her bir bölüm için ayrılan süre sınırlandırılabilir, komisyon aşamasındaki bazı bölümler atlanabilir veya genel kurul komisyon olarak toplanabilmektedir. Genel kurulun komisyon olarak toplanması, daha fazla üyenin komisyon aşamasına katılımını sağlasa da komisyon aşamasının genişletilmesi uygulaması kapsamında değerlendirilmemiştir. Bunun nedeni ise genel kurul komisyon olarak toplandığında daha esnek çalışarak kanun önerisinin görüşmelerinin daha hızlı gerçekleştirilebilmesidir.

*Almanya, İspanya ve Avusturya yasama meclislerinde* ise bazı hallerde komisyon aşaması gerçekleştirilmeksizin kanun önerilerinin kanunlaştırılması mümkündür. Komisyonlara yasama yetkisi tanınması ve komisyon aşamasının atlanması uygulamaları, komisyonlardaki özel yöntem ve uygulamalar kapsamında en uç örnekleri teşkil etmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde kanun tasarı ve tekliflerinin genel kurul süreci ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olmakla birlikte komisyon aşaması ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiş bulunmaktadır. Burada yasamanın mutfağı fonksiyonunu icra eden komisyonların sıkı şekil şartlarına bağlı olmaksızın görüşmelerini yapması düşüncesinden hareket edildiği ifade edilebilir. Bu şartlarda acil olan konularda kanun teklifi ve tasarılarının kapsamına göre bir-iki günden bir haftaya kadar hızlı bir şekilde kanunlaştırılabilir görüşülmektedir. Bununla birlikte Medeni Kanun ve Ceza Kanunu gibi kapsamlı kanunların komisyon görüşmelerinin daha uzun sürdüğü görülmektedir. Bu tür kanun önerilerinde uygulama alanı bulan ve İçtüzüğün 91. maddesinde “Temel kanunlar” başlığı altında düzenlenen özel görüşme ve oylama yöntemi ise genel kurul görüşmelerine ilişkin olup bu yöntemin komisyonda uygulanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Sözü edilen yöntemin komisyon aşaması için öngörülmemiş olmasının altında yasama sürecinin en önemli ayağı olan komisyonlarda konunun derinlemesine incelenip olgunlaştırılabilmesine imkân tanınması amacının yattığı söylenebilir.

Bununla birlikte komisyon aşamasında görüşmelerin engellenmesine ilişkin olarak istisnaî olarak uygulama alanı bulan “görüşmelerin kifayeti” konusunun

komisyon aşaması için düzenlemeye kavuşturulması gerekmektedir. Bu düzenlemede komisyon aşamasında verimliliğin sağlanması ile azınlık ve çoğunluk hakları arasındaki hassas denge gözetilmelidir.

## Kaynakça

- Armağan, Servet, Memleketimizde İktüzükler, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1972.
- Avrupa Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD)'nin "Legislative Authority of Parliamentary Committees" başlıklı 597 numaralı sorusuna ilgili yasama meclislerinin cevapları, [https://ecprd.org/ecprd/pub/about\\_en.do](https://ecprd.org/ecprd/pub/about_en.do), (Erişim Tarihi: 4.7.2007).
- Bakırcı, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.
- Corciulo, Maria Sofia, "Italy", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, George Thomas Kurian (ed.) içinde, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1998, Vol. 1, s. 359-372.
- Damgaard, Erik, "Denmark", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, George Thomas Kurian (der.) içinde, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1998, Vol. 1, s. 205-210.
- Della Sala, Vincent, The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?, Legislative Studies Quarterly, S. 18, 1993, s.157-183.
- Della Sala, Vincent: "The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House", Parliaments and Governments in Western Europe, Philip Norton (ed.) içinde, Frank Cass & Co. Ltd., London, 1998, s. 73-96.
- Durgun, Şenol, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, 2. Baskı, Alter Yayıncılık, Ankara, 2005.
- Ergül, Ozan, "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İktüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", AÜHFHD, C: 51, S: 4, 2002, 99-127.
- Eroğul, Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri (İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya), Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Kırılancık Yayınevi, Ankara, 2006.
- European Parliament-Directorate General for Research, Comparison of Organizational and Administrative Arrangements in EU National Parliaments, Working Paper, BUDG 110 EN, Lüksembourg, Aralık 2000.
- Factsheet P10 ( Procedure Series), Programming of Government Bills, House of Commons Information Office, <http://www.parliament.uk/factsheets>, (Erişim Tarihi: 4.7.2007).
- Karamustafaoğlu, M. Tuncer, Yasama Meclislerinde Komisyonlar, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1965.



- Mattson, Ingvar-Strøm, Kaare, "Parliamentary Committees", *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Herbert Döring (ed.) içinde, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1995, s. 249-307.
- May, Erksine, *Parliamentary Practice*, Twenty-first Edition, Butterworths, London, 1989.
- Mclean, Iain; Mcmillan, Alistair, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Neziroğlu, İrfan, *İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları*, *Yasama Dergisi*, S.1, 2006, s. 129-141.
- Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium*, Second Edition, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol.1-2.
- Roche, John P, Stedman, Murray S., *The Dynamics of Democratic Government*, New York, 1954.
- Saalfeld, Thomas, "The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment", *Parliaments and Governments in Western Europe*, Philip Norton (ed.) içinde, Frank Cass, London, 1998, s. 44-72.
- Shaw, Malcolm, "Committees in Legislatures", *Legislatures*, Philip Norton (ed.) içinde, Oxford University Press, New York, 1990, s. 237-267.
- Shaw, Malcolm, "Legislative Committees", *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, George Thomas Kurian (ed.) içinde, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1998, Vol. 2, s. 786-793.
- Shea, Daniel M., "Legislative Body Types", *International Encyclopedia of Government & Politics*, Frank N. Magill (ed.) içinde, Salem Press Inc., London, 1996, Vol. 1, s. 751-755.
- Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress/Senate*, Genel Secretariat of the Congress Publishing Department, Madrid, 2002.
- Strøm, Kaare, "Parliamentary Committees in European Democracies", *The New Roles of Parliamentary Committees*, Lawrence D. Longley, Roger H. Davidson (eds.) içinde, Frank Cass, London, 1998, s. 21-59.
- The German Bundestag-Functions and Procedures-*, Neue Darmstadter Verlagsanstalt (NDV), Rheinbreitbach, 1999.
- Turan, İlter: "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", *TBMM'nin Etkinliği*, İlter Turan (koordinatör) içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.15-30.
- Yapıcı, Havvana, *Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, Ankara, 2005.