

Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri

Onur Çekiç*

1. Giriş

Bu makalenin amacı, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri” konusunu parlamento uygulamalarıyla örtüşen bir biçimde ortaya koymaktır. Her ne kadar, literatürde bu konuda yetkin çalışmalar yapılmışsa da bu çalışmalarda kayda değer bir takım eksikliklerin ve parlamento uygulamalarıyla tam örtüşmeyen değerlendirmelerin yapıldığı görülmüştür.

Yasama işlemi kavramı konusundaki eksiklik, yasama işlemlerinin “kanun” ve “parlamento kararlarından” ibaret olduğunu kabul etmekten kaynaklanmaktadır. Nitekim parlamentoda bir oylama neticesinde gerçekleşen kanun ve parlamento kararlarından başka, oylamasız sonuçlanan yasama işlemleri de vardır. Dolayısıyla, ilk bakışta karmaşık gibi görünen bu durumun açıklığa kavuşturulması ve yasama işlemi kavramının parlamento uygulamalarıyla örtüşecek biçimde yeniden ele alınması gerekmektedir.

* TBMM, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, Yasama Uzmanı.
E-posta: onurcekic@tbmm.gov.tr

Bu sebeple, makalede öncelikle sözü edilen eksikliklerin giderilmesine çalışılacak, “yasama işlemi ve türleri” konusu parlamento uygulamaları ışığında ele alınacaktır.

2. Yasama İşleminin Tanımı ve İdarî İşlem ile Yargı İşleminden Ayrılması

2.1. Yasama İşleminin Tanımı

Genel olarak hukukî işlem, belli bir sonuca yönelik irade açıklaması olarak tanımlanır. Bu tanımdan yola çıkarak yasama işlemi, “yasama organının belli bir sonuca yönelik irade açıklamasıdır” şeklinde tanımlanabilir.¹

Egemen bir devlette belli başlı üç fonksiyon vardır: Yasama fonksiyonu, yürütme fonksiyonu ve yargı fonksiyonu. Devlet bu fonksiyonlarını belli işlemler yapmak suretiyle yerine getirir. Nitekim yasama fonksiyonu yasama işlemleriyle, yürütme (idare) fonksiyonu idarî işlemlerle ve yargı fonksiyonu da yargı işlemleriyle yerine getirilir. O halde yasama işleminin tam ve doğru bir tanımını yapabilmek için, bir yandan yasama işlemi ile idarî işlemlerin, diğer yandan da yasama işlemleriyle yargı işlemlerinin birbirinden nasıl ayrıldığına incelememiz gerekir.

Devlet fonksiyonlarının birbirlerinden ayrılmasında kullanılan kriterler, devlet işlemlerinin birbirlerinden ayrılmasında da kullanılabilir. Gerçekten Devlet fonksiyonlarının birbirlerinden ayrılabilmesi için biri maddî diğeri de organik (şeklî) olmak üzere iki kriter önerilmiştir.²

¹ GÖZLER, Kemal (2007), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, s. 307.

² Bu kriterler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. GÜNEŞ, Turan (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, Sevinç Matbaası, s. 12-47; KUZU, Burhan (1987), Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Ve Güçlendirilmesi Eğilimi, İstanbul, Filiz Kitabevi, s. 28-41.

Maddî kriter, devlet fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesinde kullanılan işlemlerin hukukî niteliğine göre ayırmaktadır.³ Buna göre hukukî işlemler, kural-işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olmak üzere üçe ayrılır ve bu üç tür işlemlerden her birinin yapılması, sırasıyla devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarından birini oluşturur.⁴ Yani maddî kritere göre devlet fonksiyonları, bu fonksiyonları yerine getirecek kişi veya organlardan tamamen bağımsız bir biçimde tanımlanmaktadır.⁵

Organik (şekli) kriter ise devlet fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesinde kullanılan işlemleri yapan organa ve bu işlemlerin yapılış şekillerine göre ayırmaktadır.⁶ Buna göre yasama organınca yapılan her işlem yasama işlemi, yürütme organından çıkan her işlem yürütme işlemi ve yargı organlarınca yapılan işlemler ise yargı işlemleridir.

Bu iki kriteri Türk Hukuku yönünden değerlendiren yazarlar, Türk Hukukunda yargı işlemlerinin yasama ve yürütme işlemlerinden tam olarak ayrıldığını, yasama ve yürütme işlemlerinin ise maddî kritere göre ayrılmasının mümkün olmadığını ve bu iki işlem arasında işlemi yapan organlara göre bir hiyerarşi farkı bulunduğunu belirtmişlerdir.⁷

Devlet fonksiyonlarının ayırımında kullanılan bu kriterlerin, devlet işlemlerinin ayrılmasında da kullanılabileceğini belirtmiştik. Hemen belirtelim ki; 1982 Anayasasında devlet işlemlerinin ayrılmasında kullanılan kriterin organik (şekli) kriter olduğu kabul edilmiştir.⁸ Dolayısıyla biz de burada yasama işlemlerini tanımlarken ve idarî işlemlerle yargı işlemlerinden ayırırken organik kriteri kullanacağız.

Organik kritere göre yasama işlemi yasama organı tarafından yapılan her işlem olarak tanımlayabiliriz. Bu açıdan yasama işlemi, işlemi yapan organın

³ ÖZBUDUN, Ergun (2004), Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, s. 172.

⁴ ibid.

⁵ ibid.

⁶ ibid. s. 174.

⁷ GÜNEŞ (1965), s.41; KUZU (1987), s. 40.

⁸ GÖZLER, Kemal, "Yasama İşlemleri", www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm (erişim tarihi: 5.3.2008)

yasama organı olmasına vurgu yapan bir nitelemedir.⁹ Nitekim bu kritere göre, yasama işleminin genel, sürekli, objektif, kişilik-dışı olması, kısaca kural-işlem olması aranmaz. İster kural-işlem şeklinde olsun, isterse subjektif (bireysel) işlem şeklinde olsun yasama organınca kabul edilen her işlem bir yasama işlemidir.¹⁰

Şüphesiz ki bu tanım, yasama organının özel hukuk alanındaki işlemleri ve idarî işlemleri de olduğu düşünüldüğünde yasama işlemi kavramını tam olarak yansıtmamaktadır. Yasama işlemi yasama organının yasama görev ve yetkilerinden hareket ederek tanımlamak gerekmektedir. Buna göre yasama işlemi, yasama organından çıkan her işlem değil; yasama organının yasama görev ve yetkileriyle ilgili olarak belli bir hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır.¹¹ Dolayısıyla yasama işlemi, sadece yasama organının yasama yetkisini kullanırken değil, aynı zamanda denetim v.b. yetkilerini kullanması yoluyla da ortaya çıkmaktadır.

2.2. Yasama İşlemi-İdarî İşlem Ayrımı

Organik kriter yardımıyla yasama işlemleri ile idarî işlemleri birbirlerinden ayırabiliriz. Buna göre, yasama organı tarafından yapılan işlemler yasama işlemi, yürütme organı ve idare makamları tarafından yapılan işlemler ise idarî işlemdir. Yasama organı 550 milletvekilinden oluşan TBMM Genel Kuruludur. Bu bakımdan tüm yasama işlemleri, TBMM Genel Kurulu tarafından sonuçlandırılır. Yürütme organı ise Anayasaya göre Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşur (md. 7). Bakanlar Kurulu da Başbakan ve bakanlardan kurulur (md. 109/1). İdare ise yasama ve yargı organları dışında, başında Hükümeti oluşturan münferit bakanların yer aldığı ve Devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezî idare ile, belli yörelerin yöresel gereksinimlerini

⁹ BOZKURT, Rauf ve İBA, Şeref (2006), 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, Ankara, Nobel Yayın, 3. Baskı, s. 51.

¹⁰ GÖZLER, Kemal, "Yasama İşlemleri", www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm (erişim tarihi: 5.3.2008)

¹¹ GÖZLER (2007), s. 307.

karşılama üzere kurulan mahallî idareleri ve belli idarî hizmetleri yürütmek üzere teşkil edilen öteki kamu tüzelkişilerini kapsamaktadır.¹² Bunların kamu gücünü kullanarak yaptığı işlemler ise idarî işlemleri oluşturmaktadır. Organik kriter uyarınca yasama organınca yapılmış bir işlem, maddî açıdan idarî işleme benzese, bireysel, somut ve sübjektif bir duruma ilişkin olsa bile, bu işlem bir idarî işlem değil, bir yasama işlemidir.¹³ Örneğin, TBMM'nin Sayıştay Birinci Başkanını seçme işlemi, bireysel bir işlem olup, maddî açıdan bir idarî işlem olmasına rağmen, organik açıdan bir yasama işlemidir ve dolayısıyla yasama işlemlerinin hukukî rejimine tabidir. Aynı şekilde, idare organınca yapılan ve genel ve soyut norm koyan işlemler de yasama işlemi değildirler. Çünkü bu işlemler idare organları tarafından yapılmış olup, idarî işlemlerin hukukî rejimine tabidirler.¹⁴

Bununla beraber, TBMM Başkanlığının tüzel kişilik sıfatından kaynaklanan kendisine bağlı personeli ve malvarlığı hakkında yapmış olduğu işlemleri ile almış olduğu kolluk tedbirleri bulunmaktadır. Bu işlemler tek taraflı olabileceği gibi iki taraflı da olabilir. Tek taraflı işlemlerden Meclis personeli ve kolluk tedbirlerine yönelik olan işlemler idarî işlemdir ve idarî yargının denetimine tabidir.¹⁵ Bu açıdan TBMM Başkanlığının işleminin bireysel idarî işlem ya da düzenleyici idarî işlem olması arasında bir fark yoktur.¹⁶ Danıştay da TBMM Başkanlığının Meclis personeli hakkında tesis etmiş olduğu işlemleri *idarî işlem* olarak nitelendirmiş ve bu işlemlere karşı idarî yargı mercilerinde dava açılabilirliğini kabul etmiştir.¹⁷ Nitekim Danıştay Beşinci Dairesi 16.12.1987 tarihli ve E. 1987/1380, K. 1987/1783 sayılı kararında bu hususu aşağıdaki şekilde gerekçelendirmiştir:

TBMM Başkanlığınca TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idarî nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve

¹² GÜNDAY, Metin (2004), İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, s. 10.

¹³ GÖZLER, Kemal, "Yasama İşlemleri", www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm (erişim tarihi: 5.3.2008)

¹⁴ GÜNDAY (2004), s. 10-11.

¹⁵ GÖZLER (2007), s. 307.

¹⁶ ibid.

¹⁷ ibid., s. 308.

Komisyonların bir tasarrufu olarak düşünölemeyeceğinden... bu konudaki davalar idarî yargı mercilerinin görev alanına girmektedir.¹⁸

TBMM Başkanlığının ayrıca iki taraflı işlemleri yani sözleşmeleri de bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı, kendisine ait malvarlığı (binalar, taşıtlar vs.) hakkındadır. Alım-satım, kira gibi özel hukuktan kaynaklanan bu sözleşmeler “özel hukuk sözleşmesi” olup, bu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklara adlî yargı mercilerinde bakılır. Buna karşılık bu sözleşmelerden bir kısmı da “idarî sözleşme”dir. TBMM Başkanlığının özel bir mesleki bilgi ve ihtisas gerektiren geçici işlerde çalıştırdığı personeli ile imzaladığı idarî hizmet sözleşmeleri gibi “idarî sözleşme”lerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ise idarî yargı mercilerinde çözümlenir.

2.3. Yasama İşlemi-Yargı İşlemi Ayrımı

Organik kritere göre, yasama işlemleriyle yargı işlemleri de rahatlıkla ayrılır. Yasama organınca yapılan işlemler yasama işlemi, yargı organınca yapılan işlemler ise yargı işlemidir. Yasama organı TBMM Genel Kuruludur. Yargı organı ise bağımsız mahkemelerdir. Buna göre, yasama organının “iddia-tespit-müeyyide” aşamalarını içeren ve bu nedenle de maddî açıdan yargı işlemine benzeyen işlemleri de yasama işlemidir. Çünkü TBMM hiçbir şekilde “bağımsız mahkeme” sayılamaz.¹⁹ Örneğin Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması usulünde görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanının yapmış olduğu bazı eylemlerin vatana ihanet suçunu oluşturduğu iddia edilir. Bu iddia TBMM Genel Kurulunda görüşölür ve Genel Kurul iddianın doğru olduğu kanaatine varırsa ilgili Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divana sevkine karar verir. Keza meclis soruşturması sonucunda ilgili bakanın Yüce Divana sevkine karar verilmesinde veya yasama dokunulmazlığının kaldırılması usulünde de benzer aşamaların olduğu

¹⁸ Danıştay Beşinci Dairesi, 16 Aralık 1987 Tarih ve E.1987/2380, K.1987/1783 Sayılı Karar, Danıştay Dergisi, S. 70-71, s. 271.

¹⁹ GÖZLER, Kemal, “Yasama İşlemleri”, www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm (erişim tarihi: 5.3.2008)

söylenbilir.²⁰ Tüm bu işlemler maddî açıdan yargı işlemine benzeseler de organik açıdan yasama işlemidirler ve yasama işlemlerinin hukukî rejimine tabidirler.

3. Yasama İşlemi Türleri

Yasama organı belli bir sonuca yönelik irade açıklamasını her zaman *kanun* ya da *karar* biçiminde yapmamaktadır. Başka bir ifadeyle, yasama işlemleri kanunlar ve parlamento kararlarından ibaret değildir.²¹ Gerçekten uygulamada neticesinde kanun ya da karar ortaya çıkmadığı halde, TBMM'nin belli bir konuda iradesini açıkladığı yasama işlemleri de vardır ki; biz bu çalışmada bu tip işlemleri “*diğer (isimsiz) yasama işlemleri*” olarak adlandıracamız. Şu halde yasama işlemleri, kanun, parlamento kararları ve diğer yasama işlemleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır.²²

GÖZLER, yasama işlemlerinin esas itibarıyla kanun ve karardan ibaret olduğunu, ayrıca TBMM Başkanı Kararı adı altında üçüncü bir yasama işleminin de kabul edilebileceğini belirtmektedir.²³ GÖZLER, Anayasanın TBMM Başkanına verdiği yasama ile ilgili görev ve yetkilerin yanında yine Anayasanın 87. maddesinde TBMM'ye verilen görev ve yetkilerin bulunduğunu ifade etmekte ve TBMM Başkanının yaptığı işlemlerin idarî işlem ya da parlamento kararı olmadığını söylemektedir.²⁴ Dolayısıyla Anayasa uyarınca TBMM Başkanınca yapılan bu işlemlerin üçüncü bir grup yasama işlemi olarak düşünmenin mümkün olduğunu belirtmektedir.²⁵ Bu işlemlere örnek olarak da Anayasanın 93. Maddesine göre TBMM Başkanının TBMM Genel

²⁰ GÖZLER (2007), s. 302.

²¹ İBA, Şeref (2006), *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, s. 128-129; BOZKURT ve İBA (2006), s. 51-52.

²² İBA, Şeref (2008), *Türk Parlamento Hukukunda “Yasama İşlemi” ve “Karar” Kavramları*, Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN'a Armağan Cilt II *Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları*, Ankara, s. 401-407.

²³ GÖZLER (2007), s. 308.

²⁴ *ibid.*

²⁵ *ibid.*

Kurulunu olağanüstü toplantıya çağırmasını vermektedir.²⁶ Ancak biz bu değerlendirmeye katılmıyoruz.

Öncelikle, uygulamada “TBMM Başkanı Kararı” diye bir işlem türü bulunmamaktadır. Organik kriter uyarınca da yasama işlemi, yasama organının yasama görev ve yetkileriyle ilgili olarak belli bir hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Yasama organı deyince de akla TBMM Genel Kurulu gelmelidir. TBMM Başkanının yasamayla ilgili bir takım görev ve yetkileri olduğu muhakkaktır; ancak, bunların hiçbiri TBMM Genel Kurulu’ndan bağımsız ve kendi inisiyatifiyle gerçekleştirilen işlemler değildir.²⁷

Yasama işlemi türleri şunlardır:

3.1. Kanun

Kanun, yasama işlemlerinin en yaygın ve bilinen türünü oluşturmaktadır. Nitekim, 1982 Anayasasının TBMM’nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87’nci maddesinde de “kanun koymak, kaldırmak ve değiştirmek” ilk sırada düzenlenmiştir.

Kanunun biri maddî diğeri de şeklî olmak üzere iki ayrı anlamı vardır. İlk kez 1961 Anayasasının TBMM’nin görev ve yetkilerini düzenleyen 64’üncü Maddesinin gerekçesinde ifade edilen maddî manada kanun ve şeklî manada kanun kavramları Türk Doktrininde de etraflıca inceleme konusu yapılmıştır.²⁸ Nitekim söz konusu maddenin gerekçesine göre,

Görülüyor ki, 64’üncü madde iki çeşit kanun anlamını ihtiva etmektedir. Gerçekten ‘kanun koymak’ ibaresinden maddî manada kanun kasdedilmekte, diğerlerinde ise şeklî manada kanun bahis konusu olmaktadır. TBMM’nin bu gibi tasarruflarının kanun şekline bürünmesi, her

²⁶ ibid.

²⁷ İBA (2008), s. 406.

²⁸ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. TEZİÇ, Erdoğan (1972), Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul, Fakülteler Matbaası, s. 33-49.

iki Meclisin, yetkilerini müştereken kullanabilmesini ve bu yolla kazâf murakabenin sağlanmasını istihdaf etmektedir.²⁹

Bu dönemde maddî manada kanun ve şeklî manada kanun kavramlarının zihinlerde tereddütlere yol açtığı belirtilmişse de, yasamanın kanun şeklinde yapacağı işlemlerin tabi olacağı hukukî rejim bakımından herhangi bir belirsizlik bulunmadığı ve her iki manada kanunun da Anayasa Mahkemesinin (AYM) denetimine tabi olacağı ifade edilmiştir.³⁰

Bugün ise bu kavramların içeriğinin belirlenmesinde bir belirsizlik bulunmamaktadır. Gerçekten maddî anlamda kanun genel, soyut ve kişisel olmayan hukuk kurallarını, şeklî anlamda kanun ise kanunun içeriğine bakılmaksızın yasama organınca kanun adı altında ve kanunlar için öngörülen usuller izlenerek yapılan yasama işlemlerini ifade etmektedir.³¹

Hukukumuzda kanunun mutlaka maddî manada olması, yani kural-işlem olması gerektiği yönünde bir kural bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, hem 1961 Anayasası döneminde hem de 1982 Anayasası döneminde genel, soyut ve objektif kurallar içeren kanunlar olduğu gibi, bu nitelikleri taşımayan, fakat maddî kanunlarla aynı usule ve de aynı hukukî rejime tabi olan kanunlar da vardır.³² Şeklî kanunların mutlaka genel ve soyut nitelikte kurallar içermesi gerekmez. Belli kişi ve durumlara ilişkin olarak da şeklî kanun kabul edilebilir. Örneğin yeni bir üniversitenin kurulmasını ya da belli bir ilin teşvik kapsamına alınmasını öngören kanunlar gibi.³³ Aynı şekilde maddî anlamda kanunların da mutlaka şeklî anlamda kanun olması gerekmemektedir. Nitekim idarenin düzenleyici işlemleriyle de kural-işlem niteliğinde, yani genel, soyut ve objektif hukuk kuralları içeren işlemler oluşturmak

²⁹ AYDOĞDU, Emine (2005), Teşkilâtı Esasiye'den Günümüze Anayasalar, Ankara, Palme Yayıncılık, 1. Baskı, s. 108.

³⁰ TEZİÇ (1972), s. 11.

³¹ TEZİÇ, Erdoğan (1997), Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta Basım, 4. Baskı, s. 9-11; GÜNDAY (2004), s. 81.

³² ÖZBUDUN (2004), s. 188.

³³ Yeni bir üniversite kurulmasına örnek olarak bkz. 26.3. 2006 tarihli ve 26111 sayılı RG'de yayımlanan 1.3.2006 tarihli ve 5467 sayılı Kanun; bir ilin teşvik kapsamına alınması konusunda bkz. 6.2.2004 tarihli ve 25365 sayılı RG'de yayımlanan 28.1.2004 tarihli ve 5084 sayılı Kanun.

mümkündür.³⁴ Dolayısıyla şöyle bir genelleme yapılabilir: her şekli kanun bir kanun olduğu halde, her maddi anlamda kanun bir kanun değildir. Bu sebeple, öğretide kanunun ancak şekli anlamda tanımlanabileceği kabul edilmektedir.³⁵

Şekli anlamda kanun anlayışını benimseyen yazarlar da, hukukumuzda her türlü işlemin kanun biçiminde yapılamayacağını kabul etmektedirler.³⁶ Başka bir ifadeyle, her ne kadar yasama yetkisi genel ve asli bir yetki olsa da kanun konusu olamayacak bir takım hukukî işlemler de vardır. Bu durumu, yasama organının yasama ve denetim işleviyle ilgili olarak yapamayacağı işleri de kapsayacak şekilde “yasama kısıtı” olarak nitelendiren yazarlar da vardır.³⁷ Kanun konusu olamayacak işlemleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Öncelikle, yasama organı, hukukî uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını çözüme anlamına gelen, maddi anlamda yargı işlemi niteliğinde olan bir işlemi kanun biçiminde yapamaz.³⁸
- Yine yasama organı, salt yürürlükteki kanunların uygulanmasından ibaret olan bir işlemi kanun yoluyla yapamaz.³⁹ Yani TBMM belli bir kanunu kabul ettikten sonra, o kanunun uygulanmasına yönelik işlemleri de yürütme organının yerine geçerek ayrı bir kanun yoluyla yapamaz. Aksi bir durumun kabulü, ÖZBUDUN’un da haklı olarak belirttiği gibi, Anayasanın yürütme görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna veren 8’inci maddesini işlevsiz hale getirecektir.⁴⁰
- Yine belli bir kişiye kanunla yükümlülük yüklenemeyeceği gibi, belli bir kişiyi kanunî yükümlülüklerinden kurtaran bir kanunun

³⁴ TEZİÇ (1997), s. 11.

³⁵ ÖZBUDUN (2004), s. 201.

³⁶ ibid.

³⁷ İBA (2006), s. 101-104; BOZKURT ve İBA (2006), s. 13-16.

³⁸ GÜNEŞ (1965), s. 40-41; ÖZBUDUN (2004), s. 201; GÖZLER (2007), s. 304.

³⁹ ÖZBUDUN (2004), s. 202; GÖZLER (2007), s. 304.

⁴⁰ ÖZBUDUN (2004), s. 202.

da çıkarılmayacağı kabul edilmektedir. Bu görüşün temelleri ise hukuk devleti ve eşitlik ilkesine dayanmaktadır.⁴¹

- Son olarak, biz yasama organının kendi işlerine ilişkin işlemleri de kanun biçiminde yapamayacağını düşünüyoruz.

3.2. Parlamento Kararları

Yasama işlemlerinin kanunlar ve parlamento kararlarından ibaret olduğunu ileri süren yazarlar, bu iki işlem türünü ayırmaya çalışırken; kanunun her iki meclisin ürünü olmasına karşılık, parlamento kararlarının her bir meclisin kendi ürünü olduğu ölçütünü kullanmışlardır.⁴² Ancak bu ölçüt, yasama organının çift meclisten oluştuğu ülkelerde kullanılabilir olmasına rağmen, Türkiye gibi, yasama organının tek meclisten oluştuğu ülkelerde yetersiz kalmıştır.⁴³ Bunun üzerine diğer bazı yazarlar, Fransız Hukukunda var olan “ısdar” kurumunu ölçüt olarak kullanmışlar ve parlamento kararlarını her bir meclisin kendisi tarafından alınan ve devlet başkanının ısdarına tabi olmayan işlemler olarak tanımlamışlardır.⁴⁴ Ancak bu getirilen ölçütün de sadece yürütme ve yasama organlarının kesin bir biçimde ayrılabilirdiği sistemlerde kullanılabilceği, meclis hükümeti sistemi gibi yürütme ve yasama organlarının iç içe geçtiği sistemlerde ise yetersiz kalacağı vurgulanmıştır.⁴⁵ Ayrıca konuya Türk Hukuku açısından bakıldığında, Cumhurbaşkanınca onaylama işleminin Fransa’daki “ısdar” işlemiyle aynı sonuçları doğurmadığı belirtilmiştir. Buna göre, Fransa’daki devlet başkanının ısdar işleminin, ısdara tabi işlemin yapılmasında tüm Anayasal ve yasal kurallara uyulduğunun tespiti ve söz konusu işlemin üçüncü kişilere duyurulmasıyla resmî kurum ve kuruluşlara

⁴¹ ÖZBUDUN (2004), s. 202; GÖZLER (2007), s. 305.

⁴² ÖZBUDUN, Ergun (1979), Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, AÜHF Dergisi, C. XXXVI, S. 1-4, s. 3.

⁴³ ibid.

⁴⁴ TEZİÇ, Erdoğan (1988), Parlamento Kararı ve Kanun, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 5, s. 122; ÖZBUDUN (1979), s. 3.

⁴⁵ TEZİÇ (1988), s. 121-122; ÖZBUDUN (1979), s. 3.

uygulama emri anlamına geldiği; Türk Hukukunda ise Cumhurbaşkanınca onaylamanın sadece duyurulma anlamına geldiği ifade edilmiştir.⁴⁶

Yine bazı yazarlar, parlamento kararlarını içtüzüğün basit bir uygulamasından ibaret olmayan bir önerenin meclis tarafından oylanması şeklinde tanımlamışlardır.⁴⁷ Ancak biz, Anayasada ve TBMM İçtüzüğünde parlamento kararları ile ilgili belirgin kurallar olmadığından, içtüzüğün uygulanması neticesinde ve her birleşimde alınan kararların da birer “parlamento kararı” olduğunu ve bunların parlamento kararlarının hukukî rejimine tabi olduğunu düşünüyoruz.

İşte bütün bu ölçütlerin yetersiz olması ve parlamento kararlarının çok değişik türde ve yapıda olmaları nedeniyle ancak olumsuz bir biçimde tanımlanabileceği belirtilmiş ve parlamento kararları, yasama meclislerinin tek başlarına veya birlikte yaptıkları, kanun dışındaki bütün işlemleridir şeklinde tanımlanmıştır.⁴⁸

Ancak biz, gerek yukarıda ifade etmeye çalıştığımız ölçütlere gerekse de parlamento kararları için yapılan tanıma katılmıyoruz. Her şeyden önce, yukarıda ifade edilen ölçütleri getiren ve tanımlayan yazarlar, yasama işlemlerinin kanun ve parlamento kararlarından ibaret olduğunu kabul etmek gibi bizce doğru olmayan bir noktadan hareket etmektedirler. Gerçekten birazdan açıklamaya çalışacağımız gibi, neticesinde bir kanun ya da parlamento kararı ortaya çıkmadığı halde, yasama organının hukuksal bir sonuca yönelik iradesini açıkladığı *diğer yasama işlemleri* de vardır. Dolayısıyla parlamento kararlarının doğru bir tanımını yapabilmek için yasama organının bu tür işlemlerinden de ayırımını sağlayacak bir ölçütün parlamento kararlarının tanımında yer alması gerekmektedir. Ayrıca, yukarıda parlamento kararları için verilen tanım, olması gerekenden çok geniş olduğu kadar, parlamento kararlarının yasama meclislerinin hangi organı tarafından hangi şekilde ve hangi konulara yönelik alındığını içermemesi nedeniyle de eksiklikler taşımaktadır.

⁴⁶ TEZİÇ (1972), s. 139-140; ÖZBUDUN (2004), s. 215.

⁴⁷ TEZİÇ (1988), s. 123.

⁴⁸ TEZİÇ (1972), s. 11; ÖZBUDUN (1979), s. 4-5.

Bütün bu açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere, parlamento kararlarını tanımlayabilmek için öncelikle onların özelliklerinin belirlenmesi ve belirlenen bu özelliklerin de yapılacak olan tanımda yer alması gerekmektedir. Böylelikle, hem parlamento kararlarının diğer iki yasama işlemi türü olan kanun ve diğer yasama işlemlerinden farkını ortaya koymak hem de parlamento kararlarının özelliklerinin belirtilmesiyle daha net bir tanım yapabilmek mümkün olacaktır.

Parlamento kararlarının özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- *Parlamento kararları yasama meclislerinin genel kurulları tarafından alınır:* Parlamento kararları her şeyden önce bir Genel Kurul tarafından alınır. Dolayısıyla yasama meclislerinin komisyonları, başkanlık divanları ya da başkanları tarafından alınan kararlar parlamento kararı sayılmazlar.

- *Parlamento kararları genel kurulda yapılan bir oylama neticesinde alınır:* Madem ki, yasama işlemi, yasama organının yasama görev ve yetkileriyle ilgili olarak belirli bir sonuca yönelik irade açıklamasıdır; parlamento kararı biçiminde yapılacak bir yasama işleminde böyle bir irade açıklaması, Genel Kuruldaki belli orandaki bir çoğunluğun aynı yöndeki tutumunun tespit edilmesini gerektirmektedir. Bu tespit etme işlemi de Genel Kurulda yapılan bir oylama ile yapılmaktadır. Bu oylama neticesinde bir parlamento karardan söz edilebilmesi için de karar yetersayısında belirtilen oranda bir çoğunluğun aynı yönde oy kullanması gerekmektedir. Türk Hukukunda karar yetersayı Anayasanın 96'ncı ve TBMM İçtüzüğü'nün 146'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, karar yetersayı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak bu sayı, hiçbir zaman TBMM üye tamsayısının (550) dörtte birinin bir fazlasından (139) az olamaz.

- *Parlamento kararları yasama organının iç işleyişine, yürütme organıyla ilişkilerine ve Anayasa ve özel kanunlarda açıkça parlamento kararı şeklinde yapılabildiği belirtilen işlemlere yönelik olarak alınabilirler:* Her şey parlamento kararı konusu olmaya elverişli değildir. Başka bir ifadeyle, yasama organı her konudaki iradesini parlamento kararı biçiminde açıklayamaz. Bu her şeyden önce

temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğini öngören Anayasal ilkeye aykırı olur (AY. md. 13). Dolayısıyla, yasama organı, kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendiren konuları parlamento kararı yoluyla düzenleyemez.

Yine Anayasada açıkça kanunla yapılması öngörülen bir konu hakkında da parlamento kararı alınmaz. Örneğin Anayasanın 73'üncü maddesine göre vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Anayasanın bu açık hükmüne rağmen vergi ve benzeri malî yükümlülüklerin parlamento kararıyla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması Anayasaya aykırı olacaktır.

Bu sebeplerle parlamento kararları ancak, yasama organının iç işleyişine (Meclisin tatile girmesi, komisyonlara üye seçimi gibi), var olan hükümet sisteminin bir gereği olarak yürütme organıyla olan ilişkilerine (güvenoyu, gensoru nedeniyle hükümetin düşürülmesi kararları gibi) ya da Anayasa ve özel kanunlarda açıkça parlamento kararıyla düzenlenmesi öngörülen konulara (kalkınma planlarının onaylanması gibi) yönelik olarak alınabileceklerdir.

Görüldüğü üzere, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması dolayısıyla kanun konusunun sınırsız olmasına karşılık, yani Anayasaya aykırı olmamak kaydıyla her konunun kanun konusu olabilmesine karşılık, parlamento kararları her konuda alınamamakta ve ancak belli konular parlamento kararlarıyla düzenlenebilmektedir. İşte bu şekilde, yasama organının karar alamayacağı konuları tek bir başlık altında toplayabilmek için “*karar kısıtı*” kavramı önerilebilir.

• *Parlamento kararları devlet başkanının onayına tabi değildir:* Kanunların aksine, parlamento kararlarının yürürlüğe girmesi için devlet başkanının onayı gerekmemektedir. Gerçekten parlamento kararlarının bazıları Resmî Gazete’de yayımlanmakta bazıları ise yayımlanmamaktadır. Hangi parlamento kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanacağı ise TBMM İktüzüğünün 182’nci maddesi uyarınca Başkanlık Divanının 23.6.1989 tarihli ve 40 sayılı kararı uyarınca kabul ettiği “Resmî Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet

Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik”te⁴⁹ tek tek belirlenmiştir. Yönetmeliğin 3’üncü maddesine göre, örneğin İktüzükte değişiklik yapılmasına ilişkin kararların, kalkınma planlarına ilişkin kararların, tatil ve ara verme kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanması gerekmektedir. Resmî Gazete’de yayımlanması gereken bu kararlar, yayımlanmak üzere Başbakanlığa Cumhurbaşkanının değil TBMM Başkanının imzasıyla gönderilir.

• *Parlamento kararları kural olarak yargısal denetime tabi değildir:* Yasama meclislerinin kendi çalışma koşullarını kendilerinin belirlemesi anlamına gelen yönetsel bağımsızlık ilkesi, parlamento kararlarının yargısal denetim dışında tutulmasını da gerektirir.⁵⁰ Nitekim Anayasamıza göre, içtüzük ve içtüzük değişikliği kararları (AY. md. 148) ile yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya milletvekilliğinin düşürülmesi kararları (AY. md. 85) dışındaki parlamento kararları yargısal denetim dışında bırakılmıştır.

Bu şekilde parlamento kararlarının özelliklerini belirlemeye çalıştıktan sonra, bu özelliklerden hareket ederek parlamento kararlarını şu şekilde tanımlayabiliriz:

Parlamento kararları, yasama meclislerinin kendi iç işleyişlerine, yürütme organıyla olan ilişkilerine, Anayasa veya özel kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülen işlemlere yönelik olarak, Meclis Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan ve devlet başkanının onayıyla kural olarak yargısal denetime tabi olmayan yasama işlemidir.

Yukarıda verilen tanımdan da anlaşıldığı üzere, parlamento kararlarının Genel Kurulda yapılan bir oylama neticesinde alınmaları, onları, Genel Kurulun bilgisine sunularak gerçekleştirilen diğer yasama işlemlerinden; konu yönünden sınırlı olmaları, devlet başkanının onayına ve kural olarak yargısal denetime tabi olmamaları ise kanunlardan ayırmaktadır.

⁴⁹ Bu yönetmelik için bkz. 1.10.1989 tarihli ve 20299 sayılı Resmî Gazete.

⁵⁰ ÖZBUDUN (2004), s. 224.

3.3. Diğer (İsimsiz) Yasama İşlemleri

Yasama işlemlerinin bir diğer türü de diğer (isimsiz) yasama işlemleridir. Nitekim uygulamada, yasama işlemleri her zaman kanun ya da parlamento kararı şeklinde ortaya çıkmamakta, bazı konulara ilişkin yasama işlemleri Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmak suretiyle gerçekleşmektedir. Zaten diğer yasama işlemlerinin bilgiye sunma yöntemiyle gerçekleşmesi nedeniyle bu tip işlemleri “bilgiye sunma işlemleri” olarak nitelendiren yazarlar da vardır.⁵¹

Uygulamaya bakıldığında, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan her husus neticesinde diğer yasama işlemleri meydana gelmemektedir. Başka bir ifadeyle, Genel Kurulun bilgisine sunulan her husus diğer yasama işlemlerini meydana getirmedeği halde, diğer yasama işlemlerinin tamamı Genel Kurulun bilgisine sunulmak suretiyle gerçekleşmektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı bir kanunu bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderebilir. İşte Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerini içeren geri gönderme tezkeresi, TBMM’ye ulaştığı tarihten itibaren yapılacak ilk birleşimin başında TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmaktadır. Tamamen TBMM Genel Kuruluna bilgi vermeye yönelik bu durum neticesinde herhangi bir yasama işlemi meydana gelmemektedir. Nitekim bu durum, tutanaklara da şu şekilde yansımaktadır:

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, gündeme geçiyoruz.

Başkanlığın Genel Kurula sunuşları vardır.

Cumhurbaşkanlığının bir tezkeresi vardır; okutup, bilgilerinize sunacağım:

— 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 6 ncı maddesinin Anayasanın 89 uncu maddesine göre bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderildiğine ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkeresi (3/1037)

28/04/2006

BAŞKAN - Bilgilerinize sunulmuştur.⁵²

⁵¹ BOZKURT ve İBA (2006), s. 51-52.

⁵² TBMMTD, D. 22, YY. 4, C. 118, B. 96, 2.5.2006, s. 479-484.

Bu örnekte de görüldüğü gibi, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan her husus neticesinde bir yasama işlemi ortaya çıkmamaktadır. İşte biz, sanki bilgiye sunulan her husus neticesinde bir yasama işlemi ortaya çıkıyor gibi bir izlenim vermemek ve de diğer yasama işlemlerini ortak bir isim altında toplamanın güçlüğüne vurgu yapmak amacıyla, bu çalışmada, bilgiye sunularak gerçekleştirilen yasama işlemlerini “diğer (isimsiz) yasama işlemleri” olarak adlandıracağız.

Diğer yasama işlemlerinin başta Anayasa, TBMM İçtüzüğü, özel kanunlar ve parlamento teamülleri olmak üzere toplam dört kaynağı vardır.

Diğer yasama işlemlerinin Anayasamızdaki yansımaları 84’üncü maddede görmekteyiz. Gerçekten 84’üncü maddenin başlığı “Milletvekilliğinin düşmesi” olup, maddede düşme sebepleri tek tek sayılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında milletvekilliğinin kesin hüküm giyme ve kısıtlanma halinde düşmesi düzenlenmektedir. Nitekim 84’üncü maddenin ikinci fıkrası şu şekildedir: “*Milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle olur.*” Konuyu düzenleyen TBMM İçtüzüğü’nün 136’ncı maddesinin ikinci fıkrası da Anayasadaki hükme paralel bir şekilde,

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğine seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan milletvekili hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla üyelik sıfatı sona erer.

hükümünü içermektedir. Madde metinlerinde de açıkça görüldüğü üzere, milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, TBMM Genel Kurulu kararıyla olmamakta, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla olmaktadır.⁵³ Başka bir ifadeyle, kesin hüküm giyme ve kısıtlanma halinde milletvekilliğinin düşmesi diğer yasama işlemleri türünde bir işlemdir.

⁵³ ONAR, Erdal (1997), 1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 14, s. 415, 439.

Anayasanın 85'inci maddesinde ise milletvekilliğinin düşmesine Meclis Genel Kurulunca karar verildiği durumlarda (istifa, milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar ve devamsızlık) bu karara karşı ilgili milletvekiline veya bir diğer milletvekiline, kararın alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde, ilgili kararın Anayasaya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurma imkanı tanınmıştır. Görüldüğü üzere, bu maddede 84'üncü maddenin ikinci fıkrasına yollamada bulunulmaması da isabetli olmuştur. Zira, yukarıda da belirtildiği gibi, Anayasanın 84'üncü maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen kesin hüküm giyme veya kısıtlanma sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi durumunda ortada bir parlamento kararı bulunmamakta, milletvekilliğinin düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla gerçekleşmektedir.

TBMM İçtüzüğünde de diğer yasama işlemlerinin örneklerini görmek mümkündür. Nitekim İçtüzüğün 22'nci maddesi komisyon üyeliklerinde boşalma durumlarını düzenlemektedir. Buna göre, mensubu olduğu siyasî parti ile üyelik bağı sona eren veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasî partiye mensup olan milletvekilinin, komisyon üyeliği kendiliğinden sona erer. Bunun dışında, her ne kadar İçtüzüğün 22'nci maddesinde açıkça düzenlenmese de komisyon üyeliğinden istifa, milletvekilliğinin düşmesi ve belli bir süreliğine kurulan geçici komisyonların (Meclis araştırması komisyonu gibi) görev süresinin sona ermesi durumlarında da komisyon üyeliği sona ermektedir.⁵⁴ Bunlardan komisyon üyeliğinden istifa işlemi de diğer yasama işlemleri türünde bir işlemdir. Nitekim, üyesi olduğu komisyondan istifa eden milletvekilinin TBMM Başkanlığına hitaben yazdığı önerge Genel Kurulun bilgisine sunulmakta ve böylece istifa işlemi gerçekleşmektedir.⁵⁵ Yani komisyon üyeliğinden istifa eden milletvekilinin komisyon üyeliği, TBMM Başkanlığına yazdığı önergenin verildiği anda değil,

⁵⁴ NEZİROĞLU, İrfan (2008), Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, s. 278.

⁵⁵ NEZİROĞLU (2008), s. 229.

ilgili önerenin TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulduğu anda sona ermektedir.⁵⁶

Yine TBMM İçtüzüğü'nün Altıncı Kısım "Denetim Yolları" başlığını taşımakta ve bu kısmın üçüncü bölümünde "Meclis Araştırması", beşinci bölümünde ise "Meclis Soruşturması ve Yüce Divana Sevk" konuları düzenlenmektedir. İçtüzüğü'nün 105 inci maddesine göre, Meclis araştırması komisyonunun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca kararlaştırılmaktadır. Gerçekten, uygulamada, tüm bu hususlar, Meclis araştırması komisyonu kurulmasına ilişkin parlamento kararında düzenlenmekte ve bu karar Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün 105'inci maddesinin ikinci fıkrasında ayrıca, "Araştırmayı üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir" hükmü yer almaktadır. Dikkat edilirse, bir aylık ek süre verilmesi konusunda İçtüzük Genel Kurula takdir yetkisi bırakmamıştır. Uygulamada da Meclis araştırması komisyonundan gelen süre uzatma talebi yazısı, Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmakta ve neticesinde herhangi bir oylama yapılmaksızın birleşimi yöneten Başkan tarafından İçtüzüğü'nün 105'inci maddesi uyarınca komisyona bir aylık ek süre verildiği Meclis Genel Kuruluna bildirilmektedir. Ve bu durum da aslında bir parlamento kararı olmamasına rağmen, "TBMM Kararı" olarak Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. İçtüzüğü'nün 105'inci maddesinde öngörülen bu durum Meclis Genel Kurulunda şu şekilde uygulanmaktadır:

BAŞKAN - Zeytin ve zeytinyağı ile diğer bitkisel yağların üretimindeki sorunların araştırılması amacıyla kurulan (10/41, 170, 177, 263, 295) esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Başkanlığının komisyonun görev süresinin uzatılmasına dair bir tezkeresi vardır; okuyorum:

B) TEZKERELER VE ÖNERGELER

3.- (10/41, 170, 177, 263, 295) esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Başkanlığının, komisyonun görev süresinin bir ay uzatılmasına ilişkin tezkeresi (3/1039)

⁵⁶ Örnek bir uygulama için bkz. TBMMTD, D. 22, YY. 1, C. 4, B. 30, 4.2.2003, s.220.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Zeytin ve zeytinyağı ile diğer bitkisel yağların üretimindeki sorunların araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Anayasanın 98, İttüzüğün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca kurulan (10/41, 170, 177, 263, 295) esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonumuz;

14.02.2006 tarihinde göreve başlamıştır. Anayasa ve İttüzük gereği kendisine verilen üç aylık süre içerisinde çalışmalarını tamamlayamayan Komisyonumuz, 20.04.2006 tarihinde yaptığı toplantıda aldığı karar gereğince, 14 Mayıs 2006 tarihinden itibaren bir aylık ek süre istenmesine karar vermiştir.

Gereğini bilgilerinize arz ederim.

Necdet Budak
Edirne
Komisyon Başkanı

BAŞKAN - İttüzüğün 105 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir” hükmü gereğince komisyona bir aylık ek süre verilmiştir.⁵⁷

Benzer bir durum, Meclis soruşturması komisyonlarıyla ilgili olarak daha açık bir şekilde TBMM İttüzüğünün 110’uncu maddesinin son fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan fıkra göre,

Soruşturma komisyonu, raporunu Anayasanın 100 üncü maddesine göre kuruluşundan itibaren iki ay içinde verir. Soruşturmanın bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Komisyonun bu konudaki istem yazısı Genel Kurulun bilgisine sunulur.

Görüldüğü üzere, tıpkı Meclis araştırması komisyonlarında olduğu gibi Meclis soruşturması komisyonlarına ek süre verilmesi konusunda da İttüzük koyucu Genel Kurula takdir yetkisi bırakmamıştır. Ancak Meclis araştırması komisyonlarından farklı olarak, Meclis soruşturması komisyonlarına ek süre verilmesinin usulü TBMM İttüzüğünün 110’uncu maddesinin son fıkrasında açıkça düzenlenmiştir. Buna göre, soruşturma komisyonlarına ek süre verilebilmesi için, komisyonun bu yöndeki istem yazısının Genel Kurulun bilgisine

⁵⁷ TBMMTD, D. 22, YY. 4, C. 118, B. 96, 2.5.2006, s. 487.

sunulması yeterlidir. Meclis soruşturması komisyonuna ek süre verilmesi işleminin de bir parlamento kararı olmamasına rağmen, “TBMM Kararı” olarak Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır. Nitekim Meclis soruşturması komisyonuna ek süre verilmesinin uygulaması Meclis Genel Kurulunda şu şekilde yapılmaktadır:

BAŞKAN - Karadeniz sahil yolu işlerinin ihalesinde müteahhit firmaların önceden anlaşmalarının bilinmesine rağmen, fiyatları ayarlayarak ve rekabete meydan vermeyerek devleti büyük ölçüde zarara uğrattığı iddiasıyla Bayındırlık ve İskân eski Bakanı Yaşar Topçu hakkında kurulan (9/9) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının komisyonun çalışma süresinin uzatılmasına dair bir tezkeresi vardır; okutup bilgilerinize sunacağım.

C) TEZKERELER VE ÖNERGELER

1.- (9/9) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının süre uzatımına ilişkin tezkeresi (3/582)

4.6.2004

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Karadeniz sahil yolu işlerinin ihalesinde müteahhit firmaların önceden anlaşmalarının bilinmesine rağmen, fiyatları ayarlayarak ve rekabete meydan vermeyerek devleti büyük ölçüde zarara uğrattığı ve bu eyleminin Türk Ceza Kanununun 205 inci maddesine uyduğu iddiasıyla Bayındırlık ve İskân eski Bakanı Yaşar Topçu hakkında kurulan (9/9) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu 3.6.2004 tarihli toplantısında, komisyon çalışmalarının süresinde tamamlanamayacağı gerekçesiyle, Anayasanın 100 üncü ve Meclis İçtüzüğü’nün 110 uncu maddesine istinaden, 13.6.2004 tarihinden itibaren başlamak üzere 2 aylık ek (yeni) süre istenmesine karar vermiştir.

Ek süre verilmesi hususunu takdirlerinize arz ederim.

Ünal Kacı
İstanbul
Komisyon Başkanı

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, bu komisyon daha önce 2 ay süre kullanmıştır. Anayasanın 100 üncü ve İçtüzüğü’nün 110 uncu maddeleri, soruşturmasını iki ay içerisinde bitiremeyen komisyona, iki aylık

yeni ve kesin süre verileceği hükmünü içermektedir. Bu nedenle, komisyonun süre talebini bilgilerinize sunuyorum.

Komisyona, 13.6.2004 tarihinden geçerli olmak üzere, iki aylık yeni ve kesin süre verilmiştir.⁵⁸

Ancak tüm bu açık hükümlere ve uygulamaya rağmen gerek Meclis araştırması komisyonlarına gerekse de Meclis soruşturması komisyonlarına çalışmalarını tamamlayabilmeleri için verilen ek sürelerin birer “TBMM Kararı” olarak Resmî Gazete’de yayımlanmaları bizce doğru değildir. Zira, bu yöndeki taleplerin kabul edilebilmesi için Meclis Genel Kurulunda bir oylama yapılmamakta ve dolayısıyla da bir parlamento kararı alınmamaktadır. Burada diğer yasama işlemi türünde bir yasama işlemi bulunmaktadır. Bu sebeple uygulamadan kaynaklanan bu yanlışlığın bir an önce düzeltilmesi gerekmektedir.

Diğer yasama işlemlerinden bazıları da özel bir takım kanunlarda düzenlenmiştir. Örneğin, TBMM’nin dış ilişkileri 28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir. Kanunun 1’inci maddesinde TBMM’nin milletlerarası faaliyetlerinin başlıcaları örnekleyici bir biçimde sayılmış, 2’nci maddesinde ise dostluk grupları hariç olmak üzere bu ilişkilerde TBMM’yi temsil edecek heyet üyelerinin seçilme esasları düzenlenmiştir. 3620 sayılı Kanunun 2’nci maddesinin a bendine göre,

Türkiye Büyük Millet Meclisini temsil edecek asıl ve yedek üyeler mensup oldukları siyasi parti grubunun iç yönetmelik hükümlerine göre aday gösterilirler. Bu adaylar T.B.M.M. Başkanlığınca Genel Kurulun bilgisine sunulmakla seçilmiş sayılırlar.

Söz konusu maddenin Genel Kuruldaki uygulaması ise şu şekilde yapılmaktadır:

BAŞKAN – Gündeme geçiyoruz.

Başkanlığın Genel Kurula sunuşları vardır.

⁵⁸ TBMMTD, D. 22, YY. 2, C. 52, B. 99, 9.6.2004, s. 190.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının bir tezkeresi vardır, okutup bilgilerinize sunacağım:

VI.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI

A) TEZKERELER

1.- İran İslami Danışma Meclisi Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Komisyonu Başkanının davetine istinaden, İran'a resmî ziyarette bulunacak olan TBMM Dışişleri Komisyonu üyelerinden oluşan heyeti belirlemek üzere, siyasi parti gruplarınca bildirilen isimlere ilişkin Başkanlık Tezkeresi (3/258)

31 Aralık 2007

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna

İran İslami Danışma Meclisi Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Komisyonu Başkanının davetine istinaden, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dışişleri Komisyonu heyetinin İran'a resmî bir ziyarette bulunması, Genel Kurul'un 25 Aralık 2007 tarihli 41. birleşiminde kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi hakkında 3620 Sayılı Kanunun ikinci maddesi uyarınca heyeti oluşturmak üzere siyasi parti gruplarının bildirmiş olduğu isimler Genel Kurul'un bilgilerine sunulur.

Köksal Toptan

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı

Murat Mercan	Eskişehir Milletvekili
İlhan Kesici	İstanbul Milletvekili
Mehmet Tekelioğlu	İzmir Milletvekili
Mehmet Şahin	Malatya Milletvekili
Metin Ergun	Muğla Milletvekili
BAŞKAN – Bilgilerinize sunulmuştur. ⁵⁹	

Görüldüğü gibi, 3620 sayılı kanuna göre TBMM'yi dış ilişkilerde temsil edecek heyet üyelerinin seçimi konusunda Genel Kurulda bir oylama yapılmamakta, dolayısıyla da bir parlamento kararı alınmamaktadır. Üyelerin seçimi Genel Kurulun bilgisine sunularak gerçekleştirilmektedir. Yani burada da diğer yasama işlemleri türünde bir yasama işlemi bulunmaktadır.

⁵⁹ TBMMTD, D. 23, YY: 2, C. 11, B. 44, 2.1.2008, s. 175:176.

Uygulamada parlamento teamülleri yoluyla da diğer yasama işlemlerinin yapıldığını görmekteyiz. Bunun en açık ve bariz örneğini ise ortak bildirimler ya da deklarasyonlar oluşturmaktadır.

Parlamento teamüllerinin oluşması için iki koşulun varlığı gereklidir. Bunlar:

- *Sürekli uygulama*: Belli bir tutumun, belli bir olay karşısında ilgilileri tarafından sürekli olarak tekrarlanması anlamına gelen sürekli uygulama, teamülün maddî unsurunu oluşturmaktadır.⁶⁰ Bir uygulamanın sürekli uygulama haline gelebilmesi için belirli bir süre yoktur.⁶¹ Başka bir ifadeyle, bir uygulama çok kısa süreli uygulansa bile, neticesinde bir teamülün oluşmasına yol açabilir.⁶²

- *Ortaya çıkan teamüle uyulmasının zorunlu olduğu kanısı*: Bu ise teamülün psikolojik unsurunu oluşturmaktadır.⁶³ Yani, sürekli uygulama neticesinde ortaya çıkan teamüle uyulmasının zorunlu olduğu yönünde bir kanının ortaya çıkması teamülün varlığı için yeterli olup, ayrıca bunun için bir yaptırımın öngörülmüş olması gerekmemektedir.⁶⁴

Ortak bildirimler ya da deklarasyonlar konusuna tekrar döndüğümüzde, bu konuyla ilgili ne Anayasada ne de TBMM İçtüzüğünde bir hüküm bulunmamaktadır. Gerçekten ortak bildirimler, parlamento uygulamalarıyla ortaya çıkmış, belli bir konuda TBMM'nin görüş ve düşüncelerini yansıtan siyasi içerikli ve bağlayıcılığı olmayan yazılı açıklamalardır. Uygulamaya baktığımızda çok değişik konularda ortak bildirimlerin TBMM Genel Kurulunda ele alınıp yayımlandığını görmekteyiz. Bunlar arasında; Kıbrıs ve Ege sorunu gibi Türkiye'nin dış politikasını, Almanya ve Bulgaristan'daki soydaşlarımız gibi yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarını ilgilendiren konularda, Bosna-Hersek ve

⁶⁰ TEZİÇ, Erdoğan (1980), Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, s. 66.

⁶¹ ibid.

⁶² ibid.

⁶³ ibid.

⁶⁴ ibid., s. 66.

Körfez savaşları gibi dünya gündemini belli bir süre meşgul eden olaylar hakkında ve çeşitli ülke parlamentolarında Türkiye aleyhine alınan kararlara karşı yayımlananları sayabiliriz.

Ortak bildirimler, TBMM'nin görüş ve düşüncelerini yansıtan ortak bir temenni niteliğinde olduğu için, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin ve TBMM'de temsil edilen fakat grubu bulunmayan siyasi partilerin yetkili temsilcilerinin TBMM Başkanlığına hitaben yazdıkları imzalı bir önerge neticesinde ortaya çıkmaktadırlar. Ancak uygulamada bu konuda bir birliktelik olduğunu söylemek güçtür. Gerçekten geçmişte yapılan ortak bildirimlere bakıldığında, ortak bildiri önergesine Mecliste grubu bulunsun ya da bulunmasın tüm siyasi parti temsilcileri, bazen bunlara ilave olarak bağımsız milletvekilleri adına bir bağımsız milletvekili bazen de bildirimini ilgili olduğu ülkenin dostluk grubu başkanları imza koymuşlardır.⁶⁵ Her ne kadar istikrarlı bir uygulama olmasa da ortak bildiri haline gelecek bir önergede, Mecliste temsil edilen tüm siyasi parti temsilcilerinin ve varsa bağımsızlar adına bir üyenin imzasının da bulunması gerekir. Aksi takdirde ortaya çıkacak bildiri, Meclisin değil belli siyasi partilerin bildirisi haline gelecektir.⁶⁶

Ortak bildirimler konusunda Anayasada ve TBMM İktüzüğünde bir hüküm bulunmaması nedeniyle, bunların yayımlanmasının usulü parlamento uygulamaları neticesinde ortaya çıkmıştır. Gerçekten 17 nci yasama döneminden günümüze kadar olan TBMM'nin ortak bildirimleri incelendiğinde, ortak bildiri önergesine imza koyanlar açısından farklı uygulamalar olsa da, artık bir teamül haline geldiğini kabul edebileceğimiz uygulamaya göre; ortak bildirimler, ortak bildiri metnini içeren önergenin, oturumu yöneten Başkan tarafından Genel Kurulun bilgisine sunulması ve bunun neticesinde de Başkan tarafından gereğinin Başkanlıkça yerine getirileceğinin Genel Kurula açıklanması suretiyle yayımlanmaktadır. Ayrıkça bazı durumlarda

⁶⁵ NEZİROĞLU (2008), s. 127.

⁶⁶ ibid.

ortak bildirilerin Genel Kurul kararıyla alınıp yayımlandığı da olmuştur.⁶⁷ Ancak genel uygulama bilgiye sunma şeklindedir. Gerçekten, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı Batı Avrupa ülkelerinin ve tüm uluslararası kuruluşların mücadeleye çağırılması için TBMM'nin 3.11.1992 tarihli 21 inci Birleşiminde alınan ortak bildirin Genel Kurulun bilgisine sunulmasından sonra, oturumu yöneten Başkanvekili Fehmi İŞIKLAR tarafından Genel Kurulun bilgisine sunulan ortak bildirin "karar" şeklinde alınmasının gerekli olmadığı şu sözlerle açıklanmıştır:

Böyle bir karar almanın gereği yok; ancak, bu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ortak temayülüdür ve kamuoyuna ve dünyaya duyurulmuş olacaktır. Ayrıca, Başkanlık, hem bunun kapsamını geliştirecek hem de konuşmaların ve önerilerin ışığında yapılması gerekenleri yapıp, ilgili ülkeler ve kamuoyu nezdinde girişimde bulunarak çözüme katkıda bulunacaktır. Bunu tutanağa geçmesi bakımından belirtiyorum.⁶⁸

Aynı şekilde, 19. Yasama Döneminde 1.3.1994 tarihli 77 nci Birleşimde, Yunan Parlamentosunun 19 Mayıs'ın sözde Pontus Soykırımını anma günü olmasını öngören yasayı kabul etmesiyle ilgili olarak yayımlanan ortak bildirin Genel Kurulun bilgisine sunulmasından sonra, birleşimi yöneten Başkanvekili Mustafa KALEMLİ tarafından yapılan açıklamada; ortak bildiri yayımlanmasını öngören önerilerin oylanmayacağı, daha önce alınan ortak bildirilerin de bu şekilde bilgiye sunulmak suretiyle yayımlandığı Genel Kurula bildirilmiştir.⁶⁹

Sonuç olarak, ortak bildirilerin genel bir uygulama olarak Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmak suretiyle yayımlandığını söyleyebiliriz. Nitekim ortak bildirilerin yayımlanması konusunda, bildiri metninin altında TBMM'de temsil edilen ve grubu bulunsun bulunmasın tüm siyasi partilerin temsilcilerinin ve varsa bağımsızlar adına bir bağımsız milletvekilinin imzasının bulunmasının yeterli olduğu, imzanın zaten genel bir kabulün göstergesi

⁶⁷ Örneğin TBMM'nin 6.3.2003 tarihli 42 nci Birleşiminde hazırlanan KKTC'yle ilgili ortak bildiri önergesi TBMM Kararı olarak kabul edilmiştir. Bunun için bkz. TBMMTD, D. 22, YY. 1, C. 6, B. 42, 6.3.2003, s. 409-415.

⁶⁸ TBMMTD, D. 19, YY. 2, C. 20, B. 21, 3.11.1992, s. 91.

⁶⁹ TBMMTD, D. 19, YY. 3, C. 54, B. 77, 1.3.1994, s. 142.

olduğu ve dolayısıyla oylama yapılması ve karar alınmasına gerek olmadığı; zaten oylama yapılmasının mevcut İçtüzük açısından da mümkün olmadığı ifade edilmiştir.⁷⁰

Genel uygulama uyarınca, Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulması suretiyle yayımlanan ortak bildirimler de diğer yasama işlemlerindedir.

4. Sonuç

Türk Anayasa ve Parlamento Hukukunda “yasama işlemi ve türleri” konusunda yapılan çalışmalarda kayda değer eksiklikler bulunmakta ve parlamento uygulamalarıyla tam örtüşmeyen bir takım değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu sebeple, yasama işlemi ve türleri konusunun sözü edilen eksiklikleri giderecek ve parlamento uygulamalarını da yansıtacak bir biçimde yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yasama işlemi, yasama organının yasama ve denetim görev ve yetkileriyle ilgili olarak belli bir hukukî sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Yasama organı, yasama ve denetim görev ve yetkileriyle ilgili açıklamasını her zaman “kanun” ya da “parlamento kararı” biçiminde yapmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, yasama işlemleri kanun ve parlamento kararlarından ibaret değildir. Uygulamada, yasama ve denetim görev ve yetkileriyle ilgili belli bazı hususların Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulmasıyla gerçekleşen ve bizim bu makalemizde “diğer (isimsiz) yasama işlemleri” olarak adlandırdığımız yasama işlemleri de bulunmaktadır. Ancak, Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulan her durumda diğer yasama işlemleri meydana gelmemekte, bunun için bilgiye sunulan bir husustan sonra yasama görev ve yetkileriyle ilgili bir hukukî sonucun meydana gelmesi gerekmektedir.

Şu halde, yasama işlemleri, kanun, parlamento kararları ve diğer (isimsiz) yasama işlemleri olarak üç türdür.

⁷⁰ NEZİROĞLU (2008), s. 128.

Yasama işlemlerinin üç türü olduğunu kabul ettiğimizden, “parlamento kararı” kavramının da yeniden tanımlanması gerekmektedir. Nitekim konuyla ilgili literatürdeki çok sayıda eserde, yasama işlemlerinin kanun ve parlamento kararlarından ibaret olduğu kabul edilmekte ve parlamento kararları sayıca çok ve heterojen bir yapıda olmaları nedeniyle olumsuz bir biçimde, yani, yasama organının kanun dışındaki bütün işlemleri olarak tanımlanmaktadır. Diğer yasama işlemlerini kabul etmeyen bu yaklaşım, şüphesiz parlamento uygulamalarıyla örtüşmemektedir. Dolayısıyla, parlamento kararlarının hem kanun ve diğer yasama işlemlerinden farkını ortaya koyacak hem de parlamento kararlarının tüm özelliklerini içerecek bir tanımının yapılması gerekmektedir. Bu anlamda parlamento kararları, yasama meclislerinin kendi iç işleyişlerine, yürütme organıyla olan ilişkilerine, Anayasa veya kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülen işlemlere yönelik olarak, Meclis Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan ve devlet başkanının onayıyla kural olarak yargısal denetime tabi olmayan yasama işlemidir.

Parlamento kararlarının Genel Kurulda yapılan bir oylama neticesinde alınmaları, onları, Genel Kurulun bilgisine sunularak gerçekleştiren diğer yasama işlemlerinden; konu yönünden sınırlı olmaları, devlet başkanının onayına ve kural olarak yargısal denetime tabi olmamaları ise kanunlardan ayrılmaktadır.

Diğer (isimsiz) yasama işlemlerinde, TBMM'nin yasama görev ve yetkileriyle ilgili bir konuda hukukî sonuca yönelik iradesinin ortaya çıkması için Genel Kurulda bir oylama yapılmamakta, belli bazı hususların Genel Kurulun bilgisine sunulması yeterli olmaktadır. Ancak tekrar hatırlatmak isteriz ki; Meclis Genel Kurulunun bilgisine sunulan her durumda diğer yasama işlemleri meydana gelmemekte, bunun için bilgiye sunulan bir husustan sonra bir hukukî sonucun meydana gelmesi ve bu hukukî sonucun da yasama görev ve yetkileriyle ilgili olması gerekmektedir.

Kaynakça

- AYDOĞDU, Emine (2005), Teşkilâtı Esasiye'den Günümüze Anayasalar, Ankara, Palme Yayıncılık, 1. Baskı.
- BOZKURT, Rauf ve İBA, Şeref (2006), 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, Ankara, Nobel Yayın, 3. Baskı.
- GÖZLER, Kemal (2007), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı.
- GÖZLER, Kemal, "Yasama İşlemleri", www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm (erişim tarihi: 5.3.2008).
- GÜNDAY, Metin (2004), İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayınevi, 9. Baskı.
- GÜNEŞ, Turan (1965), Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, Sevinç Matbaası.
- İBA, Şeref (2006), Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda), Ankara, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, s. 128-129.
- İBA, Şeref (2008), Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları, Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN'a Armağan Cilt II Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları.
- KUZU, Burhan (1987), Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Ve Güçlendirilmesi Eğilimi, İstanbul, Filiz Kitabevi
- ONAR, Erdal (1997), 1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 14.
- ÖZBUDUN, Ergun (1979), Parlâmento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, AÜHF Dergisi, C. XXXVI, S. 1-4.
- ÖZBUDUN, Ergun (2004), Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 8. Baskı.
- NEZİROĞLU, İrfan (2008), Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı.
- TBMM TUTANAK DERGİLERİ.
- TEZİÇ, Erdoğan (1972), Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul, Fakülteler Matbaası.
- TEZİÇ, Erdoğan (1980), Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, Fakülteler Matbaası.
- TEZİÇ, Erdoğan (1988), Parlamento Kararı ve Kanun, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 5.
- TEZİÇ, Erdoğan (1997), Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta Basım, 4. Baskı.