



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

**KANUN YAPIM SÜRECİ
SEMPOZYUMU**

17/01/2011



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

KANUN YAPIM SÜRECİ
SEMPOZYUMU

17/01/2011



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

EDİTÖRLER

Dr. İrfan NEZİROĞLU,
Genel Sekreter Yardımcısı (Yasama)

Dr. Fahri BAKIRCI,
Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı

Ö N S Ö Z

Kanun yapım süreci çokça teknik detayları olan ciddi bir süreçtir. Kanun tasarılarının hazırlanması sürecinde birçok kurum ve kuruluş görev almaktadır. İlgili bakanlıkta başlayan süreçte diğer bakanlıklardan, kurumlardan, sivil toplum kuruluşlarından, meslek örgütlerinden görüş alınmakta ve taslak Başbakanlığa sunulmaktadır. Başbakanlıkta nihai halini alan taslak, Bakanlar Kurulunun imzasına açılmakta ve kanun tasarısı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. Milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun teklifleri doğrudan TBMM Başkanlığına sunulmaktadır.

TBMM'ye sunulan tasarı veya teklifler Başkanlık tarafından komisyonlara havale edilmekte, komisyonlarda görüşülüp olgunlaştırıldıktan sonra Genel Kurula inmektedir. Genel Kurulda kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanlığına gönderilmekte, Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmekte ve kanun yapım süreci sona ermektedir.

Kaliteli bir devlet hizmeti, kaliteli bir yasama faaliyeti ile mümkün olur. Eğer zaman zaman vatandaşlar devletten şikâyetçi oluyor ise bunun önemli bir kısmı kanunlardan veya kanunların uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Kabul edilen kanunlara baktığımızda mevcut kanunlarda sıkça değişiklik yapıldığı bir gerçektir.

Nitelikli bir yasama faaliyeti yapabilmek için öncelikle kanun yapım sürecinde yer alan kişi ve kurumlar arasında sağlıklı bir diyalog ve işbirliği kurulmalıdır. Özellikle tasarılar hazırlanırken hem diğer kurumlardan, hem de sivil toplumdan görüş alınmalıdır.

Kanunlar sınırlı bir Türkçe kullanılarak yapılıyor. Kanunların dili anlaşılır olmalı ve metinlerde dil birliği sağlanmalıdır. Ayrıca kanun metinlerinde mümkün olduğunca zengin bir Türkçe kullanılmalıdır.

TBMM'de kabul edilen kanunlar incelendiğinde büyük ölçüde ikincil mevzuatta düzenlenmesi gereken hususların kanunla düzenlendiği görülmektedir. Meclis adeta kanun değil yönetmelik çıkartıyor. Sadece birkaç madde ile yapılacak düzenleme çok sayıda madde ile yapılıyor. Bunun en önemli nedeni bürokrasideki teftiş korkusudur. Yargının hukuksal denetim yerine yerindelik denetimi yapması da bu eğilimi desteklemektedir. Bürokrasi de ileride herhangi bir sorunla karşılaşmamak için her şeyi kanun metnine dercetmeyi tercih ediyor. Sonuçta hem ortaya çıkan kanunların ömrü kısa oluyor, hem de madde sayısı gereğinden fazla oluyor.

Madde yorumlanırken ilk bakılan metinler gerekçe ile Genel Kurul tutanakları olmaktadır. Gerekçelerin o madde ile yapılmak istenilen düzenlemenin amacını yansıtacak şekilde net olması gerekir. Öte yandan Genel Kurulda tasarı veya teklifin geneli veya maddeleri üzerinde yapılan konuşmalar önemli bir yasama belgesi olduğundan İttüzüğün de gereği olarak görüşülen konudan ayrılmadan ilgili madde veya bölüm üzerinde konuşmak gerekir. Aynı şekilde soru-cevap kısmındaki soruların madde ile ilgili olması, kanunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Aksi takdirde hem zaman kaybına neden olunuyor, hem konu üzerinde milletvekillerimiz ve gruplarımızın katkısı azalıyor, hem de bu süreçten beklenen fayda yeteri kadar hasıl olmuyor.

Kanun yapım sürecinin bütün aşamaları 17 Ocak 2011 tarihinde TBMM’de yapılan Kanun Yapım Sempozyumu ile masaya yatırıldı. Açılış konuşmalarının ardından sürecin bütün detayları bizzat kanun yapım sürecinde görev alan bürokratlar tarafından tartışmaya açıldı.

Sempozyumda yapılan sunumların kitap haline getirilmesi ile yasama literatürüne referans bir kaynak kazandırıldı. Kanun yapım sürecini merak eden herkes A’dan Z’ye bütün aşamalara ilişkin bilgileri ve hatta eleştirileri bu kitapta bulabilir. Kitabın ve içerisindeki tartışmaların daha nitelikli bir kanun yapım sürecine katkı yapacağını umuyor, emeği geçenlere teşekkür ediyorum.

Cemil ÇİÇEK
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

S U N U Ş

Usul kuralları, kimi zaman esası da etkileyen bazen de esası aşan nitelikte önemli kurallardır. Çünkü kararın alınmasına yönelik usul doğru tanımlanmamışsa, ortaya çıkacak zaman, enerji ve maddi kaynak israfının yanında, sorunları doğru biçimde sonuca bağlamanın imkanı da kalmayacaktır. Günlerce süren yorucu müzakerelerin sonucu "dağ fare doğurabilecek" ve kaynaklar gereksiz yere tüketilmiş olacaktır. Bu söylenenler en küçük bir kuruldaki çalışmadan büyük bir meclisin çalışmasına kadar geçerlidir. Türk parlamento tarihine bu gözle bakıldığında bu söylenenlerin farkında olduğu kolaylıkla görülür. Osmanlı Devleti döneminde meşruti yönetime geçilmesiyle birlikte Meclisler içtüzüklerini çıkarmış ve sağlıklı kararlar alınabilmesi için doğru yöntem kuralları edinmeye çalışmışlardır.

İlk içtüzük, meşruti monarşiyi öngören 23 Aralık 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılmıştır. Kanuni Esasi meclis çalışmalarının bir Nizamname-i Dâhili'ye göre yapılması gerektiğini dolaylı olarak anlatmaktadır. Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan 1877 yılında birer Nizamname-i Dahili çıkarmışlardır. 1920'de kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi 1927 yılına kadar Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dahilisinin hükümlerini uygulamış ve 1927 yılında bir Dahili Nizamname kabul ederek yürürlüğe koymuştur. 1973 yılında yeni bir Millet Meclis İçtüzüğü yapılmıştır. Bu İçtüzük bugün halen yürürlükte olan içtüzüktür. Osmanlı'dan günümüze içtüzüklerin tarihine biraz daha yakından bakıldığında şu görülmektedir: Her içtüzük, yapıldıktan çok kısa bir süre sonra kurallarının yetersiz olduğu, ihtiyacı yeterince karşılamadığı, zaman ve enerji israfına yol açtığı eleştirilerine maruz kalmıştır. Bu amaçla hemen her dönem kurulan özel komisyonlar aracılığıyla çalışmalar yapılarak ya mevcut içtüzük hükümlerinin değiştirilmesine yönelik öneriler geliştirilmiş ya da yeni içtüzük değişiklik taslakları hazırlanmıştır. Bütün bunlar göstermektedir ki Osmanlı'dan günümüze kadar bütün Meclislerimiz konunun öneminin farkındadırlar ve bu konuda yoğun çaba sarf etmişlerdir.

İçtüzük tarihinde değişiklik taslaklarının hazırlanma sürecine bakıldığında, hemen hepsinde yabancı ülke içtüzüklerinin Türkçe'ye çevrildiği, yabancı ülkelere gidilerek inceleme yapıldığı ve yapılmış araştırma sonuçlarından istifade edildiği görülmektedir. Ancak bu çeviri metinleri hiçbir yerde yayınlanmadığı gibi, hiçbir yerde de muhafaza edilmemiştir. Yapılan incelemeler, incelemeyi yapanların hafızalarında sınırlı kalmış, araştırma sonuçları herhangi bir yerde yayınlanmamış ve tartışılmamıştır. Diğer bir anlatımla içtüzük çalışmalarının tümü görevlendirilen dar bir grup tarafından yürütülmüş ve bu grup görevden ayrıldığında bütün birikim kaybolup gitmiştir: Bireysel hafızalar toplumsal hafızaya dönüştürülemezdir.

İşte bu nedenlerle 23. Yasama Döneminde bir Kanun Yapım Sempozyumu düzenlenerek kanun yapımı baştan sona bir süreç olarak masaya yatırılmış ve

tartışılmıştır. Sempozyumda nitelikli bir kanun yapım sürecine kavuşabilmek için sorunların neler olduğu bakanlık aşamasından başlayarak Cumhurbaşkanlığı aşamasına kadar ayrıntılı bir şekilde gözden geçirilmiştir. Bu amaçla yasama organını temsilen dönemin TBMM Başkanı Mehmet Ali Şahin ile yürütme organını temsilen Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek (halen Meclis Başkanı) süreçte yaşanan sorunları tespit eden açılış konuşmaları yapmışlar ve ardından bakanlıklardan, özerk kuruluşlardan, TBMM'den ve Cumhurbaşkanlığından katılan konuşmacılar kendi yönlerinden yaşadıkları sorunları dile getirmişler ve sorunların çözümüne yönelik önerilerde bulunmuşlardır. Bunun arkasından Meclis'te görev yapan bütün siyasi parti gruplarından birer konuşmacı kendi açılarından sorunlara değinmişlerdir. Böylece süreç ilk defa bir taraftan başından sonuna kadar tartışılmış ve diğer taraftan konuyla ilgili, siyasi ya da teknik, her tür düşünce ortaya konmuştur. Sempozyumda TBMM'nin gündeminde bulunan İçtüzük Değişiklik Taslağı da önemli oranda tartışılmış ve kimi eksik yönleri dile getirilmiştir.

Ülkemizde sağlıklı bir kanun yapım sürecine sahip olmanın en önemli araçlarından biri, sürecin, baştan sona, bütün ilgililerin katıldığı toplantılarda masaya yatırılmasıdır. Aksi takdirde belli birkaç uzmanın yol göstericiliğiyle hazırlanacak değişiklik önerileri sürecin bütününe görememe kusurunu taşımanın yanında, sonraki tartışmalara da ışık tutamayacaktır. Bu nedenle başlangıç olması gerektiğini düşündüğümüz bu sempozyumun çok daha sık aralıklarla ve daha geniş bir katılımcı kitlesiyle tekrarlanması gerektiği kanaatindeyiz.

Bu tür toplantılardan elde edilen sonuçların kaybolmaması, geniş kesimlere ve gelecek kuşaklara aktarılabilmesi için burada konuşulanların yayınlanması, en az toplantının kendisi kadar önemlidir. Bu nedenle söz konusu Sempozyumda sunulan bildiriler bir kitap haline getirilmiş bulunmaktadır. Sempozyumun düzenlenmesinde ve sunumların kitap haline getirilip bastırılmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyoruz.

Kitabın daha sonra yapılacak tartışmalara kaynaklık edeceğini ve daha sonra yapılacak tartışmalarda bir adım daha ileri gidileceğini umuyoruz. Süreci bütünüyle kapsayan bu tür kapsamlı çalışmaların usul sorununu kökünden çözmeye yönelik çok önemli katkılar sunacağını ve geçmişte yaşanan kısır döngünün kırılmasına etkide bulunacağını; bu kitabın kanun yapım süreci içinde yer alan bütün kamu görevlileri için olduğu kadar akademik camia için de referans bir eser olacağı inancıyla katkıda bulunan herkese teşekkür ediyoruz.

Dr. İrfan NEZİROĞLU
TBMM Genel Sekreter Yrd.
(Yasama)

Dr. Fahri BAKIRCI
TBMM Kanunlar ve Kararlar
Müdür Yrd.

İ Ç İ N D E K İ L E R

ÖNSÖZ	5
SUNUŞ	7
AÇILIŞ KONUŞMALARI.....	
Dr. İrfan NEZİROĞLU, Genel Sekreter Yardımcısı (Yasama)	13
Cemil ÇİÇEK, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı	15
Mehmet Ali ŞAHİN, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı	22

B İ R İ N C İ O T U R U M

KANUN TASARILARININ HAZIRLANMASI SÜRECİ.....

(Moderatör: Prof. Dr. Erdal ONAR)

Adnan YILMAZ, İşçileri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı	30
Adem KESKİN, Sağlık Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri	37
Osman YILMAZ, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Eski Daire Başkanı	43
Doç. Dr. Sanem BAYKAL, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Hukuku Başkanı	50
Gülhan ÖZKOÇ, Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Uzmanı	65
Uğur SANCARBABA, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanı	72
Akın ÇAKIN, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdür Yardımcısı ..	82
Mustafa DOĞAN, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdür Yardımcısı	88

İ K İ N C İ O T U R U M

KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN TBMM'DE GÖRÜŞÜLME SÜRECİ

(Moderatör: Ali EM- Yüksek Seçim Kurulu Başkanı)

Tasarı ve Tekliflerin İlk İncelemesi

Habip KOCAMAN, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürü103

Komisyonlarda Görüşme Süreci

Dr. Fahri BAKIRCI, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd. . . .113

Genel Kurulda Görüşme Süreci

Semra GÖKÇİMEN, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd. . . .144

Kanun Yazımı ve Cumhurbaşkanlığına Gönderme

Doç. Dr. Şeref İBA, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd. . . .179

Cumhurbaşkanınca Kanunun Yayımlanması

Emin SINMAZ, Cumhurbaşkanlığı Kanunlar ve Kararlar ve Hukuk İşleri Başkanlığı, Hukuk İşleri Müdürü185

Ü Ç Ü N C Ü O T U R U M

SİYASİ PARTİ GRUPLARININ KANUN YAPIM SÜRECİNE YAKLAŞIMI

(Moderatör: Nevzat PAKDİL- TBMM Başkanvekili)

Bekir BOZDAĞ, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili . . .198

Mehmet Akif HAMZAÇEBİ, Cumhuriyet Halk Partisi
Grup Başkanvekili.203

Emin Haluk AYHAN, Milliyetçi Hareket Partisi
Denizli Milletvekili.209

GENEL DEĞERLENDİRME VE KAPANIŞ

BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ OLARAK YENİ İÇTÜZÜK TASLAĞI

Dr. İrfan NEZİROĞLU, Genel Sekreter Yardımcısı (Yasama)225

KAYNAKÇA243

KANUN
YAPIM
SÜRECİ
SEMPOZYUMU
17/01/2011



AÇILIŞ
KONUŞMALARI

Dr. İrfan NEZİROĞLU

Cemil ÇİÇEK

Mehmet Ali ŞAHİN

AÇILIŞ KONUŞMALARI

SUNUCU – Sayın Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanım, Sayın Bakanım, Sayın Meclis Başkanvekilleri, Mecliste bulunan siyasi partilerin sayın grup başkanvekilleri, sayın milletvekilleri, Sayın Genel Sekreter Yardımcılarım, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve diğer devlet kurumlarının çok saygıdeğer bürokratları, değerli katılımcılar; Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun yapım sürecinin bütün aşamalarının tartışılacağı Kanun Yapım Süreci Sempozyumuna hoş geldiniz, şeref verdiniz efendim.

Bir gün sürecek sempozyumun ilk oturumunda kanun tasarılarının bakanlıklarda ve kamu kurum ve kuruluşlarında hazırlanması, ikinci oturumdaysa kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi süreci tartışılacaktır.

Program hakkında kısa bir konuşma yapmak üzere, bilgi vermek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreter Yardımcısı (Yasama) Sayın Dr. İrfan Neziroğlu’nu kürsiye davet etmek istiyorum.

TBMM GENEL SEKRETER YARDIMCISI (YASAMA) DR. İRFAN NEZİROĞLU – Sayın Meclis Başkanım, Sayın Başbakan Yardımcım, Yüksek Seçim Kurulu Başkanım, kıymetli hocalarım, sayın milletvekilleri, yasama bürokratları, değerli basın mensupları ve değerli katılımcılar; kanun yapım süreci konulu sempozyumumuza hoş geldiniz.

Bizim tespit edebildiğimiz kadarıyla, ilk defa böyle bir sempozyum düzenleniyor. 1959 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari Bilimler Enstitüsü tarafından “Kanun Yapım Tekniğiyle İlgili Meseleler” başlıklı, geniş katılımlı bir toplantı yapılmıştı. O toplantı kanun yapım sürecinden ziyade kanun yapım tekniği üzerineydi. Bu sempozyum ile ilk defa kanun yapım süreci bütün detayları ile birlikte masaya yatırılıp tartışılacaktır.

Parlamento hukuku dünyada hızla gelişmektedir. Avrupa’da yasama sürecine destek veren, yasama araştırmaları yapan çeşitli merkezler vardır. Bunların bir kısmı üniversiteler bünyesinde, bir kısmı hükûmetle bağlantılı, bir kısmı da bağımsız yapıya sahiptir. Hollanda Yasama Akademisi bunların en bilinenlerinden bir tanesidir. Bu gelişmelere paralel olarak, kanun yazım tekniği de önem kazanmaktadır. İngiltere’de ve İngiliz ekolünün geçerli olduğu ülkelerde kanun tasarıları başbakanlık bünyesindeki yasama danışmanlığı bürosu tarafından hazırlanmaktadır. Örneğin, bir bakanlık bir tasarı hazırlamak isterse istemini detaylı bir şekilde yazılı olarak bu büroya iletmekte ve taslak metin bu bürodaki yasama uzmanları tarafından hazırlanmaktadır. Bizde ise süreç ilgili bakanlıkta başladıktan sonra birçok kurumun görüşü alınmakta, en son Başbakanlık tarafından nihai hâle getirilmektedir. Dolayısıyla, hem kanun yapım hem de kanun yazım sürecine farklı aşamalarda farklı kurumlar ve kişiler müdahil olmaktadır.

Ülkemizde kanun yapım süreci incelendiğinde, çeşitli sorunların öne çıktığı görülmektedir. Hızlı yasama süreci, kanunlarda sürekli ve çok sayıda değişiklik ihtiyacı, zaman zaman kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği, tasarıların hazırlık aşamasına sivil toplumun yeterince katılamaması, kanun yazımının her bakanlıkta farklı birimler ve kişiler tarafından yapılması ve iktidar değişikliklerinde bu kişilerin de büyük ölçüde değişmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinde gündemin belirsizliği ve hızla değişmesi, iktidarın kanunları hızlı bir şekilde Meclisten geçirme isteği ile muhalefetin engelleme girişimleri arasında denge kurmanın zorluğu bunlardan birkaçıdır. Uygulamaya baktığımızda ilginç örneklerle karşılaşmaktayız. Örneğin, siyasi parti grupları arasında uzlaşma olduğunda, geçen hafta gördüğümüz gibi, yaklaşık 2.700 maddelik toplam 8 kanun tasarısı 3 birleşimde kabul edilebilmektedir. Fakat uzlaşma olmadığı zaman da, Suriye sınırındaki mayınların temizlenmesine ilişkin 6 maddelik tasarının görüşmelerinde olduğu gibi görüşmeler çok uzun süre devam etmektedir. Bu tasarının görüşmeleri 8 birleşim sürdü, 12 Mayıs’ta başlayıp 3 Haziranda sona erdi.

Bugünkü sempozyumun amacı, kanun yapım sürecini uzmanlar ve bizzat bu süreçte görev alan yasama bürokratları tarafından A'dan Z'ye masaya yatırıp tartışmaktır. Sempozyumdan iki temel beklentimiz vardır. Birincisi, süreci tanımlamak, başka bir ifadeyle bir tasarı taslağının ilgili bakanlık tarafından nasıl hazırlandığı, diğer bakanlıklar ve kamu kurumlarının sürece nasıl katkı yaptığı, Başbakanlıkta taslağın nasıl tasarıya dönüştüğü, Türkiye Büyük Millet Meclisinde komisyonlar ve Genel Kuruldaki görüşmelerin nasıl olduğu ve Cumhurbaşkanlığı aşamasıdır. İkinci beklenti ise, daha iyi nasıl olur yaklaşımıyla sürecin eleştirisini yapmak, tabiri caizse kurum taassubunu bir kenara bırakarak çuvaldızı biraz da kendimize batırmaktır.

Sempozyum üç oturumdan oluşmaktadır. Birinci oturuma Parlamento Hukukunun kurucusu olarak gördüğümüz Prof.Dr.Erdal Onar hocamız başkanlık yapacaktır. Bu oturumda kanun tasarı taslaklarının hazırlanma süreci masaya yatırılacaktır.

İkinci oturuma Yüksek Seçim Kurulu Başkanımız Sayın Ali Em başkanlık edecektir. Biz Sayın Em'i kanun yapım tekniği konusundaki kitaplarıyla tanıyoruz. Bu oturumda, kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisindeki görüşülme süreci ve Cumhurbaşkanlığı aşaması incelenecektir.

Meclis Başkanvekilimiz Sayın Nevzat Pakdil'in başkanlık edeceği üçüncü ve son oturumda, siyasi parti grubu temsilcileri, süreci, siyasi açıdan değerlendireceklerdir.

Sunumların daha sonra kitap olarak bastırılması ve referans bir kaynağa dönüştürülmesi düşünülmektedir. Böylece ilk defa kanun yapım sürecinin bütün aşamalarının yer aldığı kıymetli bir başucu kitabına sahip olacağız.

Daha şeffaf, katılımcı ve etkin bir kanun yapım süreci için yasama bürokratlarının hem kendi aralarında hem de sivil toplumla bir araya gelip sürekli görüş alışverişinde bulunmaları gerekir. Bu sempozyumun bir başlangıç olmasını diliyorum. Umarım bir süre sonra kanun yapım tekniği konusunda da benzer bir sempozyum gerçekleştiririz.

Sözlerime son verirken, katılımlarından dolayı özellikle Başbakan Yardımcımız Sayın Cemil Çiçek Bey'e ve uzun süredir yapmayı düşündüğümüz bu sempozyuma destek vererek gerçekleşmesini sağlayan Meclis Başkanımız Sayın Mehmet Ali Şahin'e özellikle teşekkür etmek istiyorum. Yasama olarak sırada başka projelerimiz de var. Kendilerinin desteğiyle inşallah kısa zamanda bunları da hayata geçireceğiz.

Sempozyumun başarılı geçmesi temennisiyle hepinize saygılar sunuyorum.

(Alkışlar)

SUNUCU – Efendim, çok teşekkür ediyoruz.

Sayın konuklar, değerli katılımcılar, şimdi konuşmasını yapmak üzere Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayın Cemil Çiçek'in kürsüye teşekkürlerini arz ederim.

DEVLET BAKANI VE BAŞBAKAN YARDIMCISI CEMİL ÇİÇEK –

Sayın Başkan, çok değerli konuklar, değerli katılımcılar, saygıdeğer basın mensupları; hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Sözlerimin başında evvela böylesine önemli bir konuyu gündeme getirdikleri için Sayın Başkana ve mesai arkadaşlarına çok teşekkür ediyorum. Hakikaten son derece önemli bir konu ama kabul etmek gerekir ki geç kalmış da bir konudur. Keşke yasama yılının, seçim döneminin başlangıcında bu konular gündeme gelseydi veya daha evvel gelmiş olsaydı belki biraz sonra yapacağımız tespitlerin bir kısmından bugün sarfınazar etmiş olabilirdik ama işin neresinden dönersek kârdır. Hiç olmazsa, bugün burada yapılacak toplantılar sonucunda ortaya çıkan fikirler demeti hem İttüyük açısından hem de önümüzdeki yıllarda kanun hazırlama süreci açısından önemli bir kaynak teşkil edecektir.

Bir defa şunu kabul etmemiz lazım. Devlet ürettiği hizmetlerin bir kısmını kanunlar yoluyla gerçekleştirmektedir. Vatandaş memnuniyeti de büyük ölçüde kanunlarla ilgilidir, onun uygulamasıyla, hem kendisiyle hem uygulamasıyla ilgili. Eğer zaman zaman vatandaşın devletten şikâyeti oluyor ise bunun önemli bir kısmının yasalardan ya da yasaların uygulanmasından kaynaklandığını çok açık olarak görmemiz gerekir. Onun için kaliteli bir devlet hizmeti, kaliteli bir yasama faaliyetini de beraberinde getirmektedir.

İkinci olarak, yine mevzuattaki karmaşa, karışıklık, önceki çıkan kanunla sonraki arasındaki irtibatın kurulamaması, kanunlar arasındaki irtibatların iyi kurulamaması, bir kısım hizmetlerin, bir kısım düzenlemelerin gözden kaçırılması, beraberinde bir hukuki karmaşa, uygulama karmaşası da getirmektedir. Bu da devlete karşı olan ilgide, vatandaşın devlet hizmetlerinden memnuniyetinde olumsuz bir rol ifa etmektedir.

Şunu kabul etmemiz lazım: Türkiye çok büyük bir ülke. Şu an 73 milyon rakamını telaffuz ediyoruz ve böylesine büyük bir ülkenin, dünyadaki hızlı değişimi de dikkate aldığımızda, çok önemli ihtiyaçları var. Düünden bugüne gelen ihtiyaçları var, yeni karşılaştığımız bir kısım sıkıntıları var. Bunlar ister istemez bir kısım yasaları gözden geçirmemizi, bazı konularda da yepyeni yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmamızı zaruri kılmaktadır. Bunun yanında, teknolojideki gelişme kanun yapma açısından önem arz ediyor. Çağımız bir anlamda elektronik çağı. Eskiden klasik usullerle yapılan bir kısım iş ve işlemler, sözleşmeler, imzalar ve benzeri bir kısım insani ilişkiler bugün elektronik or-

tamda yapılabilmektedir. Bu ise düzenlenmesi fevkalade zor bir alan çünkü teknoloji çok süratle değiştiği için dün yaptığımız yasalar bugünün ihtiyaçlarını karşılayamıyor, zaman zaman da yeteri kadar Türkiye’de bunun birikimi olmadığı için yaptığımız düzenlemeler eksik kalıyor. Eksik kalan düzenlemeler toplumsal hayatta da beraberinde birçok sıkıntı çıkarıyor. Adalet Bakanlığım döneminde -bir misal vermek gerekirse- elektronik imzayla ilgili bir çalışma yapıyoruz. Bir buçuk sene üzerinde çalışıldı, üniversitelerimizde, değişik kurumlarda. Doğrusunu isterseniz, dünyada da bu manada çok kapsamlı bir düzenleme olmadığı için yaptığımız iş, evet, bir kanun getirdik, elektronik imza o dönemde geldi, Meclisten çıktı ama ne kadar sıkıntılı olduğunu hâlen biliyoruz. Dolayısıyla, teknolojiadaki bu hızlı değişim yasalarda da bir kısım eksiklikler, aşınmalar veya sorunların gerisinde kalmak gibi bir sonucu doğurmaktadır.

Üzerinde durmamız gereken bir başka husus, Türkiye’ye mahsus olan bir durum. Türkiye bir manada 1959, daha sonra 1963’te resmen benimsediğimiz ve 1963’ten bu tarafa Türkiye’nin Avrupa Birliği gibi bir hedefi var. Avrupa Birliği hedefi demek, Batı dünyasında yer almak, Batı değerlerini benimsemek ve mevzuatımızı da, uygulamalarımızı da o standarda yükseltmek demektir. Bunun için hükûmetler, özellikle 1999’dan sonra daha yoğun bir şekilde, siyasi kriterlerin yerine getirilebilmesi, oradaki şartların, ön şartların karşılanabilmesi açısından ulusal programları ilan etti. Birden fazla ulusal program. Son program, bildiğim kadarıyla sekiz yüz sayfalık, çok kapsamlı bir program. Bunun önemli bir kısmı birinci ve ikinci mevzuatta köklü değişiklikler gerektiriyor. Avrupa Birliği süreci ise bir takvime bağlıdır, yani ucu açık değildir. Ne zaman yaparsanız olur değil, belli tarihlere kadar belli yasaların çıkarılması, belli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bunu yapmadığınız takdirde siyasi sebeplerle işin uzaması ayrı, bunu bahane etmeleri ayrıdır Avrupa Birliğinin, ama netice itibarıyla biz kendi üzerimize düşen yükümlülükleri yerine getirebilmek bakımından, belli bir zaman dilimi içerisinde, belli yasaların süratle çıkarılması gerekmektedir. Bu ise klasik anlamda kanun yapma sürecini zorlayan, orada bir kısım usul ve esasları göz ardı etmeyi mecbur kılan bir süreçtir. Bir hatırlatma yapmak gerekirse, hatırlarsanız, Türkiye müzakere sürecine gelmezden evvel Genişlemeden Sorumlu Verheugen Türkiye’ye geldi, altı tane yasanın bir buçuk ay içerisinde çıkarılması gibi bir hedef koydu. “Eğer bunu çıkarırsanız Aralık ayındaki liderler toplantısında Türkiye’ye müzakere tarihi verilebilir.” Altı tane yasa dediğiniz öyle üç beş maddelik yasa değil. Ceza Hukuku alanında çok temel değişiklikler getiren, Ceza Kanunu, Ceza Muha-

kemesi Kanunu, bilinen adıyla İnfaz Kanunu dâhil olmak üzere yaklaşık iki bin maddeyi bulan bir değişikliğin bir buçuk ay içerisinde yasalaşmasını Türkiye'nin önüne koydu. Türkiye ya yardan geçecek ya serden geçecek tabiri caizse. Aralık ayında müzakere tarihi alabilmesi bakımından olağanüstü toplantı yaparak böylesine önemli yasaları kısa sürede yasalaştırmak gibi bir sorunla karşı karşıya kaldı. Bugün bu sorun hâlen devam ediyor. Belki klasik yasama düzeni içerisinde olmayan torba yasa ya da uyum yasaları, bir kanunla birden fazla kanunda değişiklik yapan kanun modeli böyle bir zarureten kaynaklanıyor. Tabii her torba yasa bundan kaynaklanıyor diyemem ama netice itibarıyla böyle bir usulün ihdas edilmesi bir zarureten, bir zorunluluktan kaynaklandı. Hâlen, zaman zaman da bu devam ediyor. Tabiatıyla torba yasanın beraberinde getirdiği birçok sorun da var. Çünkü bir kanun maddesini kendi bütününden kopararak bir başka yerde düzenleme yapıyorsunuz. Zaman zaman gözden kaçan hususlar oluyor, bağlantılar tam kurulamıyor, belki yeteri kadar her bir madde üzerinde de durulamıyor olabilir ama bu zaruret hâlen de devam ediyor. Tabiatıyla, iş niye bu noktaya geldi? Belki ev ödevlerimizi zamanında yapabilseydik geriye dönük, 1963'ten bu tarafa, Türkiye Avrupa Birliği konusunda tereddütler geçirmeseydi de bu düzenlemeler geçmişe dönük, uzun zaman dilimi içerisinde yapılabilseydi, bir ayda, bir buçuk ayda, iki ayda bu kadar çok maddeli kanunları ya da bir kanunla birden fazla kanunda değişiklik yapmak gibi bir zarureti Türkiye yaşamazdı, sıkıntıyı yaşamazdı.

Şimdi, bütün bunlar bir tarafa, bir öz eleştiri olarak -demin burada ifade edildi- çıkardığımız veya çıkarmakta olduğumuz yasalarla ilgili de birkaç hususu tartışmaya açık olarak ama kendimce doğru kabul ettiğim için burada ifade etmek istiyorum. Birincisi şudur: Evvela, Türkiye'nin resmi dili Türkçedir. Yasalarımızı Türkçe yapıyoruz ama Türkçeyi çok kötü kullandığımız da bir gerçektir. Evvela şu dil meselesini bir halletmemiz lazım. Bir ülkenin kaç kelimeyle kendi dilini konuştuğunun en temel göstergesi yasalarda kaç kelimeyi kullandığına bağlıdır. Bu manada son derece zengin bir kaynağa sahip olan Türkçemize rağmen, çok kısır, çok sınırlı bir Türkçe ile kanun yaptığımızı, bunun da uygulama dâhil birçok sıkıntıyı beraberinde getirdiğini görmemiz gerekir.

Hatta bunun için Sayın Başkanım bir çalışma da yapabiliriz. Yaptırabilirseniz önemli bir hizmet olur.

Demin söyledik, Avrupa Birliği içerisinde yer almak istiyoruz. Fransızlar acaba yasa yaparken kaç kelimeyle Fransızca'yı kullanıyor, Almanlar kaç kelimeyle

kullanıyor, biz kaç kelimeyle Türkçeyi kullanıyoruz? Şimdi, bunun beraberrinde çok büyük sorun getirdiğini görmemiz gerekir. Giderek kısır bir Türkçe ile ya da Türkçeyi kısırlaştırarak kanun yapmaya çalışıyoruz. Bu son derece sa-kıncalıdır.

İkincisi, kanunları yaparken dil birliği de yoktur Türkçenin kullanımında. Her bakanlıktan aynı konuyla ilgili farklı kelimeler kullanılarak geliyor. Doğru mudur, yanlış mıdır bilmem ama en azından tartışılın diye ifade ediyorum. Bırakalım X Bakanlığı ile Y Bakanlığının gönderdiği tasarıları, aynı bakanlığın ayrı ayrı zamanlarda Meclise gönderdiği tasarıda, birinde “tekrarlamak” diyor, öbüründe “yinelemek” diyor, bir başkasında başka türlü kelimeler. Şimdi bu anlamayı da zorlaştırıyor. Neticede bu yasaları vatandaş için çıkarıyoruz, vatandaşın da bunu anlamada, yorumlamada ciddi sıkıntıları var. Hatta aynı bakanlığın aynı dönemde farklı farklı birimlerinden gelen tasarılarında bile bu aksaklığı, bu tezatı görüyoruz. Evvela bunu bir ifade etmek istiyorum.

Üçüncüsü, Türkiye Büyük Millet Meclisi hakikaten yasa mı yapıyor, yoksa yönetmelik mi çıkarıyor bunun tartışılması lazım. Evet, yani, bunu söylerken kendimin de içinde bulunduğu hükümetleri de dâhil ederek söylüyorum. Burada bir öz eleştiri yapıyoruz. Kimsenin fırsatçılık yapmasına da gerek yok. Bu değerlendirmelerin hepsi geriye dönük. Son sekiz senedir Türkçe kötü kullanılıyor da on beş sene evvel çok mu iyi kullanılıyordu? Değil. Netice itibarıyla, bu söylediklerim yasama faaliyetinin -hangi tarihten itibaren alırsanız- tümünü kapsayan değerlendirmeler. Benim kanaatimce, Mecliste uzunca bir zamandan beri, Türkiye’de âdeta yönetmelik çıkarılıyor kanun adı altında. Yetmiş madde, seksen madde, elli madde, temel yasaları... Onlar tamam. Bunun sebebi nedir diye biraz kafa yormaya çalıştım. Neden bir yönetmelikte, ikinci mevzuatta yer alması gereken hükümler kanuna konuluyor ve bunun için madde sayısı artırılıyor, maddelerin de her birisi birden fazla fıkradan, paragraftan müteşekkil uzun bir tirada dönüşüyor? Bunun sebebi şudur geriye dönüp baktığımızda, belli bir süreden beri bürokraside bir yılgınlık var, teftiş yılgınlığı. Teftişten korkuyor. Bir imza sahibi bir metnin altına, bir tasarrufun altına imza atarken “Ne olur ne olmaz, ileride başıma bir iş gelir mi?” düşüncesiyle, her şeyi kanuna yazmak gibi kendisini emniyete alacak bir kanun yapma yolu bulduk şimdi. Onun için ileride başına bir iş gelmesin diye mevzuatta, yönetmelikte, tüzükte düzenlenebilecek, hatta böyle bir düzenlemeye bile gerek olmayan hususlarda “Korkulu düş görmektense uyanık yatmak iyidir.” diyor, aklına ne geliyorsa bunu kanuna yazıveriyor. O zaman da belki

sekiz-on maddeyle düzenlenmesi gereken bir kanun oluyor kırk madde, elli madde. Bu da Mecliste bir zaman kaybına sebebiyet veriyor.

İşin bir üçüncü boyutu -kimse alınmasın, kendimi de işin içerisine koyarak söylüyorum- eğitimdeki kalitesizliğin en bariz yansıdığı alan yasama düzenlemeleriyle ilgilidir. Eğer siz o konuyu iyi bilemiyorsanız, iyi araştıramadıysak, geriye dönük eğitimi bu manada tam alamadıysak sık sık kanun değişiklikleri geliyor. Bunu gördük biz. Kendi sorumluluk taşıdığım yasalar açısından da bunu gördük, kanunu değiştirdik. Bir ay sonra, daha yürürlüğe girmeden bir defa daha değiştirmek mecburiyeti hasıl olduysa, bu toplumsal mecburiyetten dolayı değil, kanun hazırlama sürecinde görev alan arkadaşlarımızın konuyu tüm yönleriyle ihata edememesinden kaynaklanıyor idi. Bunu da bir kalite meselesi olarak huzurunuzda getirmek istedim.

Üzerinde duracağım bir başka husus da şudur: Çıkardığımız yasalar Anayasa Mahkemesine gidiyor, Anayasa Mahkemesi zaman zaman bu kanunların tümünü veya bir kısmını iptal ediyor. Bunun için de bir süre koyuyor, altı ay, bir sene. Şimdi, bunu müteaddit defalar söylemiş olmamıza rağmen, bürokratlarımız birinci ay duruyor, ne hikmetse, ikinci ay duruyor, üçüncü ay duruyor, tam sürenin dolmasına yakın altıncı ayda, beşinci ayda tutuyorlar “Aman efendim, şunu çıkarmazsak filanca gün bir boşluk meydana gelir, bir kaos meydana gelir.” İyi de canım, yani, bu kanunun iptal edilen maddeleriyle ilgili süre başladı, bu toplantıları niye birinci ayda yapmıyoruz, ikinci ayda yapmıyoruz da güneş batarken işlem yapmaya kalkıyoruz? Bu da -kabul etmek lazım ki- bir zihni tembelliğimizi açıkça ortaya koyuyor. Tabiatıyla, son ana gelince, bu yasaları çıkarmak gibi bir zaruret karşımıza çıktığı zaman da yeteri kadar araştırma yapılmadan, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınmadan apar topar, boşluğa düşmemek için veya bir kaos meydana gelmesin diye kanunları Meclise sevk etmek gibi bir durumla karşı karşıya kalıyoruz.

Başka ifade edeceğim hususlardan bir tanesi de şudur: Yasama sürecinde, artık, günümüz dünyasında sivil toplumların çok önemli rolü var. Bizde sivil toplum sayısı ne kadardır bilemem ama bir kısmının sivilliği kendinden menkuldür. Kendisi yoktur ortada, tabelası vardır. Yasa gönderirsiniz, tasarı gönderirsiniz cevap gelmez. Bu işe üniversitelerimiz de dâhildir. Çok açık, net ifade edeyim, buradaki kayıtlarımızda da vardır. Mesela bir ceza kanunu gönderilmiştir bine yakın yere, gelen görüş sayısı elli ya da elli ikiyi geçmemiştir. Bir yasa tasarısını en az otuz yere gönderiyoruz, en az. Ama bunun önemli bir kısmından

cevap gelmez, meslek kuruluşlarımızın önemli bir kısmından cevap gelmez. Cevap geldiği noktada da “Müzakere sürecine katılsın.” denildiğinde seremoni kısmında gözüktürüz, ondan sonra kayboluruz. Ondan sonra yoktur ve sonradan “Bizim görüşümüz alınmadı, görüşümüz alınsaydı bu hususlarda, işte, şunu söylerdik, bunu söylerdik...” yasa çıktıktan sonra herkes konuşmaya başlıyor. Hâlbuki yapılması gereken iş, bu sürece daha yasa yapılırken aktif katkı vermektir. Türkiye bu manada çok katkı veren bir sivil toplum yapısına ve sayısına sahip değildir. Bunun en açık ifadesini ceza kanunu yapımı sırasında gördük. Burada bir defa daha teşekkür ediyorum, en fazla katkı veren kadın dernekleri olmuştur. En az destek veren de üniversitelerimiz olmuştur. Hatta birinden bir cümle geldi, buradaki kayıtlarda var: “Biz ceza kanunu yapamayız, başka bir ülkeden en son -İspanya’yı kastederek söylüyordu- o kanunu tercüme edelim, yürürlüğe koyalım.” gibi öylesine, bizi de üzen bir sıkıntıyı yaşamışızdır. İsterseniz, son çıkardığımız yasalara baktığımızda, öğretim üyelerimizin -o komisyonda çalışanları kastetmiyorum elbette o süreçte bunlar var, onun dışında- şu kadar hukuk fakültesi var ama gelen görüş açısından baktığımızda, önemli bir kısmının bu konuya ilgi göstermediğini de burada ifade etmek istiyorum.

Ayrıca, yine bu yasama süreci içerisinde bir tasarı görüşülürken İttüzük hükümlerinin kötüye kullanımı, maksat dışı kullanımı Parlamentonun itibarını da zedeliyor. Buna bir çare bulmamız lazım Sayın Başkan. Yani, iyi bir yasama için iyi bir İttüzüğe ihtiyaç var. Hepimizin mutabık kaldığı bir İttüzük çalışması var, ümit ederiz ki bu veya hiç olmazsa bunun önemli bir kısmının, bir an evvel, öbür döneme girmeden bu dönemin sonucunda hiç olmazsa Mecliste görüşülmesinde fayda var. Gerçekten de 3’üncü kanalın da getirdiği bir imkânla neyi konuşuyorsak, neyi müzakere ediyorsak o konu değil, onun dışındaki konular o konu üzerinden konuşulmaya çalışılıyor. Bu da tabiatıyla siyasette olan bir husus ama bunun istisna olması lazım. Herkesin katkısının müzakeresi yapılan konuyla ilgili olması gerekir iken onun dışındaki konular, gündemdeki konular, gazete manşetlerindeki konular kanunu ikinci plana itiyor, biz başka şeyleri konuşuyoruz.

Burada, Meclisi yöneten sayın başkanlarımızın da aşırı bir müsamahasının olduğunu düşünüyorum. Bir somut misal vermek gerekirse İttüzüğün 81’inci maddesi var, İttüzüğün 81’inci maddesinde “Tasarı veya teklifin tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemi yapılır.” diyor. Soru ne üzerinde olacaktır? O hüküm konulurken neyi konuşuyorsak, yani diyelim ki Borçlar

Kanunu'nu konuşuyorsak konuşulan o maddeyle ilgili, o bölümle ilgili, o yasa ile ilgili olması lazım. Buğday taban fiyatıyla ilgili soru burada soruluyor, falanca yerdeki bir trafik kazasıyla ilgili bir gelişme varsa o buradan soruluyor. Başka alanlarla ilgili konu, görüşülmekte olan kanunla ilgili değil, tasarıyla ilgili değil, başka alanlar... Bunu ben müteaddit defalar gündeme getirmeye çalıştım, elbette o konularda bilgi ihtiyacı olabilir, ilgililerin bu konuda bilgi vermesi gerekebilir ama onun konuşulacağı yer, zemin ve dayanağı olan madde 81'inci madde değildir.

Bunun ispatı ortadadır, önümüzdeki hafta yine yasa görüşeceğiz, 81'inci maddeye göre soru-cevap kısmı başladığında sorulan soruların yüzde kaç görüştüğümüz tasarıyla ilgilidir, yüzde kaç gündemdeki başka siyasi konularla ilgilidir? Bu neyi ifade ediyor? Kanunu uygulayacak olanlar, kanun koyucunun meramı nedir, neyi nasıl anladı, bu maddeyi düzenlerken neleri gözettiler de böyle bir madde getirdi, bu tutanaklara bakacaktır, bu tutanakları bilecek. Kanun koyucunun muradının ortaya çıkması açısından 81'inci madde önemli. Bu konu ikinci plana itilirse, gündemde ne varsa onunla ilgili konular gündeme geliyor demektir. Dolayısıyla, bir kısım kanun yapma sürecinde bugün yaşadığımız tıkanıklığın önemli bir kısmının İttüyükten kaynaklandığını ifade etmek istiyorum. Bu hem zaman kaybına sebebiyet veriyor hem konu üzerinde milletvekillerimizin, gruplarımızın katkısını maalesef azaltıyor, hem de bu süreçten beklenen fayda yeteri kadar hasıl olamıyor demektir.

Daha tartışılacak epey konular var. Ben kendi tespitlerim olarak bunları ifade ettim, bunların içerisinde doğru olanlar var, eksik olanlar var ama tartışılması lazım. Ümit ediyorum ki bu toplantının sonucunda ortaya çıkan metinler hepimiz için bir mehzaz teşkil eder, bir kaynak teşkil eder. Bundan sonraki düzenlemelerde, özellikle İttüyük düzenlemelerinde en azından, bu toplantıların sonucunda ortaya çıkan bilgilerin son derece faydalı olacağı kanaatini taşıyorum.

Tekrar bu toplantı vesilesiyle, emeği geçen herkese teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.

SUNUCU – Efendim, çok teşekkür ediyoruz.

Sayın konuklar, değerli katılımcılar, şimdi konuşmalarını yapmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Mehmet Ali Şahin'in kürsüye teşekkürlerini arz ederim.

TBMM BAŞKANI MEHMET ALİ ŞAHİN – Saygıdeğer Başbakan Yardımcımız, değerli milletvekili arkadaşım, Yüksek Seçim Kurulumuzun Saygıdeğer Başkanı, saygıdeğer katılımcılar, hocalarımız; ben de hepinizi en içten duygularla selamlıyorum.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletimiz adına yasama görevini yerine getiren tek yetkili kurumumuzdur. Meclisimizin çatısı altında bugün Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama birimi yetkilileri, kurumlarımızın yasama süreçlerine katkısı olan yetkilileri bir araya geliyorlar. Aynı zamanda öğleden sonra da siyasi partilerimizin grup başkanvekilleri ve yetkilileri bir araya geliyorlar ve yasama süreçleriyle ilgili yaşadığımız sorunları gözden geçirecekler. Acaba yaşanan bu sorunları asgariye indirebilir miyiz, hatta mümkünse bunları tamamen ortadan kaldırılabiliyor muyuz, bu konuları görüşecekler. Bu yönüyle ben, bu sempozyumun parlamenter sistemimize ciddi katkılar sağlayacağına, demokrasimizin daha da güçlenmesine katkı sağlayacağına inanıyorum. O nedenle bu toplantı sebebiyle katkısı olan arkadaşlarımı tebrik ediyorum ve tabii katılan, değişik kurumlarımızdan gelen siz saygıdeğer misafirlerimize de Meclisimize hoş geldiniz diyorum.

Cemil Bey'in bir tespiti ben de katılıyorum. Gerçekten böyle bir çalışma yasama döneminin başında yapılmış olsaydı herhâlde çok daha isabetli olurdu ama İngilizlerin bir atasözü var: “O kadar geç, o kadar geç ki erken sayabiliriz.” diyor İngilizler. Biz de böyle bir çalışmayı erken de kabul edebiliriz.

Efendim, şu içinde bulunduğumuz binanın veya işte diğer binaların mutlaka bir mimarı var, mühendisleri var, teknik elemanları var, ustası var, kalfası var, çıracı var, çalışanları var, planı var, projesi var, malzemesi var, ihtiyaç analizi yapılan listeleri var ve tabii bütün bu çalışmaların sonucunda işte bu tür binalar ortaya çıkıyor. Herkesin uymak zorunda olduğu yasaların da hazırlanmasının mutlaka uzmanları olacaktır ve olmalıdır. Yasa hazırlama süreçlerinin de mutlaka bir yolu, yordamı, usulü, kriterleri olacaktır, olmalıdır.

Ben 1979 Haziran İstanbul Hukuk Fakültesi mezunuyum. Benim okuduğum dönemde yasa yapma amaçlı herhangi bir ders okutulduğunu hatırlamıyorum, şimdi var mı bilmiyorum. Var mı şu anda hukuk fakültelerinde?

TBMM GENEL SEKRETER YARDIMCISI (YASAMA) DR. İRFAN NEZİROĞLU – Parlamento hukuku var Başkanım.

TBMM BAŞKANI MEHMET ALİ ŞAHİN – Parlamento hukuku... Ama, bizim dönemimizde yoktu böyle bir ders, hatırlamıyorum.

Niye söylüyorum bunu? Gerçekten yasa yapmanın son derece önemli olduğu kanaatindeyim. Cemil Bey bu konuyla ilgili tecrübelerinden de istifade ederek çok güzel tespitlerde bulundu. Kendisine tamamen katıldığımı ifade etmek istiyorum. Mutlaka kanun yapmanın her kurum tarafından dikkate alınacak kriterleri ve standartları olmalıdır. Böyle olmadığı takdirde ne oluyor? Bakın, bir yasanın hazırlanmasından uygulama aşamasına kadar -biraz önce İrfan Bey de ifade etti- birçok kurumumuz katkıda bulunuyor. Her kurumumuz kendi anlayışına göre yasama süreçlerine katkıda bulunursa bir birliktelik sağlanamıyor. O nedenle birtakım pürüzlerin ortaya çıkması, birtakım olumsuzlukların ortaya çıkması, bir noktada ortaya çıkan bir olumsuzluğun tüm süreç boyunca devam ettiğini gözlemlememiz mümkün duruma geliyor.

Hemen şunu ifade edeyim: Türkiye Büyük Millet Meclisimiz yasa yapmada performansı çok yüksek bir parlamentodur. Bakın 23'üncü Dönem sona eriyor, şu ana kadar, bana arkadaşlarımızın verdiği bilgiye göre, kanun tasarı ve teklifi olarak Parlamentomuza 1.601 tasarı ve teklif geldi. Bunlardan 415 tanesi... İrfan, öyle midir?

TBMM GENEL SEKRETER YARDIMCISI (YASAMA) DR. İRFAN NEZİROĞLU – Doğrudur Başkanım.

TBMM BAŞKANI MEHMET ALİ ŞAHİN – Ezberinde değil senin de. 415 tanesi yasalaşma imkânı buldu.

İngiltere'de yılda 30-35 tane yasa çıkıyor, Almanya'da aşağı yukarı bizim yarımızdan çok daha az yasa çıkıyor. Peki, bunun nedeni nedir? Yani, bizde bu kadar çok yasa yapıyor olmamıza rağmen yasa ihtiyacı azalmıyor da niye artıyor? Hâlâ niye yasa çıkarma ihtiyacını hissediyoruz?

Bunun bana göre iki tane önemli nedeni var: Bir tanesini Başbakan Yardımcımız Sayın Çiçek çok güzel, ayrıntılı şekilde ifade ettiler. Türkiye bir değişim ve dönüşüm yaşıyor ve tabii ki eskiyen, günün ihtiyaçlarına cevap vermeyen yasaların değiştirilmesi gayet doğaldır. Bilim ve teknoloji alanında yaşanan baş döndürücü gelişmelere tabii ki Türkiye ayak uyduracaktır, ayak uydurabilmesi için mutlaka yasal düzenlemelere ihtiyaç olacaktır. Mesela biz çok yakın bir zamanda güneş enerjisinden nasıl yararlanabiliriz, rüzgâr enerjisinden nasıl ya-

rarlanabiliriz diye yasa yaptık. Niye? Çünkü günümüz dünyasında enerji kaynaklarını çeşitlendirmek çok büyük önem arz etmektedir. Sadece petrole ve doğal gaza mı mecbur kalacağız, acaba alternatif enerji kaynakları aramayacak mıyız? Tabii bu hemen güneş enerjisini gündeme getiriyor, rüzgâr enerjisini gündeme getiriyor, bu konuyla ilgili parlamento yasa çıkarıyor. Biz de bunu yaptık ve tabii en önemlisi de Avrupa Birliği süreci. Avrupa Birliği müzakere sürecini yaşayan Türkiye, tabii ki müktesebatın yüklenilmesi açısından da şu ana kadar birçok yasal düzenlemeyi gerçekleştirdi ama önümüzde bu konuda yapmamız gereken çokça iş olduğunu ifade edebilirim.

Peki, ikinci nedeni nedir? Bu kadar çok yasa yapıyoruz ama hâlâ daha fazla yasa yapma ihtiyacını duyuyoruz. Kanun yapma süreci yeteri kadar örgütlenemedi ülkemizde. Deminden beri söylemek istediğim de bu. Yani kanun yapma sürecinde kriterlerimizi ve standartlarımızı henüz belirleyemedik. İşte, aynı alanda faaliyet gösteren kurumlarımız çoğu kez birbirinden bağımsız, farklı yöntemler uyguluyorlar. İnanıyorum ki, bu sempozyum, bu konuların gündeme geleceği, tartışılacağı, belki müşterek çözüm yollarının da önerileceği bir sempozyum olacaktır. Bu umutla böyle bir toplantının yapılmasını son derece yararlı gördüğümü ifade etmek istiyorum.

Biraz önce Sayın Çiçek de ifade etti, yasalarımız yapılıyor ama çokça yasalarımızda değişiklik oluyor daha sonra. Ben bir arkadaşına rica ettim bizde en çok değişen hangi yasadır diye. Önüme birkaç örnek getirdiler: Mesela 160 kere değişmiş bir yasa, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu tam 160 defa değişmiş. Katma Değer Vergisi Kanunu 1984'te çıkmış. Kaç sene olmuş, yirmi yedi sene mi? 44 defa değişmiş. 1991'de çıkmış 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, şu ana kadar 24 kez değişmiş ve Kamu İhale Kanunu 20 defa değişmiş. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan bahsediyorum. Ve çok ilginç, bunu söylemeden geçemeyeceğim, geçtiğimiz yılın 25 Haziranında Parlamentomuzdan 6001 sayılı bir kanun çıkarmışız, Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. Bu Kanunda yirmi yedi gün sonra değişiklik yapmışız 6014 sayılı Kanunla. Deminden beri söylemek istediğim bu, yani mutlaka yasa yapma konusunda standartlarımız olmalı, bu konuyla ilgili mutlaka kriterler belirlemeliyiz ve tüm kurumlarımız birbirleriyle irtibatlı olarak yasal düzenlemelere eşgüdüm hâlinde katkıda bulunmalıdır.

En önemli hususlardan biri, Cemil Bey ifade etti, dil birliği, yani yasama dili. Bunun son derece önemli olduğunu görüyorum, geçmişte yaşadık, bugün de yaşıyoruz. Bu konunun nasıl çözümlenmesi gerektiği konusunda Sayın Çiçek'in bir önerisi oldu, Meclis Başkanlığı olarak bu konuda ciddi bir çalışma

yapılması gerektiğini vurguladılar. Kendisine katılıyorum, ilgili arkadaşlarımla daha sonra bu konuyu, sempozyumdan sonra bir araya gelerek “Acaba bu konuda ne yapılabilir?” diye mutlaka sorgulamamız, kendimize bir Parlamento olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak bir yol haritası çizmemizin gerekli olduğunu ifade etmek, vurgulamak istiyorum. Dolayısıyla, yasama süreçlerinde Türkiye'nin, deminden beri ifade ettiğim, biraz önceki konuşmalarda ifade edilen sorunları tekrar yaşamamak, bunları asgariye indirmek için bu sempozyumun bir fırsat olduğu kanaatindeyim. İnanıyorum ki katılımcı arkadaşlarımız bu sürece, bugünkü çalışmalarla çok ciddi katkıları sağlayacaklardır.

Gerçekten bizim İktüzüğümüz 1973 yılında çıktı, 186 madde. O da şu ana kadar 111 maddesinde değişiklik yapılmış bir Tüzük. 2008 yılında 18 Ekimde, benden önceki Meclis Başkanımız Sayın Köksal Toptan siyasi partilerimizden eşit sayıda arkadaşımızın katıldığı bir komisyon kurdu. Komisyon Başkanlığını Sayın Kapusuz yapmıştı. Bir İktüzük değişikliği taslağı hazırladılar. Siyasi partilerimize görüş için bunu gönderdik ama daha sonra ben “Şu İktüzük’ü bir ele alalım, Parlamentomuzda görüşelim ve bunu yasalaştıralım.” dediğimde bazı siyasi partilerimizin grup başkanvekilleri “Evet, Komisyon aslında güzel bir taslak hazırladı ama bizim bazı maddelerine ve yaklaşımlarına itirazımız var.” dediler. Nedir o itirazlarınız? Bu itirazlarla ilgili önümüze henüz bir şey konmadı. O nedenle siyasi partilerimizin eşit sayıda temsil edildiği bir komisyonca hazırlanan bu İktüzük taslağının şu ana kadar Parlamentomuzdan geçerek yasalaşması gerekirdi. Belki Komisyon ve Genel Kurulda gruplarımızın o beklentileri istikametinde değişiklik de yapılabilirdi ama şu ana kadar yapılmadı.

Şimdi seçimlere çok az bir zaman kaldı, acaba bu İktüzük değişikliğini gerçekleştirebilir miyiz? Tabii, böyle bir imkân var ama ben bu şansı biraz az gördüğümü ifade etmek istiyorum. Ama, mutlaka bizim İktüzükte de ciddi değişiklikler yapmamız gerekir ve tabii ki yasama süreçleriyle ilgili de İktüzükte eğer birtakım sıkıntılarımız varsa bu değişiklik esnasında onları da mutlaka göz önünde bulundurmalıyız diye düşünüyorum.

Tabii, kanun tasarısı, kanun teklifi milletimiz adına herhangi bir alanda düzenleme yapmak amacıyla veriliyor ve hiçbir zaman kanun teklifi verme hakkı -ki milletvekillerimize aittir- istismar edilmemelidir. Kimseyi itham etmeden şunu söyleyeyim, çok dikkatimi çektiği için sizlerle paylaşma ihtiyacını hissediyorum: Son birkaç haftadır Meclis Başkanlığına verilen bazı kanun teklifleri dikkatimi çekti. Tabii ben görevim gereği, iktüzük gereği bunları ilgili komisyona havale ediyorum. Çokça beldenin ilçe olmasıyla ilgili kanun teklifleri bir-birini takip edercesine geliyor. Şimdi bunların yasalaşma imkânı var mı?

Yani, artık yasama döneminin sonuna gelmişiz ama inanıyorum ki bugün de gelecektir. Falan ilde, işte şu, şu, şu beldelerin ilçe yapılmasını... Ankara'da da var, birkaç tane beldenin ilçe yapılmasıyla ilgili teklifler geldi. Bunlar yasama döneminin başında verilmiş olsaydı belki bir anlamı olabilirdi ama artık bitiyorken, Meclis çalışmalarının sonuna yaklaşmışken bunların verilmesinin bir siyasi amacı olduğu kanaatindeyim ama tabii ki milletvekili arkadaşlarımızın kendi takdirleridir ve dolayısıyla yasama çok ciddi bir iştir, yasa teklifi vermek, yasa tasarısı sunmak çok ciddi bir iştir. Tabii ki böyle ciddi bir işin de mutlaka dört başı mamur şekilde incelenmesi, Parlamentomuzdan geçmesi, yasalaşması gerekir. Bana göre bir yasanın başarısı ne kadar uzun süre uygulanabilirse bununla doğru orantılıdır diye düşünüyorum. Buna da özen gösterecek bir süreci mutlaka yakalamalıyız.

Bu sempozyumun bu söylediklerim açısından, Cemil Bey'in ifade ettikleri açısından gündeme getirilen sorunları çözecek, en azından çözmeye yardımcı olacak, öneriler getirecek bir sempozyum olmasını diliyorum ve herkese yeniden saygılarımı sunarken moderatör olarak görev yapacak Profesör Doktor Erdal Onar Bey'e, hocamıza teşekkür ediyorum. Ali Em Bey'e katkıları nedeniyle şimdiden teşekkür ediyorum. Sanıyorum Sayın Pakdil de moderatör olacak son oturumda, ona da teşekkür ediyorum ve katkıları nedeniyle hepsine saygılarımı sunarken, sizleri de sevgiyle selamlıyorum efendim.

SUNUCU – Sayın Meclis Başkanım, biz de size çok teşekkür ediyoruz bu güzel konuşma için.

Değerli konuklar, sayın katılımcılar; “Kanun Tasarılarının Hazırlanması Süreci” konulu Birinci Oturumun Moderatörü Profesör Doktor Sayın Erdal Onar'ı ve yöneteceği oturumun konuşmacılarını takdim etmek istiyorum: İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Sayın Adnan Yılmaz, Sağlık Bakanlığı Birinci Hukuk Müşaviri Sayın Adem Keskin, Devlet Planlama Teşkilatı eski Daire Başkanı Sayın Osman Yılmaz, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Hukuku Başkanı Doç. Dr. Sayın Sanem Baykal, Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Uzmanı Sayın Gülhan Özkoç.

KANUN
YAPIM
SÜRECİ
SEMPOZYUMU
17/01/2011



BİRİNCİ OTURUM

KANUN TASARILARININ
HAZIRLANMASI SÜRECİ

(Moderatör: Prof. Dr. Erdal ONAR)

(Moderatör: Prof. Dr. Erdal ONAR)

Adnan YILMAZ – İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Adem KESKİN – Sağlık Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri

Osman YILMAZ – Devlet Planlama Teşkilatı Eski Daire Başkanı

Doç. Dr. Sanem BAYKAL – Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AB Hukuku Başkanı

Gülhan ÖZKOÇ – Devlet Personel Başkanlığı
Devlet Personel Uzmanı

Uğur SANCARBABA – Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol
Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

Akın ÇAKIN – Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdür Yardımcısı

Mustafa DOĞAN – Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar
Genel Müdür Yardımcısı

BİRİNCİ OTURUM

KANUN TASARILARININ HAZIRLANMASI SÜRECİ

(Moderatör: Prof. Dr. Erdal ONAR)

MODERATÖR – Sayın milletvekilleri, Yüksek Seçim Kurulunun Sayın Başkanı, değerli katılımcılar ve değerli basın mensupları; bugünkü bu sempozyumun ilk oturumuna başlıyoruz.

Malumlarınız, yasalaşmış olan yasa önerileri çok büyük bir kısmıyla bir tasarıdan kaynaklanmaktadır. Bir diğer deyişle parlamenter sistemlerin hemen tümünde görüldüğü üzere, tasarıların yasalaşabilme şansı milletvekillerince verilen tekliflere göre daha yüksek oranlar göstermektedir. Çok çarpıcı yüksekliktedir bu aradaki fark. Bu bir bakıma parlamenter sistemde yasama organıyla hükümet arasında bir uyumun ve bir birlikte çalışmanın sonucudur. O zamanda hâliyle tasarıların hazırlanmasının bir ayrı önem gösterdiği ortadadır ve bu tasarıların hazırlanmasında da yürütme organındaki bakanlıkların ve belki en sonda bir Bakanlar Kurulu kararı hâlinde bu tasarı yasama organına sunulacağına göre, Başbakanlığın bir son düzenlemeyi ele alması gerekmektedir.

İşte, sempozyumumuzun bu ilk kısmında her bir bakanlıktan konunun gerçekten uzmanı değerli katılımcılarla bir arada bulunmaktayız. Şu an 8 katılımcı mevcut ve bu ilk oturumu da kendi içinde iki kısımda ele almamız gerekiyor. Bir ufak ara vermek durumundayız, ancak hâliyle biraz ilk başlamamız gereken saate göre biraz daha gecikerek başladığımız için, öğleden sonraki çalışmanın da gecikmeden, zamanında başlayabilmesini teminen o aranın bir beş dakika daha kısaltılması yönünde bir inisiyatif kullanmayı ben düşünüyorum hasbelkader bu oturumun başkanı olarak ve değerli konuşmacılardan da kendilerine ayrılmış olan on beş dakikayı hiçbir şekilde geçmemeye özen göstermelerini ayrıca rica etmek durumunda bulunuyorum ve sözü de uzatmadan sırasıyla ilk konuşmayı yapacak olan İçişleri Bakanlığı temsilcisi olarak aramızda bulunan ve İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Sayın Adnan Yılmaz’a söz vermek istiyorum.

Sayın Yılmaz, buyursunlar efendim.

**KANUN TASARISI TASLAKLARININ
HAZIRLANMASI**

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

(Adnan YILMAZ – İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı)

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANI
ADNAN YILMAZ** – Saygıdeğer Başkanım, değerli milletvekilleri, muhterem konuklar, basınımızın kıymetli mensupları; öncelikle sempozyumu düzenleyen Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Mehmet Ali Şahin Beyefendi'ye saygılarımı sunarak konuşmama başlamak istiyorum.

Sempozyumun amacı, kurumların süreçte ne kadar sorunsuz çalıştıklarını göstermek değildir. Bu çerçevede, İçişleri Bakanlığı deneyiminden alınan dersler ışığında ve sunumu yapan kamu görevlisinin kendi kamu idaresinin koordinatör biriminin yetkilisi olduğu varsayımı altında “Sorun” ve “Çözüm Önerileri” başlıkları altında değerlendirilmiştir.

Sempozyum kapsamında kanun yapım sürecinin kurumlarda, özetle nasıl işlediği, kanun yapım sürecinde ne tür sorunlar yaşadıkları ve bu sorunları gidermeye yönelik ne tür çözümler önerildiği sunulacaktır. Sunum planı İçişleri Bakanlığında kanun yapım süreci, kanun yapım sürecine ilişkin tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileridir.

Sayın konuklar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu değiştiren 5436 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar İçişleri Bakanlığında mevzuat iş ve işlemleri Araştırma, Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı tarafından yürütülmekte idi. Mevzuat çalışmalarına ilişkin iş ve işlemler 29 Aralık 2005 tarihinde alınan Bakan onayı ile İçişleri Bakanlığında Strateji Geliştirme Başkanlığına görev olarak verilmiştir.

Strateji Geliştirme Başkanlığı, İçişleri Bakanlığının merkez birimleri, bağlı kuruluşları yani Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve yeni Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı dâhil mevzuat çalışmalarının yürütülmesi ve koordinasyonunda tek yetkili ve sorumlu irtibat noktasıdır.

Başkanlığımız bünyesinde yürütülen mevzuat çalışmalarının büyük bir bölümünü kanun yapım süreçleri oluşturmaktadır.

Malumlarınız olduğu üzere, mevzuat hazırlama sürecinde birlik sağlanabilmesi amacıyla, Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilerek yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik bulunmaktadır. Bakanlığımızda da kanun taslaklarının hazırlığı bu yönetmelik kapsamında yapılmaktadır.

Bakanlığımız görev alanına giren konularda, Bakanlığımız birimleri ve bağlı kuruluşlarının birim amirleri tarafından hazırlayacakları kanun taslak çalışmaları için öncelikle ihtiyaç analizi yapılarak, Bakanlık makamına, üst yönetime bilgi sunulmakta, alınan talimat doğrultusunda tasarı hazırlık çalışmalarına başlanılmaktadır.

Kanun taslakları Başkanlığımıza iletildiğinde, taslak üzerinde yapılan inceleme sonucunda taslak, konusu itibarıyla Bakanlık ilgili biriminin, gerekirse valiliklerin görüşüne sunulmaktadır. Ayrıca, tüm taslaklar hakkında Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Taslakları Hazırlayacak Birimler” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında “Taslaklar konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır, hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır.” hükmü gereğince mutlaka Bakanlığımız hukuk müşavirliğinin görüşü alınmaktadır.

Başkanlığımız koordinesinde taslağa ilişkin toplanan birim görüşleri, taslağın bu görüşler çerçevesinde değerlendirilmesi için hazırlayan birime gönderilir. Bu aşamadan sonra, Bakanlığımızda Bakanlık taslağı olarak nihai hâlini alması üç şekilde gerçekleşmektedir.

Birincisi, taslağı hazırlayan birim tarafından taslağa ilişkin gönderilen görüşlere uyulur, taslak nihai şeklini alır. Örneğin, 12 Haziran 2009 tarih 27256 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu.

İkincisi, birimler arasında görüş farkları olması hâlinde, Başkanlığımız koordinesinde toplantı düzenlenerek görüş birliği sağlanıp taslak nihai şeklini alır. Örneğin, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu’nda değişiklik öngören Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı bu şekilde nihai taslak haline gelmiştir.

Üçüncü husus, görüş birliği sağlanamaması halinde, durum Bakanlık makamına sunulur, Bakanlık makamının vereceği talimatlar doğrultusunda

nihai şeklini alır. Pasaport Kanunu ve Harçlar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı bu konuda örnektir.

Bu şekilde Bakanlık taslağı haline gelen taslaklar, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Görüş alma” başlıklı 6’ncı maddesinde yer alan hükümler çerçevesinde ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının; iki, kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığının; üç, kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı, mali konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının; dört, her halükarda kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının; beş, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında ise Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin görüşleri alınmak üzere gönderilir.

Malumları olduğu üzere, taslaklar hakkında konuyla ilgili üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarının görüşleri de alınmaktadır. Örneğin, Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kanun Tasarısı taslağıyla ilgili olarak ilgili bakanlıkların dışında 21 üniversite, 6 konfederasyon, 29 sivil toplum kuruluşunun görüşüne gönderilmiştir. Keza, Köy Kanunu Tasarısı için ise Ankara’da forum ve çalıştay düzenlenmiştir. Bu çalıştayda bazı valilikler, akademisyenler, mahallî idareler ve sivil toplum kuruluşlarından görüşler, değerlendirmeler, katkılar alınarak Köy Kanunu taslağı ortaya çıkarılmıştır. Taslağına ilişkin Bakanlık, kurum ve kuruluş, birim görüşleri olumsuz veya tavsiye niteliğinde ise bunlar Başkanlığımızca taslağı hazırlayan birime değerlendirilmek üzere Başbakanlığa sunulacak nihai hâle getirilmesi için gönderilir. Başkanlığımızca kanun hazırlama tekniğine uygun nihai şekli verilen taslak görüş, değerlendirme formu ve diğer eklerle birlikte Bakan imzalı üst yazı ekinde, mühürlü ve parafli şekilde yazılı ve elektronik ortamda yasalaşmak üzere Başbakanlığa sunulur.

Bildiğiniz üzere, bu ekler, görüşe gönderilen taslak, taslağına ilişkin görüşler, görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihai taslak, genel gerekçe ve madde gerekçeleri, görüş değerlendirme formu, yürürlükteki kanunda değişiklik öngören taslaklar için mevcut düzenleme ile yeni düzenleme arasındaki değişikliklerin gösterildiği karşılaştırma cetveli, gerekli durumlarda düzenleyici etki analizi ve yukarıdaki belgelerin elektronik olarak kayıtlı olduğu CD’lerdir.

Başbakanlığa sunulan ve kamuoyuyla paylaşılmasında yarar olduğu düşünülen taslaklar aynı zamanda Bakanlığımız icisleri.gov.tr adresinde yayımlanmaktadır. Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Kanun Tasarısı taslağı, Köy Kanunu Tasarısı taslağı bu konuda örnektir.

Başkanlığımızda mevzuat hazırlama süreçleri:

- 1- Bakanlığımızca hazırlanan kanun taslaklarına ilişkin çalışma,
- 2- Bakanlığımıza diğer bakanlıkların göndermiş olduğu kanun tasarısı taslaklarına ilişkin bakanlık görüşü oluşturma,
- 3- Kanun tekliflerine ilişkin Bakanlık veya Hükümet görüşü oluşturma

şeklinde olup, bu süreçler strateji.gov.tr adresinde iş akış şemalarında gösterilmiştir, kamuoyuyla paylaşılmıştır.

Gerek Bakanlığımız gerekse diğer bakanlıklar tarafından hazırlanan kanun tasarıları ile kanun tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinin ihtisas komisyonlarında görüşülmesi sırasında, Bakanlığımızı temsilen yetki belgesi verilmek suretiyle katılım sağlanmaktadır. Ayrıca, en az ayda bir kez Sayın Müsteşara ve ilgili müsteşar yardımcısına mevzuat hazırlama süreci seti sunulmakta, güncel bilgiler verilmekte ve onların da bu süreci yakinen izlemesi sağlanmaktadır.

Mevzuat hazırlık süreci: İçişleri Bakanlığında imza süreçleri kesinlikle elden takip edilir yani üst yönetimin imzası elden takip edilerek tamamlanır. Keza, taslaklar Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne -postaya verilmez- elden teslim edilir. Aynı şekilde, bakanlık görüş istem yazılarımız ve Bakanlık olarak oluşturduğumuz görüşler postaya verilmeden, evrak dağıtıcısı tarafından elden teslim edilir. Bu süreçte bütün gayret ve heyecanımız işlerin bir an önce tamamlanmasıdır.

Ayrıca, zaman zaman birimlerimiz ve bağlı kuruluşlarımızın konuyu sahiplenmesi, etkinliğin artırılması, anılan yönetmelikteki usul ve esaslara uymaları hususunda hatırlatmada bulunulan genelgeler çıkarılmaktadır.

Saygıdeğer Başkanım, değerli katılımcılar, hem enerjimizi boşa harcamamak hem de kıymetli zamanınızı fazla almamak adına Bakanlığımızda kanun hazırlama sürecini özetle sizlerle paylaştım.

İzninizle, kanun hazırlama sürecine ilişkin tespit edilen sorunlar ve çözümlerine yönelik önerilerimizi sunmak istiyorum. Tespit edebildiğimiz 8 önerimizi siz saygıdeğer konuklarla paylaşacağım.

Kanun yapım sürecinde, 1985 yılından beri, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca, Bakanlığımızda kanun yapım süreci, Araştırma, Planlama Koordinasyon Kurul Başkanlığı tarafından yürütülmekteyken, Araştırma, Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı kaldırıldıktan sonra, gerek 5018 sayılı Kanunda gerekse 5436 sayılı Kanunda yeni kurulan strateji birimlerinin görevleri arasında kanun yapım sürecine ilişkin görev bulunmamaktadır. O halde, çözüm önerileri kapsamında kanun yapım sürecinin yeri ve mevzuat tanımının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu manada görevin strateji geliştirme birimlerine ya da hukuk birimlerine verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İkinci sorunuz, tespitimiz, mevzuat çalışmalarına yönelik olarak doğrudan temasa geçecek birimlerin tespit edilmesinde ve iletişim kurulmasında güçlükler yaşanmasıdır. Kanun yapım süreçlerinin yönetim ve koordinasyonunu sağlayacak birimlerin tespit edilmesi suretiyle irtibat noktaları için, gerekiyorsa Başbakanlıkça bir rehber oluşturulmalıdır, bu da bizim elimizin altında bulunmalıdır.

Sorunlara ilişkin üçüncü tespitimiz, halihazırda Bakanlığımızca hazırlanan taslaklar, ihtiyaç sahibi merkez birimleri ya da bağlı kuruluşlar tarafından müstakilen hazırlanmaktadır. Çözüm önerilerine gelince, tasarılarla ilgili her bakanlıkta, kurum ve kuruluşta mevzuat hazırlıkları çalışma grubu oluşturulmalıdır. Başta tasarı sahibi birim olmak üzere ilgili birimlerin personelinin de bu çalışma grubunda yer alması, iç ve dış koordinasyon çalışmalarının irtibat noktası ile irtibatlandırılması, bu süreçte kanun yapım sürecinin kurumsal hale getirilmesi faydalı olacaktır.

Dördüncü sorun tespitimiz, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara gerekli özen gösterilmemektedir. Mevzuat hazırlama usul ve esaslarına ilişkin standartları ve uygulama birliğini sağlamak için kanun yapım sürecinde görev alan personele yönelik ortak sürekli eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir.

Bir başka sorun tespitimiz, kanun yapım süreçlerinde, Sayın Başbakan Yardımcımızın da işaret ettiği gibi, kamuoyunun, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların katkısı yeterince alınamamaktadır. Malum olduğu üzere, Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağı kitap olarak yayımlanmış, kamuoyuyla paylaşılmıştı. Tasarıyla ilgili olarak, tasarıyı hazırlayan bakanlık, kurum ve kuruluşların web sayfalarında forum açılması, kamuoyunun görüşünün alınması ve tüm tarafların katılımını mümkün kılmak suretiyle tasarıların hazırlanması kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Sorunlarla ilgili bir başka tespitimiz, ilgili yönetmeliğin 7'nci maddesinde öngörülen en geç otuz gün içerisinde görüşlerin alınmasında yetersiz kalınmaktadır. Anılan yönetmelikte yapılacak değişikliklerle belirlenen en geç otuz günlük sürenin uzatılması yerinde olacaktır. Düzenleyici etki analizinin de gündeme girdiğini düşünürsek, bu otuz günlük sürenin kifayet etmeyeceğini takdirlerinize sunuyorum.

Bir başka tespitimiz, kanun yapım sürecinde bazı bakanlıklardan taslaklara ilişkin görüş geç gelmekte veya samimi olarak itiraf edelim, bazen de gelmemektedir. Bu durum, kanun yapım sürecinin aksamasına ve gecikmesine sebebiyet vermektedir. O halde, ilgili yönetmeliğin usul ve esaslarının uygulanmasında her birimiz gerekli özeni azami derecede göstermeliyiz.

Mevzuat çalışmalarındaki temel sıkıntılardan biri de her türlü taslağın içine memurların, kamu görevlilerinin özlük ve mali haklarına ilişkin düzenlemelerin sıkıştırılmak istenmesidir. Mevzuat çalışmalarıyla ilgili sarf edilen çabanın önemli bir bölümünü bu tip talepler oluşturmaktadır. Oysa, taslaklar mümkün olduğunca öz ve maksadı karşılayacak nitelikte hazırlanmalıdır, özlük haklarıyla ilgili tasarı taslaklarının topluca dengeleri gözeterek bir tasarıda ele alınmasının daha adil olacağını takdirlerinize sunuyorum.

Saygıdeğer Başkanım, değerli katılımcılar; en son sorun tespitimizin, bence bu önerilere belki de toptan çözüm bulacağı kanaatindeyim. Şöyle ki: 28 Şubat 2009 tarih ve 27155 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Başbakanlığın 2009/4 sayılı Kamu Bilgi Sistemlerinde Birlikte Çalışabilirlik Esasları Genelgesinde yapılan açıklamalar da dikkate alınarak hazırlanan tüm kanun ve yönetmelik taslakları ile değişiklik öngören taslakların aynı ortak veri tabanında toplanarak Başbakanlık tarafından BİMER'de olduğu gibi kurularak yönetilecek ve tüm bakanlıkların kullanımına açılacak ulusal mevzuat hazırlama sürecinin oluşturulmasının bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştiği e-devlet sürecinde günümüzde karşılaştığımız sorunların büyük bir kısmına çözüm olabileceği inancındayım. Bu sistemle hazırlanan taslaklar sisteme atılarak ilgili bakanlıkların elektronik ortam üzerinden görüşüne sunulması sağlanacaktır. Böylece sistem üzerinden ilgili bakanlığın doğrudan ilgili birimi taslakla muhatap olabilecektir, taslağın sahibi bakanlık ilgili kurum ve kuruluş yetkilileri de sistem üzerinden tamamlanan görüşlere daha kolay bir şekilde erişecek, bu şekilde işlemler daha hızlı yürütülecektir. Bu sistemin kullanımı ise bakanlıkların ilgili birimlerine kullanıcı adı ve şifresi verilmek suretiyle ve elektronik imza kullanılarak... Bugün, İçişleri Bakanlığında olduğu gibi, muhakkak diğer bakanlıklarda da öyledir, biz 81 valilikle, merkez birimlerle bir ıslak imzalı evrak, onun dışındaki tüm yazışmalarımızı, kâğıdı kaldırarak, e-imza ile yapmaktayız. O hâlde, bu sistem ile mevzuat hazırlama sistemiyle, süreciyle ilgili sistemi kurarsak, bu sistemin kullanımıyla, Bakanlıkların ilgili

birimlerine kullanıcı adı ve şifresi verilmek suretiyle ve elektronik imza kullanılarak gerçekleştirilir, güvenli bir haberleşme ortamı tesis edilebilecektir. Hazırlanan taslağa bu sistem üzerinden tek bir dosya numarası verilecek, ilgili tüm kurum ve kuruluşlarca taslağın takibi kolaylaşacaktır.

Sayın konuklar, karar alma süreçlerine katılımın çok önemli hâle geldiği günümüzde yine bu sistem üzerinden taslaklar kamuoyuyla paylaşılacak, konuyla ilgili üniversitelerin, sendikaların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının hatta vatandaşlarımızın görüşlerinden de faydalanılabilecektir.

Sayın Başkanım, akademik araştırmalara göre kamu yararını gözeterek toplumun ihtiyaçlarına yanıt vermek amacıyla oluşturulan kanunların toplum içerisinde kabul görmesi ve uygulanabilmesi, kalite düzeyi yüksek kanun olup olmamasına bağlıdır. Bir kanunun kalite düzeyini her şeyden önce o kanunun hazırlanış şekli ve süreci belirlemektedir. Katılımcı, paylaşımcı, şeffaf, tutarlı ve hedef odaklı bir yaklaşım içerisinde hazırlanan kanunlar yüksek standartlarda hazırlanmış bir kanunun temel unsurlarını oluşturmaktadır.

Bakanlığımız sahip olduğu deneyim ve bilgi birikimini kullanarak, dün olduğu gibi, bugün olduğu gibi, işini en iyi şekilde yapma azmi ve gayreti içerisinde.

Sayın Başkanım, bu sempozyumun hasılasından, kanun yapım süreçlerine yeni katkılar ve kazanımlar sağlanacağı inancındayım.

Sözlerimi burada bitirmeden önce, bu sempozyumun vatandaşlarımızı layık olduğu daha müreffeh, daha huzurlu, umut dolu yarınlara taşıyacak nice hayırlı kanun yapım çalışmalarına vesile olmasını temenni ediyorum, buna da samimi olarak inanıyorum.

Bu güzel sempozyumun gerçekleşmesine katkıda bulunan ve emeği geçenlere şükranlarımı sunuyorum.

Siz değerli katılımcılara beni sabırla dinlediğinizden dolayı teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.

MODERATÖR – Teşekkürler Sayın Yılmaz.

Şimdi, Sağlık Bakanlığı adına, Sağlık Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri Sayın Adem Keskin’i kürsüye davet ediyorum.

Yalnız, sürenizin giderek azaldığını da dikkatlerinize sunarak, bütün konuşmacıların on beş dakikayı hiç bir durumda geçmemelerine özen göstereceklerine de inancımı tekrarlamak istiyorum.

Buyurun.

**KANUN TASARISI TASLAKLARININ
HAZIRLANMASI**

SAĞLIK BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

(Adem KESKİN – Sağlık Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri)

SAĞLIK BAKANLIĞI I. HUKUK MÜŞAVİRİ ADEM KESKİN –

Sayın Başkanım, değerli konuklar, değerli hazirun; sözlerime başlamadan önce hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Öncelikle, açılış konuşmalarında kanun yapım süreciyle ilgili olarak yaşanan sorunlar çok özetle dile getirildi ve yine bakanlıklarda kanun tasarılarının hazırlanması süreciyle ilgili olarak da Sayın Yılmaz hazırlanma sürecini çok iyi ortaya koydu. Dolayısıyla, aslında benim anlatacaklarım, bu noktada biraz tekrardan ibaret olacak. Mümkün olduğunca tekrara kaçmamak ve süreyi de iyi kullanmak adına çok hızlı geçmeye çalışacağım.

Konuya girmeden önce, ben genel olarak kanunun anlamından başlamak istiyorum. Muhtelif manalarda kullanılmaktadır bilindiği gibi “kanun” sözcüğü. Türk Dil Kurumuna göre “Olayların gidişinde istisnaya yer vermeyen, değişmezlik ve mecburiyet gösteren kural.” fiziki manadaki kanunun ifadesi. “İlimde çok sayıda deney ve gözlemden sonra, aynı şartlarda aynı sonuçları verdiği kesin olarak belirlenen durum.” Bilimsel mana. “Düşüncenin mantıki bir değeri olması için uyulması şart olan temel kaideler.” Felsefi mana ve hukuki bir tabir olarak kanun: “Devletin yetkili organları tarafından usulüne uygun olarak yapılan ve ilan olunarak yürürlüğe konulan genel, soyut ve sürekli nitelikteki kurallardır.”

Bizim konumuz tabii ki, hukuki manadaki kanun, diğerleri ilgi alanımız dışında.

Esas itibarıyla baktığımız zaman, felsefi manadaki kanun ve bilimsel manadaki kanunun anlamı, aslında hukuki manadaki kanunun anlamını da ifade etmektedir ve bu anlamdaki kanunun hukuk anlamında, sosyal alandaki yansımaları ifade ettiğini görüyoruz.

Geniş anlamda kanun, bir hukuk rejiminde yetkili organlarca meydana getirilen tüm pozitif hukuk kuralları anlamında da kullanılmaktadır. Ama bu anlamı, genel olarak hukukun kaynaklarını ifade eden sözcük olarak “mevzuat” terimiyle ifade etmek daha doğrudur. Dar anlamda kanun, yasama organınca

usulüne uygun olarak yapılan ve “kanun” adıyla vazedilen kurallardır ve hukukun kaynaklarından sadece birisidir.

Usulüne uygunluk şartı, kanunun bir varlık şartı değil, sıhhat şartıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun adıyla yapılan bir işlem usulüne uygun olmasa bile kanundur ve iptal edilinceye kadar geçerliliğini korur.

Pozitif normlar hiyerarşisinin anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, içtihat şeklinde olduğunu da biliyoruz.

Yine tarihe bir göz atacak olursak, kanunun tarihine bir göz atacak olursak; yazılı kanunların en ünlüsü M.Ö. 1.700’lerde yapılmış Hammurabi kanunlarıdır. Roma hukuku, Germen hukuku, Katolik hukuku ve İslam hukukunun yazılı kanunlara, yazılı hukuka dayandığını biliyoruz.

Tarihte çeşitli devlet adamlarının ismiyle şöhret bulmuş, uzun müddet ülkelerinde tatbik olmuş kanunlardan bazıları da Babil ülkesinde Hammurabi kanunları, Romalıların 12 Levha Kanunu ve Atina’da Solon kanunlarıdır.

Çeşitli devletler kurmuş olan Türkler de gerek kamu gerekse hususi hukuka ait kanuni düzenlemeleri yapmışlardır. İslamiyet’ten evvel tatbik edilen kanunlar hakkında Orhun kitabelerinde, Kutadgu Bilig’de ve diğer yazılı kaynaklarda bilgilerin mevcut olduğunu görüyoruz.

Osmanlıların yüzyıllarca süren hukuk tatbikatında, hükümdarların kamu hukuku sahasındaki kanuni düzenlemeleri “Kanunname” adı altında yazılı eserlerde bir araya getirilmiş ve ülkenin her yerinde aynı kaidelerin uygulanması sağlanmıştır.

Ülkemizde kanun yapımına bakacak olursak; Anayasamıza göre kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisi yapar. Kanun teklif etme yetkisi, Bakanlar Kuruluna ve Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Bakanlar Kurulunun teklifine “kanun tasarısı”, milletvekillerinden gelen tekliflere “kanun teklifi” diyoruz.

Kanunlar, Mecliste usulüne uygun olarak görüşülüp kabul edilir, Cumhurbaşkanı tarafından tasdik edilip ve Resmî Gazete’de yayımlandıktan sonra yürürlüğe girer ve hayata geçer.

Mevzuat yapımı incelik ve dikkat isteyen bir husustur ve mevzuatın kalitesi ülke yönetimini derinden etkilemektedir. Bu nedenle, mevzuat hazırlama aşamasından uygulama aşamalarına kadar sürecin irdelenmesi ve görülen aksaklıkların düzeltilerek iyi ve kaliteli mevzuat üretilmesi sağlanmalıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İktisadî Kanunlarında kanunların nasıl yapılacağı hususu yer almakla birlikte, genel olarak mevzuat yapımı konusunda özel bir metin son yıllara kadar oluşturulamamıştı. İyi ve kaliteli mevzuat yapımının sağlanması amacıyla 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 17 Şubat 2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu Yönetmelik bundan sonra, sunumda “Yönetmelik” diye anılacaktır.

Yönetmelikte, mevzuat taslaklarının hazırlanmasında uyulacak ilkeler belirlenmiştir. Bunlardan bazıları şöyle sıralanabilir: taslaklar, üst hukuk normlarına aykırı olamaz. Düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır. Hazırlanırken yargı kararları göz önünde bulundurulur. Düzenleme alanlarına ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak, ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır. Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir. Madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir. Ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

Bakanlığımızdaki kanun taslaklarının hazırlanma sürecine gelince; burada tekrara kaçmamak için yine özet geçeceğim, Sayın Yılmaz çok iyi özetledi bunu.

Bakanlığımızda da taslaklar, yönetmeliğe de uygun olarak düzenleme yapılacak konuyla ilgili birimlerce hazırlanmakta ve hazırlanan taslaklar hakkında Hukuk Müşavirliğinin görüşü alınmaktadır. Birden çok birimin görev alanına giren veya ilgili birimi bulunmayan konulardaki taslaklar Hukuk Müşavirliğince hazırlanmaktadır.

Yine Yönetmelik gereği, hazırlanan taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmaktadır. Bu çerçevede, ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili bulunan ve yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatının, kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığının, kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı veya Hazine Müsteşarlığının, mali konuları düzenleyen taslaklar hakkında da Maliye Bakanlığının, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin ve genel olarak bütün taslaklar hakkında Adalet Bakanlığının görüşleri alınmaktadır.

Yine yönetmelikte öngörüldüğü şekilde, taslaklar hazırlanırken ilgisine göre mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılmaktadır.

Gerekli görülen hallerde taslaklar internet, basın ve yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine de sunulmakta ve bu surette taslaklar hakkında kamuoyunun değerlendirmeleri de alınmaktadır.

Yönetmeliğin 24'üncü maddesi uyarınca, yürürlüğe konulması hâlinde etkisi 10 milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen taslaklar için düzenleyici etki analizi yapılması zorunlu bulunmakla beraber yönetmeliğin bu hükmünün hâlen tam olarak pratiğe geçtiği ve düzenleyici etki analizinin rutin uygulamasının başladığını söylemek mümkün bulunmamaktadır.

Hazırlanan taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüş ve değerlendirmeleri alındıktan sonra nihai şekli verilen metin, Yönetmeliğin 8'inci ve 9'uncu maddelerine uygun olarak Başbakanlığa iletilmekte ve Başbakanlıkça yapılan teknik incelemeye müteakip Bakanlar Kurulunca kabul edilmesiyle, Hükümet tasarısı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır.

Burada özellikle diğer kurum ve kuruluşlardan gelen görüşlere uyulmaması ve onlarla bir mutabakat sağlanmaması hâlinde genellikle Bakanlığımızda da toplantılar yapılmaktadır ilgili kuruluşlarla, ilgili kuruluş temsilcileriyle ve burada da mutabakat sağlanamaması halinde gerekirse Başbakanlıkta da aynı toplantılar tekrarlanarak mutabakat sağlanmak ve Hükümet tasarısına esas olacağı şekilde görüşler ortaya konulmak suretiyle işlemler sürdürülmektedir.

Diğer bakanlıklarca hazırlanan taslaklar hakkındaki Sağlık Bakanlığı görüşleri de Yönetmeliğin 7'nci maddesine uygun olarak hazırlanmakta ve ilgili kuruma bildirilmektedir.

Yine kanun teklifleriyle ilgili olarak Hükümet görüşüne esas olacak görüşler de Bakanlığımızla ilgili kısımda Hukuk Müşavirliğince koordine edilmektedir.

Diğer bakanlıkların taslakları hakkındaki Sağlık Bakanlığı görüşleri Hukuk Müşavirliğince koordine edilerek hazırlanmakta, bu taslaklar Bakanlığın görevleri açısından değerlendirilmekte ve genel olarak Bakanlığın görev alanı dışındaki konulara çok fazla ilişilmemektedir.

Sağlık Bakanlığının kanun tasarılarının hazırlanmasında yaşanan sorunlara bakacak olursak; aslında bu sorunlar açılış konuşmalarında gerçekten çok iyi özetlendi. Ben bunları yine başlıklar altında kısaca geçmek istiyorum.

Bilindiği üzere hukuk, bir üst yapıdır ve bu üst yapının alt yapıya da uygun olması şarttır. İyi bir kanundan söz edebilmek için bu kanunun Anayasaya,

memleketin gerçeklerine, genellik ve soyutluk ilkelerine ve hukuk mantığına uygun olması mutlak gerekliliktir.

Kanun yapma süreci disiplinlerarası bir niteliğe sahiptir. Bu çerçevede, soyut, genel ve sürekli nitelikte kural koyabilmek için geniş hukuk bilgisine, adaletli kanunlar için hukuk felsefesine, siyasi ve toplumsal menfaatleri hesaba katmak ve vatandaşların siyasal yaşama katılmalarının nasıl gerçekleşeceğini belirlemek açısından siyaset bilimine, kanunların toplumsal etkilerini ölçmek için sosyolojiye, kanunlarla iktisadi olayların ilişkilerini tespit için iktisat bilgisine ve tabiatıyla, düzenlenecek düzenleme alanıyla ilgili, düzenlenecek konuyla ilgili teknik bilgiye ve her şeyden önce meramı ve maksadı iyi anlatabilmek için çok iyi bir Türkçe dilbilgisine ihtiyaç bulunmaktadır.

Sağlık Bakanlığında kanun taslaklarının hazırlanmasında yaşanan en büyük sorun, meramı ve maksadı tam olarak anlatabilmede yaşanan güçlülktür. Aslında bu sorun, sadece Sağlık Bakanlığının sorunu değil, tüm toplumumuzun sorunudur ve ne yazık ki, test usulüyle eğitim sistemi bireylerin kompozisyon yeteneğini yok etmiştir.

Bu meramı anlatmayla ilgili bir kısa anekdot aktarmak istiyorum burada. Kanuni Sultan Süleyman sarayın bahçesini gezerken meyve ağaçlarının yapraklarının sarardığını ve solduğunu görünce, inceler ve bakar ki, karıncalar ağaçları iyice sarmış ve yapraklar karıncalar tarafından yenmektedir. İlaçla karıncaların yok edilmesini düşünür. Daha sonra da bunun iyi bir fikir olmadığını düşünerek “Acaba, işte, karıncaları yok etmek uygun mudur?” diye hocasına bunu sormak ister. Hocasına vardığında hocası yerinde yoktur ve rahlenin üzerine bir pusula yazar, bırakır. Yine hocası geldiğinde bu rahlede notu görür ve altına hemen cevabı yazar. Kanuni Sultan Süleyman tekrar cevabı almaya gittiğinde bu notu görür. Kanuni Sultan Süleyman’ın yazdığı not şudur: “Meyve ağaçlarını sarınca karınca günahı var mı karıncayı kırınca?” Hocası Ebussuud “Yarın Hakk’ın divanına varınca Süleyman’dan hakkın alır karınca.” Bu kadar veciz, bu kadar edebi bir şekilde meram anlatılabiliyor demek ki.

Bunu gerçekten ben çok önemişiyorum; yani, dil birliği açılış konuşmasında da özellikle vurgulandı. Bu eğitim sistemimizin, işte birtakım başka ideolojik sebeplerin getirdiği noktadır diyebiliyoruz. Açılış konuşmasında ifade edildiği gibi gerçekten o kadar zengin bir kaynağa sahip olan dilimizi maalesef günlük 200-300 kelimeyle konuşuyoruz ve bununla iletişimimizi sağladığımızı düşünüyoruz.

Kanuni düzenleme ihtiyacı duyulan alanda maddi ve teknik altyapının gerektiği gibi belirlenememesi. Biraz önce ifade ettiğim gibi, düzenleme alanıyla ilgili teknik bilgiye ihtiyaç olduğunu ifade etmişim. İhtiyacın yeterince ve somut verilerle ortaya konulmaması da ikinci bir sorun olarak görülüyor.

Kanun yapma sürecinin disiplinlerarası bir niteliğe sahip olduğunu belirtmiştik. Taslaklar hazırlanırken bu nitelikte hukuk, siyaset, felsefe, sosyoloji, iktisat ve teknik bilgiye sahip ekibin harekete geçirilememesi üçüncü büyük sorun olarak görülmektedir. Bu amaçla ilgili ve yetkin kişi ve kuruluşlarla koordinasyonda ve onların katkılarının alınmasında güçlükler yaşanmaktadır.

Bu konuda yaşanan diğer sorunları şöyle sıralayabiliriz: Düzenleme alanıyla ilgili resmi ve özel paydaşların tespiti ve katılımcılığın sağlanmasındaki aksaklıklar, paydaşlar arası iletişim yetersizliği, ilgililerin meseleye kişisel, kurumsal, menfaat odaklı ve hatta siyasi mülahazalarla yaklaşması, uzman personel istihdamında yaşanan problemler, bakanlık birimleri arasında etkili koordinasyonun sağlanamaması ve görüşlerin yeterince değerlendirilmemesi, taslakların hazırlanmasında yönetmelikte öngörülen gerekliliklere uyulmaması, tarafların zamanında görüşlerini bildirmemesi ve konuyu yeterince incelememesi, bürokrasiden kaynaklanan gecikmeler, kanunların ve genel olarak mevzuatın uygulayıcılarından geri bildirimlerin yeterince alınamaması, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden yeterince faydalanılamaması ve özellikle bunların meseleye çoğunlukla şahsi ve siyasi mülahazalarla yaklaşması, belirli kodların dışında mevzuatın sistematığının bulunmaması, dağınık ve kazuistik olması, son derece önemli ciddi ve disiplinlerarası bir niteliğe sahip bulunan kanun yapım sürecinin yeterince çalışmaya ve incelemeye fırsat vermeyecek şekilde aceleye getirilmesi, düzenlemelerin etki analizlerinin yapılmaması, genel olarak personelin sorumluluk, sahiplenme duygusu ve motivasyon eksikliği, kadro istikrarsızlığı, taslakların hazırlanma sürecindeki çalışmalara farklı kişilerin katılımı.

Sayın Başkan uyarıyor; ben sunumumu burada bitirmek istiyorum. Bu sempozyumun aziz milletimize refah seviyesini yükseltecek kanunların yapılmasında katkı sağlaması dileğiyle, düzenleme komitesine şükranlarımı sunuyor, hepinize teşekkür ediyorum.

MODERATÖR – Teşekkürler Sayın Keskin, özellikle hassasiyetiniz için.

Ancak, tabii bu sürelere dikkat etmemizin bir zorunluluk olduğu ortada fakat tebliğlerinizin basıldığında tümüyle basılan eserde yer alabileceğini de umuyorum. Bu bir parça beni rahatlatıyor çünkü gerçekten ciddi bir çalışmanın ürünü hazırlanan her tebliğ. Onun en azından ilgililerin dikkatine sunulabilmesi basıldığı zaman zannediyorum mümkün olabilecektir.

Şimdi de Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı adına eski Daire Başkanı Sayın Osman Yılmaz'ı davet ediyorum.

Buyursunlar Sayın Yılmaz.

**KANUN TASLAKLARININ
HAZIRLANMASI SÜRECİNDE
DPT MÜSTEŞARLIĞININ ROLÜ**

(Osman YILMAZ – DPT Müsteşarlığı, Eski Daire Başkanı)

GİRİŞ

Uluslararası alanda ve ülkemizde 1980’lerden itibaren artan ölçüde devletin rolü tartışmaları yapılmıştır. 2000’li yıllarda ise devletin rolü tartışmalarından çok “kapasite/kurumsal kapasite/kapasite oluşturma” gibi kavramlara vurgu yapılmaktadır. Geniş anlamda devletin ve kamusal örgütlerin ulusal ve uluslararası alanda yaşanan toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerle uyumlu politikalar ve stratejiler geliştirebilmesi ve uygulayabilmesini sağlamaya dönük kapasite oluşturma/dönüştürme amaçlı politikalar öne çıkmaktadır. Devletin kapasitesi alanında en önemli unsurlardan birisi doğru tasarlanmış ve etkili biçimde uygulanabilen düzenlemeleri hayata geçirebilmektedir. Bu düzenlemelerin temel direklerinden birisi ise kanunlardır. Bu nedenle kanun yapım sürecinin bir sempozyumda ele alınarak tartışılmasını önemli buluyor, bundan sonraki çalışmalara ışık tutacak bir sempozyum olmasını diliyorum.

Sunuşum iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk olarak çok kısaca kanun yapma sürecinde Devlet Planlama Teşkilatı’nın diğer kurum ve kuruluşlardan farklılık gösteren işlevleri üzerinde duracağım. İkinci olarak bu süreçte gördüğüm eksiklik, aksaklık ve geliştirilmesi gereken yönleri değineceğim. Sempozyumdan ve bizlerden beklenen amacın gerçekleşmesi için daha çok ikinci bölüm üzerinde durmayı planlıyorum. DPT zaman zaman kendisi taslaklar hazırlasa da daha çok taslak oluşturulmasına katkı sağlayan ve taslaklara görüş veren bir kurumdur. Bu çerçevede sunuşta, kendisi taslak hazırlarken öne çıkan konular yerine, taslak oluşturmaya katkı ve değerlendirme işlevleri üzerinde durulacaktır.

I. DPT’nin AYIRT EDİCİ YÖNLERİ

1. Görüş Verdiği Konular

DPT’nin kanun yapma sürecinde görece farklılık taşıyan yönleri nelerdir? İlki, çok geniş bir alana yayılan konuları içeren taslaklara görüş vermesidir. Mevzuat hazırlanmasına ilişkin Yönetmeliğin ilgili maddesine göre DPT:

- a) Ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları,
- b) Yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar,
- c) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında görüş oluşturmaktadır.

Burada dikkat çeken nokta, geniş bir alanda hemen her taslağın DPT görüşüne sunulması gereğidir. Bu tabii ki DPT'nin plan ve program hazırlaması işlevine paralel bir görünümüdür.

2. Görüşlerin Çok Boyutlu ve Bütüncül Olması

İkincisi, değerlendirmenin çok sektörlü olması ve bütüncül bir bakış açısına dayanması gereğidir. DPT'den beklenen, çok sektörlü yapısı itibarıyla taslakları tek bir sektör ya da kurumsal bakış açısından daha geniş bir çapraz sorgulamaya tabi tutarak, yapılması önerilen düzenlemenin diğer alanlardaki etkilerini de değerlendirmek ve ona göre görüş oluşturmaktır. Tabii ki burada referans alınan kalkınma planları, yıllık programlar, hükümet programları ve resmiyet kazanmış diğer politika dokümanlarıdır. Bu belgelerin hazırlayıcısı, koordine edicisi gibi işlevleri nedeniyle DPT örneğinin bir taslağın sadece ulaştırma sektörüne etkilerini değil, ulaştırma sektörü yanında diğer sektörlerle etkilerini, ekonomik, mali ve sosyal politikalar bağlamında uygunluğunu da değerlendirmekle mükelleftir.

3. Düzenleme İhtiyacını En Başta Dile Getirmesi

Üçüncüsü, DPT'nin çoğu kez, sürecin en başında belli bir alanda yasal düzenleme ihtiyacını resmi belgeler düzleminde ilk dile getiren yer olmasıdır. Bu özellik hazırladığı ya da koordine ettiği belgelerden kaynaklanmaktadır. Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve sektör stratejilerini incelediğimizde buralarda belli konularda yaşanan sıkıntı ve sorunların dile getirildiği ve bunun çözümü için izlenmesi gereken temel politika ve stratejilere yer verildiği görülmektedir. Buna ilaveten, bu belgelerde, yapılması gerektiği düşünülen hukuki ve kurumsal düzenlemeler de yer almaktadır. Bu önerilerin resmiyet kazanmadan önce ilgili kesimlerle görüşülüp tartışıldığı dikkate alındığında, kanun yapma sürecinin ilk aşaması olan ihtiyaç tespiti açısından çok önemli bir aşama olduğunu düşünüyorum. Örnek: 9. Plan: 7.1.1. Makroekonomik İstikrarın Kalıcı Hale Getirilmesi

“365. Vergi politikalarının temel amacı; mükellef haklarına saygılı, vergi kayıp ve kaçığını azaltan, mali güç ilkesine uygun şekilde vergi yükünün adil ve dengeli dağıtımını gözeten, kamu giderlerini karşılarken iktisadi etkinliği bozmayan bir vergi sistemine ulaşmaktır. Bu amaçla;

- Vergi kanunları yeniden gözden geçirilerek, mevzuat sadeleştirilecek ve daha etkin ve uygulanabilir hale getirilecektir. Vergi muafiyet ve istisnaları, ekonomik ve sosyal politikalar ile kamu finansmanı imkanları çerçevesinde yeniden değerlendirilecektir.
- Ekonomide karar alıcılar için öngörülebilirliği sağlamak amacıyla vergi düzenleme ve uygulamalarında istikrar sağlanacaktır.
- Mükelleflerin gönüllü uyumunu artırmaya yardımcı olacak şekilde mükellef haklarına yönelik düzenlemeler yapılacaktır.
- Vergi tabanının genişletilmesi ve kayıtdışı ekonomiyle mücadele sonucunda oluşacak ilave kaynaklar, işlem vergileri başta olmak üzere vergi oranlarının ve sosyal güvenlik primlerinin indiriminde kullanılacaktır.”

7.3.1. Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi

“601. Yükseköğretim Kurulu, standart belirleme, koordinasyon ve planlamadan sorumlu olacak şekilde yeniden yapılandırılacaktır. Yükseköğretim kurumlarının, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda idari ve mali özerkliğe sahip olmaları ve yerel özelliklere uygun şekilde uzmanlaşmaları sağlanarak, sistemin rekabetçi bir yapıya kavuşması desteklenecektir.”

Yıllık programlarda bu tedbirler bir tablo yardımıyla detaylandırılmakta ve sorumlusu, süresi tayin edilmektedir. Örnek: 2011 Yılı Programı:

Öncelik / Tedbir	Sorumlu Kuruluş	İşbirliği Yapılacak Kuruluşlar	Süre	Yapılacak İşlem ve Açıklama
Öncelik Yeni piyasa ve ürünler geliştirilecek, mali sistemin kurumsal ve fonksiyonel bazda derinleşmesi sağlanacaktır.				
Tedbir 39. Sermaye Piyasası Kanununda değişiklik yapılacaktır.	SPK	Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı, TCMB, BDDK, TBB, TKBB	Mart Sonu	AB düzenlemeleri ve küresel piyasalardaki gelişmeler çerçevesinde, sermaye piyasalarının geliştirilmesi ve rekabet gücünün artırılması amacıyla hazırlanmakta olan Kanun değişikliği taslağı TBMM'ye sevk edilecektir.

Buraya yazılan önerilerin her zaman öngörülen sürede gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. Ancak pek çok konuda öngörülen süreden çok

sonra bile olsa bu önerilerin dikkate alındığı ve tartışma gündemini oluşturduğu söylenebilir: Örneğin 7 ve 8. Planlarda yer alan pek çok öneri daha sonra taslağa, tasarıya dönüşmüş ya da yasalaşmıştır.

4. 3067 Sayılı Kanun

Son olarak, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanuna değinmekte fayda var. Yasaya göre “Madde 3 – 1. Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları kendilerine havale edilen kanun tasarısı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önergelerini, Kalkınma Planına uygunluk bakımından da inceler ve uygun bulmadıkları takdirde, reddederler.” Sanırım bu Kanunun da etkisiyle Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelere Maliye Bakanlığı yanında DPT de sürekli olarak davet edilmektedir. Ancak, çok etkili olarak işleyen bir sistem olduğunu söylemek güçtür.

Buraya kadar anlatılanları özetlemek gerekirse; DPT Müsteşarlığı kendisi doğrudan doğruya kanun taslakları hazırlamaktan çok sorunların ve yasal düzenleme ihtiyacının resmi düzlemde dile getirilmesi, taslakların çok sektörlü, bütünsel bir bakış açısıyla incelenerek kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, hükümet programları ve sektör stratejilerinde dile getirilen politikalara uygunluk ve diğer sektörlerle/alanlara etkileri çerçevesinde değerlendirilmesi işlevlerini görmektedir.

II. SORUNLAR-ÖNERİLER

Bu özelliklerle yetinmek ve konuşmamın ikinci bölümüne geçmek istiyorum. Nedir bu süreçte yaşanan sorunlar ve ne tür çözüm önerileri geliştirilebilir? Bu konuda ilk olarak şunu belirtmek istiyorum: Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yayımıyla birlikte mevzuat hazırlama sürecinde şekil şartları açısından ciddi bir gelişme sağlandığını düşünüyorum. Bu nedenle benim değineceğim konular içeriğe ilişkin olacaktır.

1. Kanun Nedir?

Bunun için önce temel bir ontolojik soruya dönüş yapmak istiyorum. Kanun nedir, ne işe yarar? Benim deneyimlerim göstermektedir ki kanunun ne olduğu ve ne işe yaradığı konusunda bazı farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Yönetim bilimi açısından yasal düzenlemeler programlanmış karardır. Karar nedir sorusuna yanıt olmak üzere yapılan karar tanımları incelendiğinde, kararın temel unsurlarının bir sorun ve buna karşılık gelen birden fazla seçenek ve seçim olduğu görülmektedir. Bir sorunun çözülmesi ya da hoşnut olunmayan bir durumun değiştirilmesine yönelik bir amaç ve bu amacı

gerçekleştirebileceği düşünülen birden çok araç ya da yol bulunmaktadır. Bu araç ya da yollardan birinin seçimi karar olarak ortaya çıkmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken bir nokta da yapılan seçimin seçmek kadar vazgeçmek anlamına da geldiğidir. Bir yol seçilirken diğerlerinden vazgeçilmektedir. Karar unsurlarından birisi de zamandır. Karar verme, gelecek yönelimli bir eylemdir. Mevcut durumun geçmiş ve bugünkü veriler ışığında değerlendirilip gelecekte değiştirilmesi öngörülmektedir. Programlanmış karar türünde gelecek yönelimlilik çok daha belirgindir. Belli bir sorun ya da durum karşısında nasıl karar alınacağı önceden belirlenmişse buna programlanmış karar denilmektedir. Her konuyu programlanmış kararlara bağlamak, güven ve belirlilik sağlamakla birlikte katı bir yapıya yol açarak değişen çevre koşullarına uyumu zora sokacaktır. Bu bakış açısı kanun ve yönetmelik konusunda önem kazanmaktadır. Benim birlikte çalıştığım hukukçuların önemli bir kısmı yönetmeliklerin, kanunların uygulama usul ve esaslarını düzenleyeceğinden hareketle pek çok taslağa görüş verirken, yönetmeliğe bırakılan hususların da kanunla düzenlenmesi gerektiği konusunda bir görüşe sahiptir. Bu bakış açısı geçerli olduğunda –ki zaman zaman olmaktadır- her türlü detay kanunlarla düzenlenmek istenmektedir. Ancak az önce de belirttiğim gibi, geleceğe matuf bir kanunda her türlü koşulu önceden öngöremediğimizden bu iki tür sıkıntıya yol açmaktadır: İlki, katı bir yapı nedeniyle zaman zaman özellikle olağandışı, beklenmedik durumlarda çözüm üretmenin zorlaşmasıdır. Buna iyi bir örnek yaşanan küresel ekonomik kriz karşısında ABD ve İngiltere ile AB'nin karar üretmedeki esneklik ve hız farklarıdır. İkinci sorun da birinciye bağlı olarak kanunları sık sık değiştirmek zorunda kalmaktır. Artık tarihin daha hızlı aktığı kabul edilmektedir. Özellikle ekonomik, ticari, teknolojik alanda kanunlardan detay düzenleme beklemek sıkıntılara yol açacaktır diye düşünüyorum.

Bu bağlamda Temel Kanun meselesine de değinmekte yarar var. Hukuk sistemimizde TBMM İçtüzüğünde görüşülme usulünün özelleştirilmesi anlamında bir temel kanun düzenlemesi var. Bunun dışında normlar hiyerarşisi anlamında temel ya da çerçeve kanun bulunmamaktadır. Ancak zaman zaman nitelik itibarıyla genel çerçeveyi çizen kanunlara atfen de bu isim kullanılmaktadır. Özel düzenlemelerde bu temel kanunlara ne ölçüde riayet edileceği önemli bir sorudur. Örneğin Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, bakanlıkların örgütlenmesine dair 3046 sayılı Kanun gibi kanunlar belli bir konuda çerçeveyi çizmektedir. Ama özel kanunlar ve sonraki kanunlar geçerli olacağından bunlara ters özel düzenlemeler öne çıkmaktadır. Temel/Çerçeve Kanun tartışmasının da

yapılmasında genelden sapmanın ne zaman ve ne koşulda olacağını değerlendirmekte yarar bulunmaktadır.

2. Sorun Analizi

İkinci önemli eksiklik, sorun analizi eksikliği ya da yetersizliğidir. Gelen tasarlarda, daha çok yaşanan bir sorunun semptomlarına işaret edilmektedir. Sorunun kaynaklarına inilip yasal düzenlemedeki eksiklik ya da yetersizlikten mi, uygulama eksikliğinden mi, kaynak yetersizliğinden mi, sosyolojik-kültürel nedenlerden mi kaynaklandığı; diğer başka konularla etkileşimi gibi konularda detaylı bir analiz görülmemektedir.

3. Diğer Çözüm Yolları Seçeneği

Üçüncüsü, çözüm yollarının yeterince tartışılmamasıdır. Mevzuat değişikliği ya da idari değişiklik yaklaşımı ağır basmaktadır. Bu biraz da yukarıda değindiğim sorun analizinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Amaç çok sayıda yasal düzenlemeden ziyade etkili ve amaçlanan sonuçlara erişme düzeyi yüksek kanunlar yapabilmek olmalıdır.

4. Veri

Diğerleriyle ilişkili bir başka sorun alanı veri eksikliğidir. Mevzuat hazırlanması usul ve esaslarına dair yönetmelikte öngörülen etki analizini ve benim yukarıda değindiğim sorun analizini gerçekleştirmek öncelikle o alanda yeterli ve güvenilir veriye sahip olmayı gerektirmektedir. Bu konuda kamu kuruluşlarına önemli bir görev düşmektedir. Her kurum kendi faaliyet alanıyla ilgili veri üretmeyi önemli bir işlev olarak görmeli ve benimsemelidir. Veri eksikliği nedeniyle etki analizlerinin de doyurucu bir biçimde yapılamadığı gözlemlenmektedir. Taslakların çok boyutlu etkilerini değerlendirmekle mükellef olan DPT'yi de veri eksikliği olumsuz etkilemektedir. Değerlendirmeleri nesnel ve karşılaştırılabilir bir temele dayandırmak güçleşmektedir.

5. Katılım: Genişleme-Derinleşme?

Bir başka eksiklik katılım boyutunda görülmektedir. Yakın dönemde yapılan düzenlemeler ve uygulamalar sayesinde katılım konusunda ciddi gelişmeler sağlanmıştır. Kamunun katılıma çok daha açık bir tutum sergilediği söylenebilir. Ancak benim gözlemim katılımın daha ziyade yaygınlaşma eğiliminde olduğu derinlik boyutunun eksik kaldığıdır. Bunun önemli bir nedeni toplumsal kesimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ya da ilgili diğer paydaşların sorun ve çözüm önerilerini teknik düzeyde detaylı bir analize tabi tutacak insan kaynaklarının yetersizliğidir.

6.Uygulamanın Simülasyonu

Son olarak kanunlar hazırlanırken uygulama boyutunda neler yaşanacağını önceden simüle edilmesi ihtiyacına işaret etmek istiyorum. Nihai taslak ortaya çıktığında kanunun uygulamaya yansımaları görmek içim sanki kanun yasalaşmış gibi bir simulasyon yapılmalı, buna göre bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Düzenleyici Etki Analizine dair sorular listesinde uygulamaya ilişkin bir soru olmakla birlikte çok genel bir soru olduğunu düşünüyorum. Buradaki öneri yeni kanun geçerliymiş gibi birebir bir uygulama yapmak ve uygulamaya yansımaları ölçüp değerlendirmektir.

III. SONUÇ

Türkiye’de kanun yapım sürecinin geliştirilmesi yönünde talep ve değerlendirmeler giderek daha fazla dile getirilmektedir. Bu talebi karşılamaya dönük çalışmalarda, kanun tasarısı taslağı hazırlama sürecinin her bir adımını ele alıp iyileştirmek üzere yeniden değerlendirmek kaçınılmazdır. Ancak bu tür çalışmalardan da önce, bizim kanunların neyi ifade ettiği konusu üzerinde durmamızda yarar vardır. Kanunların günlük rutin işlere kadar inen operasyonel konuları düzenlemesi, sürekli olarak yeni kanun çıkarmayı ve kanunları güncelleştirmeye dönük değişiklikler yapmayı gerekli kılmaktadır. Bu durum kendi kendini besleyen bir kısır döngüye yol açmakta ve giderek daha fazla kanun yapma riskini artırmaktadır. Bu tuzaktan kurtulmanın yolu kanunları operasyonel düzeyden stratejik düzeye çıkarmak, detayları yönetmeliklere bırakmak olmalıdır.

MODERATÖR – Biz çok teşekkür ederiz Sayın Yılmaz.

Şimdi de Avrupa Birliği Genel Sekreterliği adına, Avrupa Birliği Hukuku Başkanı ve Ankara Üniversitesinde görev yaptığım yıllarda çok değerli meslektaşım Doç. Dr. Sanem Baykal’ı davet ediyorum.

Buyursunlar Sayın Baykal.

“AVRUPA BİRLİĞİ KATILIM SÜRECİ BAĞLAMINDA
KANUN YAPIM SÜRECİ VE
AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİNİN ROLÜ”*

(Doç. Dr. Sanem BAYKAL – ABGS AB Hukuku Başkanı)

GİRİŞ

Kanun koyma ve bu suretle toplumun siyasi, hukuki ve ekonomik beklenti ve ihtiyaçlarına cevap verme konusunda izlenmesi gereken esas, ilke, usul ve yöntemler, tüm siyasi toplumlarda ve yapılarda üzerinde durulan bir konuyu oluşturmaktadır.

Çağdaş demokrasilerde kanunlardan ve yasama erkinin kullanılmasından temel beklentiler arasında farklı siyasi, toplumsal ve ekonomik çıkarlar arasında bir denge arayışını yansıtan ve toplumda, diğerlerinin yanında, özellikle adalet, hukuki güvenlik ve düzen algısını ve hissiyatını güçlendiren bir yasama faaliyetinin öncelik taşıdığı belirtilebilir.¹

Genel kabul gören anlayış çerçevesinde, kanun yapım sürecinde kalitenin artırılmasına yönelik olarak katılım üst düzeyde tutulmalı, şeffaflık ilkesine azami özen gösterilmeli, kanunun kendisi ve yapım süreci kamuoyunun geneli tarafından benimsenmeli ve gerekli kabul edilmeli, tasarlanan düzenleme çözülmek istenen toplumsal sorunu çözmek bakımından gerekli, yeterli ve ulaşmak istenen amaçla orantılı olmalıdır.

Bu bağlamda yasama faaliyetinin sorunlarına ve bu sorunların çözümüne farklı açılardan yaklaşmak mümkündür. Bu çalışmada ise ülkemizin çağdaşlaşma hedefinde yeni bir aşama oluşturma yönüyle öne çıkan Avrupa Birliği katılım sürecinin yasama faaliyeti çerçevesinde arz ettiği kendine özgü niteliklere ve Türkiye’nin katılım sürecinin hızlı ve sorunsuz işlemesi bağlamında AB müktesebatına uyum çerçevesinde gerçekleştirilen yasama faaliyetinin önemine ve etkisine yönelik bir bakış açısı ve inceleme yöntemi benimsenecektir. Bu

* Doç. Dr. Sanem Baykal, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, AB Hukuku Başkanı ve Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

¹ Yasa yapım süreci ve norm koyma konusunda teoriye uygulamaya yönelik farklı yaklaşımlar için bkz. **Norm Koyma ve Hüküm Verme**, Ankara Hukuk Toplantıları, 17-18 Nisan 2009, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 279, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2009.

amaçla, öncelikle ülkemizde mevzuat oluşturma konusunda temel esas ve usulleri düzenleyen hükümlere kısaca değinildikten sonra esasen AB katılım sürecinin kendine özgü niteliği üzerinde durulacaktır. Bu açıdan katılım sürecinin amaca uygun biçimde yürütülmesinde ve ilerletilmesinde mevzuat uyumunun ve bu çerçevede hukukun oynadığı rolün altı çizildikten sonra, Türkiye’de katılım sürecinin ve bu süreçte yürütülen mevzuat uyumu faaliyetinin koordinasyonu bağlamında önemli bir görev üstlenen T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin yasama faaliyetlerindeki katkısı ve rolü ile bu rolün geliştirilmesinde fayda sağlayabilecek bazı noktalara yer verilecektir.

Türkiye’de Mevzuat Hazırlama Esas ve Usullerine İlişkin Temel Düzenleme

Türkiye’de mevzuat hazırlama konusunda benimsenen esas ve usullere ilişkin temel düzenleme, 17/2/2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’tir.

Söz konusu Yönetmeliğin 4’üncü maddesinin 1’inci fıkrası uyarınca dikkat edilecek esaslar arasında taslakların üst hukuk normlarına aykırı olamayacağı; taslakların düzenleme amacına uygun olarak hazırlanacağı; taslaklar hazırlanırken yargı kararlarının göz önünde bulundurulacağı; taslaklar hazırlanırken düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılacağı ve anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanların taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümlerin yürürlükten kaldırılacağı; çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilemeyeceği; taslakların kapsam maddesinin, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenleneceği ve taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmeyeceği; taslağın madde metinlerinin kısa ve anlaşılır biçimde düzenleneceği, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmeyeceği yer almaktadır.²

Normlar hiyerarşisinin en tepesinde Anayasa bulunduğundan bütün kanunlar Anayasaya uygun olmak zorundadır. Bu çerçevede özellikle Anayasamızın

² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. örneğin, İbrahim Araç ve Şeref İba, Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 53, Sayı 3, s. 35vd.; Ali Em, *Yasaların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği*, 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 27vd.

90'ıncı maddesindeki “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü, esas itibariyle temel hakları düzenleyen antlaşma hükümlerinin iç hukuk hükümlerinin önünde yer alacak şekilde tercih edildiğini göstermektedir.³ Bundan başka, Anayasamızın 90'ıncı maddesi gereği, hazırlanan kanun teklifinin o alanda kabul edilmiş bir anlaşmaya açıkça aykırı düşmemesine dikkat edilmesi hususu da belirtilebilir.

Düzenlemenin 5'inci maddesinde taslakların konu ile ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanacağı ve hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşünün alınması hususu düzenlenmektedir.

Burada 6'ncı maddede görüş alınacak kurumlar arasında Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Başkanlığı, tüzükler hakkında Bakanlıklar, Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığının, Sayıştay'ın ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin konulara bağlı olarak görüşünün alınmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Bu husus, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin kanun yapım sürecindeki rolü bağlamında aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Bunun yanı sıra aynı maddede, taslaklar hakkında konuyla ilgili mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılacağı düzenlenmektedir.

Yine, kamuoyunu ilgilendiren taslakların Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabileceği ve bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulacağı ifade edilmektedir. Başbakanlığın, mutabakat sağlanamayan taslaklara ilişkin olarak ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından doğrudan görüş alabileceği de belirtilmektedir.

Düzenlemenin 7'nci maddesinde belirtildiği üzere, ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirecek, bu süre ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından kısaltılabilecek; ek süre istenmesi imkanı

³ Akın Çakın, “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, *Yasama Dergisi*, Sayı 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008, s. 57-73; s. 58

da korunacaktır. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüş bildirmekten kaçınamayacakları ve süresinde görüş verilmemiş olmasının olumlu görüş anlamına geleceği yine aynı maddede belirtilmektedir.

Yine aynı maddede, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceleyeceği ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendireceği düzenlenmektedir.

Düzenlemenin 17'nci maddesinde konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren haller dışında, bir çerçeve taslağın birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapamayacağı; yapılacak değişikliklerin her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklarla gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

Yine, düzenlemenin 21'inci maddesinde genel gerekçede taslağın hazırlanmasını gerektiren nedenlerin açıkça belirtileceği; madde gerekçelerinde ise, her maddenin düzenleniş nedenlerinin açıklanacağı; kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğunun ve kaldırma, değiştirme veya ekleme sebeplerinin açıkça belirtileceği; madde gerekçelerinin her madde için ayrı ayrı düzenleneceği ve madde metninin tekrarı biçiminde hazırlanamayacağı açıkça ortaya koyulmaktadır.

Avrupa Birliği Hukuk Düzeninin Temel Nitelik ve Özellikleri

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ilk adımları atılmaya başlanan Avrupa bütünleşmesi hareketi, sıradan bir uluslararası bütünleşmenin sınırlarını aşan bir görünüm arz ettiği gibi, nihai hedefleri itibarıyla de tarihte benzeri bulunmayan bir oluşumun meydana gelmekte olduğuna işaret etmektedir. Avrupa Birliği, üyesi olan devletler ve onların vatandaşları arasında tarihin ilk ve bugüne dek tek uluslarüstü bütünleşme denemesini oluşturmaktadır.

Avrupa bütünleşmesi hareketinin başarılı olmasının arkasında yatan iki temel neden vardır. Bunlardan ilki, güce dayalı bir bütünleşme modeli yerine rızaya ve özellikle de ortak bir hukuk düzeninin tesisine ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir modelin benimsenmiş olmasıdır. İkinci neden ise, Avrupa devletlerini ve onların vatandaşlarını ortak menfaatler çerçevesinde, adım adım bir araya getirme yönteminin tercih edilmiş olmasıdır. Böylece ortak çıkarlara ve ortak değerlere sahip bir yapının üye devletler ve halkları arasında gittikçe yaklaşan bir birlik kurma idealine ulaşılmasının yolunu açabileceği öngörülmüştür.

Avrupa Birliği hareketini uluslararası örgütlenmelerden ayıran en önemli unsur, kendine özgü ve üye devletler ile vatandaşları üzerinde bağlayıcı bir hukuk düzenine sahip olmasıdır. Avrupa Birliği hukuku hem ulusal, hem de klasik anlamda uluslararası hukuktan esaslı biçimde farklılıklar arz eden, kendine özgü, uluslarüstü ve gelişmekte olan bir hukuk düzeni oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği, hukuka ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir yapıdır. Nitekim, Lizbon Antlaşması ile değişik Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2'nci maddesi, Avrupa Birliğinin üzerine inşa edildiği temel değerleri sıralarken “hukukun üstünlüğü”ne bu değerler arasında yer vermektedir.⁴

Birliğe üye devletler, aralarında yaptıkları uluslararası antlaşmalar aracılığıyla yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin bir bölümünü aralarında paylaşarak kullanmak üzere kurdukları bu yapıya transfer etmişlerdir. Bu transfer, hukuka dayalı olarak, devletlerin kendi iradeleriyle ve ortak çıkarların en iyi bu yöntemle gerçekleştirilebileceği bilinciyle meydana gelmiştir.

Avrupa Birliği ve organları da, bu yetkileri kullanarak, üye devletlerin ortak iradeleri ile belirledikleri alanlarda üye devletler ve onların vatandaşları üzerinde bağlayıcı hukuk kuralları oluşturmakta ve üye devletlerin de işbirliğiyle, bu kuralları tüm üye devletlerde aynı anda, aynı şekilde ve aynı ölçüde bağlayıcı olacak biçimde uygulamaktadır.

Böylece, Birliğe üye devletler ve vatandaşları üzerinde eşit şekilde bağlayıcı, ortak bir hukuk düzeni oluşturularak, aralarındaki ortak çıkar, değer ve bağların güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Tamamen kendine özgü ilke ve esaslar üzerine tesis edilmiş olan bu hukuk sistemine “uluslarüstü hukuk düzeni” adı verilmekte; dünyadaki tek örneğini de bugün için Avrupa Birliği oluşturmaktadır.

⁴ Lizbon Antlaşması ile değişik AB Antlaşması madde 2 uyarınca Avrupa Birliğinin temel değerleri şu şekilde ifade edilmektedir: “Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır.”

AB Katılım Süreci ve Müktesebat Uyumu

Avrupa Birliğine katılım süreci, siyasi, ekonomik ve toplumsal unsurların yanı sıra, Avrupa Birliği'nin zaman içerisinde son derece geniş bir alanda oluşturduğu kendine özgü ortak hukuk düzeninin bir parçası haline gelmeyi de ifade etmektedir.⁵

Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım müzakerelerinin esaslarını, yöntemini ve usulünü belirleyen 3 Ekim 2005 tarihli Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesinde de belirtildiği üzere katılım, Birliğin müktesebatı olarak bilinen ve Birliğin sistemi ve kurumsal çerçevesine bağlı hak ve yükümlülüklerin kabulü anlamına gelmektedir.⁶ Türkiye'nin, tüm diğer aday ülkeler için olduğu gibi söz konusu müktesebatı katılım anında olduğu şekliyle uygulaması gerekmektedir.

Öte yandan katılım, mevzuat uyumuna ilaveten, müktesebatın zamanlı ve etkili biçimde uygulanması anlamına da gelmektedir. Bu amaçla hemen üyelik öncesinde çok geniş bir alana yayılan ve önemli bir yekûn tutan AB müktesebatına uyum için gerekli mevzuat uyumunu gerçekleştirmek, gerekli birincil ve ikincil mevzuatı çok kısa bir sürede kabul etmek ve etkili biçimde uygulamak mümkün olamayacağından bu alanda tedrici bir uyumlaştırma çabasına ihtiyaç bulunmakta, katılım müzakerelerinin önemli bir bölümünü de AB müktesebatının bir takvime ve belli usul ve esaslara bağlı olarak tedrici biçimde üstlenilmesi oluşturmaktadır. Müktesebat sürekli olarak evrim geçirmekte ve aşağıdaki hususları içermektedir:

- ✓ Birliği kuran Antlaşmaların içeriği, ilkeleri ve siyasi hedefleri;
- ✓ Antlaşmaları takiben yürürlüğe giren tasarruf ve kararlar, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın içtihatları;
- ✓ Kurumlararası anlaşmalar, kararlar, açıklamalar, tavsiyeler ve direktifler gibi Birlik kapsamı içerisinde kabul edilen bağlayıcı ya da bağlayıcı niteliği olmayan diğer hukuki tasarruflar;

⁵ Türkiye'de norm koyma etkinliğinin bir değerlendirmesi ve bu bağlamda Avrupa Birliği katılım sürecinin etkisi konusunda bir değerlendirme için bkz. Ali Nazım Sözer, "Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi", **Norm Koyma ve Hüküm Verme**, Ankara Hukuk Toplantıları, 17-18 Nisan 2009, Ankara Üniversitesi Yayınları No: 279, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2009, s. 69-101.

⁶ Council of the European Union, Negotiating Framework for Turkey, Principles Governing Negotiations, Annex II, 12823/1/05, REV1, ELARG 64, 12 October 2005.

- ✓ Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesindeki ortak eylemler, ortak tutumlar, deklarasyonlar, sonuç kararları ve diğer tasarruflar;
- ✓ Adalet ve içişleri çerçevesinde mutabakata varılan ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, kararlar, açıklamalar ve diğer tasarruflar;
- ✓ Birliğin, Birliğe üye devletlerle ortaklaşa; Birliğin ve üye devletlerin Birliğin faaliyetlerine ilişkin olarak kendi aralarında akdettikleri uluslararası anlaşmalar.⁷

Dolayısıyla, katılım müzakerelerini yürüten bir aday ülke olarak Türkiye tarafından iç hukuka aktarılması gereken AB müktesebatı, bu alandaki;

- Kurucu antlaşmalardan ve onları tadil eden antlaşmalardan oluşan birincil kaynakları;
- AB Tüzüklerini, Direktiflerini ve Kararlarını;
- Avrupa Birliği Adalet Divanı içtihadını;
- AB'nin taraf olduğu ya da AB hukuk düzeninin bir parçasını oluşturan uluslararası anlaşmaları ve
- Eylem Programları, İlke Kararları, Beyaz Kitap, Yeşil Kitap gibi bağlayıcı olmayan düzenlemeleri içermektedir.

Müzakere Çerçeve Belgesinde de ifade edildiği üzere, AB'ye üyelik müzakerelerinin hızlı ve düzgün işlemesi ve nihai hedefi olan üyeliğe ulaştırması bakımından Birlik müktesebatının iç hukuka aktarımı zorunlu olmakla birlikte yeterli değildir; aynı zamanda söz konusu müktesebatın gerektiği gibi uygulanması da gerekmektedir.⁸ Birlik müktesebatı bakımından etkili ve gerektiği gibi uygulanma ve bunun için gerekli idari altyapının ve adli örgütlenmenin temini ya da adaptasyonu gerçekleştirilmek durumundadır.

⁷ Lizbon Antlaşması sonrası Avrupa Birliği müktesebatında yer alan bazı kaynakların terminolojik olarak farklı biçimde adlandırıldığı görülmektedir. Bunun nedeni, Lizbon Antlaşması sonrası Avrupa Birliğinde sütun yapısının sona ermesi ve her üç sütun için de özellikle yasama tasarrufu niteliğindeki düzenlemelerin aynı şekilde ifade edilmeye başlanmasıdır. Ancak bu çerçevede müktesebatın içeriği ve müktesebata dahil tasarrufların niteliği bakımından herhangi bir değişiklik bulunmamaktadır. Bkz. örneğin AB'nin İzlanda ile üyelik müzakerelerinin esaslarını belirleyen 27 Haziran 2010 tarihli İzlanda'nın Müzakere Çerçeve Belgesi.

⁸ Bu husus 1993 Kopenhag Zirvesi ile açıklanan AB üyelik kriterlerinin 1995 Madrid Zirvesi ile geliştirilmesi çerçevesinde Madrid Zirvesi Sonuç Bildirisinde ifade edilmektedir. Aynı hususun 1997 Lüksemburg Zirvesinde benimsenen "Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji'de" de yer aldığı görülmektedir.

Nitekim, idari ve adli yapının Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirilmesi ve AB mevzuatını uygulayabilecek bir niteliğe kavuşturulması konusunda hem katılım ortaklığı belgelerinde, hem de ulusal programlarda yer alan hususlar da bu alanda adımlar atılmasını gerekli ve zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede merkezi idarenin, yani bakanlıkların; yerel yönetimlerin ve diğer tüm kurumların Avrupa Birliği müktesebatını etkili olarak ve koordineli biçimde uygulayacak kapasite artışına, idari örgütlenmeye ve bütçe olanaklarına kavuşturulması zorunludur. Bu hususta gerekli olan mali boyutun ve kaynakların Avrupa Birliği ve diğer uluslararası kaynakların yanı sıra esasen büyük ölçüde kamusal ve özel ulusal fonlardan ve kaynaklardan karşılanması gerekecektir.

Bu kapsamda, Türkiye bakımından Birlik müktesebatına uyum;

- İlgili AB mevzuatını iç hukukuna aktarmayı; yani hukuki uyumu;
- İlgili AB mevzuatının uygulanmasına yönelik idari ve adli kapasitesini güçlendirmeyi ve bu alanda altyapı yatırımlarına da imkan sağlayacak mali kaynakların tespitini ve hayata geçirilmesini ve
- İlgili AB mevzuatının Türkiye’de gerektiği gibi ve etkili icrasını sağlayacak yaptırım ve başvuru yollarının teminini de içerecek şekilde değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda göz önünde tutulması gereken bir başka husus da, AB müktesebatının Türk hukukuna aktarılması ve uygulanması aşamalarında sivil toplumun, yerel yönetimlerin ve özel sektörün de devlet kurumları ile işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmalarına özen gösteren bir yaklaşımın benimsenmesidir. Bundan başka, iç hukuka aktarım ve etkili uygulanma süreçlerinin yanı sıra müzakere sürecinin de kapsayıcı ve geniş katımlı biçimde ele alınmasının büyük fayda sağlayacağı değerlendirilmekte; çalışmalar, elden geldiği ölçüde bu husus da dikkate alınarak yürütülmektedir.

AB Müktesebatına Uyum Çalışmalarında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Rolü

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’nin AB katılım süreci üzerindeki etkisi, yönlendirmesi ve denetimi, Meclisin komisyon ve Genel Kurul düzeyindeki çalışmaları çerçevesinde yürütülmektedir. Bu bağlamda AB’ye uyum amaçlı çıkarılacak ya da değiştirilecek kanun niteliğindeki düzenlemelerin, yasama faaliyetleri bakımından spesifik olarak ilgili oldukları TBMM ihtisas komisyonlarının yanı sıra, AB Uyum Komisyonu önüne de gelmesi öngörülmektedir. AB Uyum Komisyonu, Türkiye’nin AB katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, AB’deki gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmeler konusunda TBMM’yi bilgilendirmek ve kanun tasarısı ve

tekliflerinin AB mevzuatına uygunluğunu incelemek üzere 4847 sayılı Kanunla kurulmuştur.

AB katılım sürecinin sağlıklı işleyişine ve demokratik meşruiyetine TBMM düzeyinde katkı sağlayan Komisyon'un görevleri bahsi geçen Kanunun 3. maddesinde:

- Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin AB mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak;
- Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek;
- Her yasama yılının sonunda Türkiye'nin AB'ye katılım sürecindeki gelişmelere ve Komisyon'un o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve TBMM'nin ve Hükümetin bilgisine sunmak;
- AB'deki gelişmeleri takip etmek, gerektiğinde yurt dışında incelemelerde bulunmak ve bu gelişmeler konusunda TBMM'yi bilgilendirmek;
- AB kurumları ile diğer üye ve aday ülke eş parlamentoları ve AB komisyonlarıyla ilişkileri yürütmek;
- AB'ye katılım konusunda TBMM'nin çalışmalarına ilişkin gerekli bilgi ve dokümanları temin etmek; ve
- AB'ye katılım konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak olarak sıralanmaktadır.

Komisyon, ilgili Kanun'un 4. maddesi uyarınca, görevleriyle ilgili olarak; bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkilerine sahiptir. Komisyon gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine de başvurabilir.

"TBMM'nin İdari Kapasitesi" başlığını taşıyan Ağustos 2010 tarihli SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu, yasama sürecine ilişkin olarak, kanun tasarı ve tekliflerinin sayısının çokluğu, gündemin belirsizliği, zaman baskısı ve kanunların bütünlüğüyle uyumsuz son dakika değişiklikleri gibi sorunların yasama kalitesini tehlikeye attığı; kanun tasarı ve tekliflerinin bütçesel, ekonomik ve sosyal etkilerinin sistematik değerlendirilmesi ve idari açıdan uygulanabilirliği önündeki engellerin bu sorunları artırdığı ve sivil toplum

kuruluşlarının ve çıkar gruplarının sürece katılımının etkin olmamasının Parlamentodaki yasama sürecini zayıflattığı tespitlerine yer vermektedir.⁹

Aynı Raporun AB katılım süreci ile ilgili tespitlerinde ise, Türkiye'nin AB katılım süreci bakımından TBMM'nin rolünün yeterli olmadığı; AB ile ilgili işlere bakan parlamenter yapı ve süreçlerin, kanun tasarı ve tekliflerinin AB mevzuatına uyumunun değerlendirilmesinde; katılım sürecindeki gelişmelerin izlenmesinde; AB politikalarının takibinde; AB kurumları ile üye ve aday ülke parlamentolarıyla ilişkilerin yürütülmesinde ve özellikle hükümetin AB ile bütünleşme politikasının etkili bir şekilde denetiminde yetersiz kaldığı ifade edilmektedir.¹⁰

Raporda hem genel olarak yasama sürecinin etkinliğinin hem de özellikle AB uyum sürecindeki çabaların veriminin artırılması bakımından temel öneriler ise şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Rapor; Avrupa'daki parlamento uygulamalarına atıf yaparak ve yukarıda bahsi geçen sorunlar bağlamında değişim seçenekleri önermektedir.
2. Rapor; yasama alanında, altı ile on iki aylık bir dönem için geleceğe yönelik yasama girişimlerini açıkça gösteren bağlayıcı bir uygulama planının hükümetten istenmesi tavsiyesinde bulunmaktadır. Genel kuruldaki son dakika değişikliklerini kısıtlamaya yönelik öneriyi dengelemek için kapsamlı mevzuata ilişkin Genel Kurulda bir ön görüşme yapılması tavsiye edilmektedir. Hükümet, her bir kanun tasarısı ile birlikte buna ait düzenleyici etki analizini TBMM'ye sunmalıdır. Bunlara ek olarak, yasama sürecinde raportör milletvekili sistemi önerilmektedir.
3. Komisyon ve Genel Kurul gündemlerinin çok önceden belirlenmesinin ve Komisyonların yasama, denetim, gözetim ve kontrol kapasitelerini geliştirmek için hükümet, çıkar grupları ve STK'lar ile yapılacak müzakereler neticesinde Parlamentoda resmi bir protokol kabul edilmesinin gerekli olduğu önerilmektedir.

⁹ "TBMM'nin İdari Kapasitesi", Ağustos 2010 tarihli SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Akran Değerlendirmesi Raporu, http://www.tbmm.gov.tr/docs/sigma_nihai_rapor_a4_tr.pdf, s. iii,

¹⁰ *Ibid.*, s. iv.

4. Rapor; AB katılım süreciyle ilgili olarak, hükümetin ve TBMM'nin ayrı ayrı sorumluluklarını ve katılım sürecindeki işbirliğini açıkça belirleyecek yasal bir çerçevenin oluşturulmasını önermektedir. AB Uyum Komisyonu, TBMM'nin diğer daimi komisyonlarıyla eşit haklara sahip olacak şekilde düzenlenmeli ve katılım müzakerelerini yakından takip edecek bir yetki ile donatılmalıdır. AB müktesebatıyla uyumu sağlamak üzere tüm yasalar taranmalıdır.
5. Üst düzey eğitimi sağlamak amacıyla sürekli bir merkez olarak "Yasama Akademisi" tasarımı hayata geçirilmelidir.¹¹

Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, AB Müktesebatına Uyum Çerçevesinde Kanun Yapım Sürecine Katılımı

Türkiye ile AB arasında 50 yılı aşan bir süredir devam eden ilişkiler çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi içerisinde gereksinmelere paralel olarak çeşitli yapılanmalara gidilmiştir. 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer kurumlarla eşgüdüm içerisinde, süreklilik arz eden, geniş kapsamlı uyum çalışmalarının gerektirdiği yeni bir yapılanma ihtiyacı doğmuştur. Özellikle de, yukarıda belirtildiği üzere, 3 Ekim 2005 tarihinde üyelik müzakerelerine başlanması, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

Bu dönemde Türk mevzuatının AB müktesebatına uyumuna yönelik çalışmalara ve bu uyumu temin eden düzenlemelerin etkili biçimde uygulanması için gerekli tedbirlerin alınmasına hız verilmiştir. Aynı zamanda ülkemizin idari ve yargısal yapılanmasında Avrupa Birliği müktesebatının ve genel anlamıyla hukuk düzeninin ve temel ilkelerinin anlamının ve öneminin kavranmasına yönelik çabalara da bu dönemde yoğun olarak girilmiştir.

Bu amaçla, 4 Temmuz 2000 tarihinde 4587 sayılı Kanun ile "Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere" Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurulmuştur.

Aradan geçen yıllar içerisinde değişen ihtiyaçları karşılamak ve özellikle 3 Ekim 2005 tarihinde Avrupa Birliği ile başlayan katılım müzakereleri bağlamında daha etkin bir koordinasyon faaliyeti yürütebilmek üzere Genel Sekreterliği

¹¹ Ibid., s. iv-v

güçlendirmek amacıyla teşkilat kanununda değişiklik yapılmıştır. 9 Temmuz 2009 tarih ve 27283 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5916 sayılı “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Genel Sekreterlik “Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmek”le sorumlu bir kurum olarak daha etkin bir şekilde faaliyet göstermesine imkan sağlayan araç ve imkanlarla teçhiz edilerek Türk Kamu Yönetimi içerisindeki yerini güçlendirmiştir.

Uzun soluklu bir mevzuat uyumlaştırma çalışması olarak özetlenebilecek olan AB katılım sürecinin öncü kurumu olan ABGS, kamu kurum ve kuruluşlarınca yeni hazırlanan veya değiştirilen birincil ve ikincil mevzuat taslaklarının AB müktesebatına uygunluğunu denetlemek üzere, taslakların Başbakanlığa sevk edilmeden önce ABGS incelemesinden geçmesini temine yönelik adımlar atmış ve zaman içerisinde Türkiye’deki kanun yapım sürecinin önemli bir unsuru haline gelmiştir.

Bu çerçevede, mevzuatımızda çeşitli düzenlemelerde ABGS’nin kanun yapım sürecindeki rolünü belirleyen hükümlere yer verilmiştir. Bunlar arasında özellikle aşağıdaki hukuki metinler zikredilebilir.

2003/5930 sayılı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın Onaylanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair” Bakanlar Kurulu Kararı’nın 8. maddesi uyarınca “Kamu kurum ve kuruluşlarınca, Ulusal Programda yer alan hedefler doğrultusunda mevcut mevzuatta değişiklik yapılması veya yeni mevzuat çıkarılması halinde mevzuat taslakları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği koordinasyonunda AB müktesebatına uyum açısından önceden incelenecek ve Genel Sekreterliğin görüşü alındıktan sonra Başbakanlığa sevk edilecektir.”

11/08/2004 tarihli ve 2004/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca ise; “Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmalarında, hazırlanan mevzuat taslaklarının Başbakanlığa sunulmadan önce Avrupa Birliği normlarına uyumlu bir hale getirilmesi, daha sonra bu mevzuatın ikinci kez ele alınmasının önüne geçerek, zaman ve emek kaybını engelleyecektir.

Bu nedenle, kamu kurum ve kuruluşlarının 2003/5930 sayılı Kararın 8’inci maddesi hükmüne riayet ederek Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinde hazırladıkları tüm mevzuat taslaklarının, Başbakanlığa sevk edilmeden önce, Avrupa Birliği normları açısından incelenmek üzere Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine gönderilmesi ve anılan Genel Sekreterliğin olumlu görüşü alındıktan sonra Başbakanlığa sunulması gerekmektedir.”

19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan ve Resmi Gazetenin 17/02/2006 tarih ve 26083 sayısında yayımlanan ve temel hükümleri itibarıyla yukarıda ele alınan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 6/1/f maddesi uyarınca ise “Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin görüşlerinin alınması zorunludur.”

2008/14481 sayılı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ile “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair” Bakanlar Kurulu Kararı’nın 7’nci maddesinde de “Kamu kurum ve kuruluşlarınca, Ulusal Programda yer alan hedefler doğrultusunda mevcut mevzuatta değişiklik yapılması veya yeni mevzuat çıkarılması halinde, mevzuat taslakları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin koordinasyonunda Avrupa Birliği müktesebatına uyum açısından önceden incelenerek, Genel Sekreterliğin görüşü alındıktan sonra Başbakanlığa sevk edilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin kanun yapım süreci çerçevesinde üzerine düşen sorumlulukları layıkıyla yerine getirebilmesi ve sürecin daha etkili işleyişi bakımından temel sorunlu hususlar şu şekilde sıralanabilmektedir:

1. Mevzuat taslaklarının, içerisinde AB müktesebatı bağlantısı olmasına rağmen ABGS’ye gönderilmemesi ve ABGS’nin taslaktan TBMM’nin ilgili komisyonlarına yapılan davet neticesinde haberdar olup kendi inisiyatifiyle çok kısıtlı süre içinde inceleme yapmak durumunda kalması;
2. Mevzuat taslaklarının ABGS’ye gerekli incelemeyi yapmaya yetecek süreyi tanıyacak şekilde zamanında gönderilmemesi;
3. Genel gerekçesinde ya da madde gerekçelerinde AB müktesebatı esas alınarak yapıldığı ifade edilen taslaklarda hangi AB mevzuatına atıfta bulunulduğunun belirtilmemesi;
4. Bazı durumlarda mevzuat taslaklarının incelenmesi taleplerinin sadece üst yazı olarak gelmesi, taslak metnin bulunabilmesinin ayrı bir araştırma gerektirmesi, bu yolla bulunan taslakların genel gerekçelerine ve madde gerekçelerine ulaşamaması;
5. Taslaklarda karşılaşılan bazı AB kavramlarına Türk mevzuatında atıfta bulunulup bulunulamayacağı ya da AB mevzuatı ile tam uyumlu olarak kabul edilebilecek düzenlemelerde, özellikle üyelikle yürürlüğe

girecek hükümler bakımından “AB’ye tam üyelik tarihinde yürürlüğe girer” vb. şeklindeki ifadeler kullanılmasının hukuk tekniği bakımından uygun olup olmadığı konusunda resmi bir görüş bulunmadığından bu hususların bir sorun olarak sık sık gündeme gelmesi.

Bu sorunların çözülmesi ve ABGS’nin kanun yapım sürecindeki rolünü tam olarak ve etkin biçimde yerine getirebilmesinin temini bakımından aşağıdaki hususlarda ilerleme kaydedilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir:

1. Avrupa Birliği bağlantılı mevzuatın hazırlanması sırasında hazırlık çalışmalarının ilgili kamu kurumları ve ABGS ile en erken aşamada koordinasyonuna özen gösterilmesi, bu süreçte Avrupa Komisyonu ve diğer paydaşlarla düzenli temasta bulunulması;
2. Yukarıda bahse konu Bakanlar Kurulu Kararlarına ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe azami uyumun sağlanması;
3. Taslakların görüşe gönderilmesi sürecinin, zaman yönetimine azami önem gösterilerek iyileştirilmesi için gereken önlemlerin alınması;
4. AB bağlantılı mevzuat taslağını hazırlayan kurum veya kuruluşun, söz konusu taslağın hangi AB mevzuatı esas alınarak hazırlandığını madde bazında belirteceği bir mevzuat uyum tablosu hazırlayarak taslak ekinde Genel Sekreterliğimize iletmesinin sağlanması;
5. Bahse konu mevzuat uyum tablosunun benzerleri AB katılım müzakereleri çerçevesinde AB yetkilileri tarafından da talep edildiğinden bu yönde bir çalışmanın sadece taslağın sağlıklı bir şekilde incelenmesi bakımından değil, bu yönde ileriye yönelik bir hazırlık gerçekleştirilebilmesi bakımından da fayda sağlamasının temin edilmesi;
6. Taslaklarda karşılaşılan bazı AB kavramlarına Türk mevzuatında atıfta bulunulup bulunulamayacağı ya da AB üyeliği bağlantılı zaman ifadeleri için resmi bir görüş oluşturulması.

Sonuç

Avrupa Birliğine katılım süreci, uzun soluklu bir mevzuat uyumunu ve bu mevzuatı uygulayacak idari ve adli yapıların kapasitesinin ve etkinliğinin artırılmasını ifade etmektedir. Bu süreçte bürokratik kurumların olduğu kadar yasama organının da AB müktesebatına uyumun gereklerini tam, etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirecek yapılanma ve uzmanlık düzeyine ulaşmaları beklenmektedir.

Ülkemizde bu yöndeki faaliyetlerin koordinasyonunu gerçekleştirmek üzere kurulmuş olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği bu görevi yerine getirmekte

önemli ölçüde başarı sağlamış olup; teknik ve hukuki düzeyde uyumun gereklerini, diğer kurum ve kuruluşlarımızın da yoğun işbirliği sayesinde hayata geçirme görevini sürdürmektedir. Uyum çabalarının etkinliğinin ve kalitesinin artması için bazı önerilere bu çalışmada dikkat çekilmekte; bu hususların da gerçekleştirilmesiyle müktesebata uyum çabalarının amacına ulaşmasında daha fazla aşama kaydedilebileceği değerlendirilmektedir.

MODERATÖR – Çok teşekkürler Sayın Baykal. Sayın Baykal'ın sunuşu bana bir başka hususu da açıkçası anımsattı. Malumlarınız 2004 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklikle temel hak ve özgürlüklere yönelik milletlerarası antlaşmalarla kanunlar arasında aynı konuya yönelik farklı düzenlemeler ortaya çıktığında temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmaların esas alınmasını amir Anayasa'nın 90'ıncı maddesine eklenen son cümle... Bu da yasa yapımında sadece Avrupa Birliğiyle ilgili konularda değil, mutlaka var ama, onun ötesinde temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmaların da öncelikle dikkate alınması daha sonra kural çatışmasının önüne geçilebilmesi açısından haliyle önem gösteriyor. Belki bu konuda da bilemiyorum şu an bir yüksek sesli düşünme olarak da değerlendirebilirsiniz.

Dışişleri Bakanlığımıza belki bir görev düşüyor, temel hak ve özgürlüklere yönelik milletlerarası antlaşmaları toplu bir biçimde en azından Başbakanlığa ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaları ve ilgili birimlerin gerek gördüklerinde bunlara çok kolaylıkla ulaşabilme imkânlarının da böylece sağlanmasını bir an anımsadım, bunu da dikkatlerinize sunmak istemiştım.

Şimdi, Devlet Personel Başkanlığından Devlet Personel Uzmanı Sayın Gülhan Özkoç'u kürsüye davet ediyorum.

Buyursunlar Sayın Özkoç.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI DEVLET PERSONEL UZMANI GÜLHAN ÖZKOÇ – Kanun yapım sürecine ilişkin düzenlemeler, başta Anayasa olmak üzere kanunlarda ve ikincil mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olmasına rağmen kanun yapım sürecinde yine de birtakım aksaklıkların varlığı kaçınılmaz bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bu zorluk ve aksaklıkların bir kısmı mevzuat yetersizliğinden oluşmakta ise de büyük çoğunluğunun uygulamadan kaynaklandığını söylemek mümkündür. Mevzuat eksikliğinden kaynaklanan sorunların, gerekli düzenlemelerin yapılması suretiyle kısa sürede çözüme kavuşturulması mümkün olmasına karşın, uygulamadan kaynaklanan sorunların giderilmesinin daha uzun bir zaman dilimine ihtiyaç göstereceği aşikardır. Sempozyumun, mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan sorunların ortaya konulması ve çözüme kavuşturulması amacıyla hareketle bu çalışmada Devlet Personel Başkanlığının kanun yapım sürecindeki rolünden daha ziyade-ki bu süreç kurumlarda aşağı yukarı aynı şekilde işlemektedir- Başkanlığımızca bu süreçte karşılaşılan sorunlara- uygulama yanlışlığı ya da mevzuat eksikliği ayrımı yapılmaksızın- değinilecektir.

Başkanlığımız kanun yapma sürecinde üç aşamada rol oynamaktadır:

1. Kanun tasarısı taslağı hazırlamak,
2. Başka kurumlarca hazırlanan kanun tasarısı taslakları hakkında görüş bildirmek,
3. Kanun teklifleri hakkında Hükümet görüşü oluşturulmasına katkıda bulunmak.

1- Başkanlıkça Kanun Tasarısı Taslağı Hazırlanması;

Devlet Personel Başkanlığı 217 sayılı Kuruluş Kanun Hükmünde Kararnamesinde belirlenen görev alanlarına ilişkin konularda kanun tasarısı taslağı hazırlamaktadır. Bu kanun tasarısı taslakları bazen mevcut hukuk boşluğunun giderilmesi amacıyla müstakil taslak şeklinde düzenlenmekte, bazen ise sadece mevcut düzenlemenin aksayan yönlerinin giderilmesi, iyileştirilmesi veya geliştirilmesi için çerçeve taslak şeklinde hazırlanmaktadır. Bu bağlamda, Başkanlığımızca değişik zamanlarda güncel konularda düzenlenen çalıştay ve seminerler hem düzenleme ihtiyacının belirlenmesi hem de yapılacak düzenlemenin ihtiyaca uygunluğunun saptanması açısından yol gösterici olmaktadır.

Taslak hazırlık çalışmaları genellikle ilgili hizmet birimlerinin bazen de bizzat Başkan veya Başkan Yardımcılarının başkanlığında o hizmet biriminde görevli Devlet Personel Uzmanlarının ve ihtiyaca göre ilgili konularda katkısı olabilecek kurum temsilcileri, öğretim elemanları ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin katılımıyla hazırlanmaktadır.

Kanun tasarı taslağı, konusunun özelliğine göre diğer hizmet birimlerindeki uzmanların da görüşü alındıktan ve son bir kez değerlendirildikten sonra Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesi hükümlerine göre ilgili kurumların görüşüne sunulmaktadır.

İlgili kurum görüşleri alındıktan sonra Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9'uncu maddesi hükümleri çerçevesinde Başbakanlığa sunulmaktadır.

2-Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Kanun Tasarısı Taslağı Hazırlanması

Başkanlığımızın diğer kurumlarca hazırlanan Kanun tasarısı taslaklarına katkısı iki aşamada olmaktadır:

- 1- Kurumlar kanun tasarısı taslağının hazırlanması aşamasında Başkanlığımız uzmanlarının katkıda bulunmasını talep edebilmektedirler. Bu durumda Devlet Personel Uzmanları gerek Taslağın Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikteki şekil şartlarının yerine getirilmesi gerekse kamu personeli ve teşkilatlanmasına ilişkin konuların mevzuata uygun bir şekilde düzenlenmesi konusunda katkı sağlamaktadır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte daha hazırlık aşamasında yapılacak bu tür katkılara ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.
- 2- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan kanun tasarısı taslakları Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesi hükümleri çerçevesinde görüş bildirilmek üzere Başkanlığımıza gönderilmektedir. Bu durumda taslaklar konusuna göre ilgili daire başkanlıklarına sevk edilmekte ve uygun görülen Devlet Personel Uzmanı tarafından süresi içinde incelenmektedir. Taslak değişik daire başkanlıklarının görev alanına giren konuları kapsıyorsa bu dairelerdeki uzmanlarca da incelenmesi sağlanmaktadır. Daha sonra bu görüşler birleştirilmekte ve Başkanlık görüşü oluşturulmaktadır.

3- Milletvekilleri Tarafından Hazırlanan ve Başbakanlıkça Gönderilen Kanun Teklifleri

Kanun tekliflerine ilişkin hükümet görüşünün oluşturulması için ilgili kamu kurumunda Hükümet görüşüne esas olacak görüşün tespit edilmesi için toplantı yapılmakta ve tutanak tutulmaktadır. Bu durumda da kanun teklifi ilgili daire başkanlığında görevli uzmanlar tarafından incelenmekte Başkanlık görüşü oluşturulduktan sonra gerek Başkanlığımız bünyesinde gerekse ilgili kurum bünyesinde yapılan toplantılarda hükümet görüşünün oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Kurum temsilcileri teklifi değerlendirirken ya bütünüyle uygun gördüklerini ya da gerekçesini belirtmek suretiyle teklife katılmadıklarını belirtmek durumundadırlar. Taslaklardan farklı olarak kanun tekliflerinde herhangi bir değişiklik önerisi yapılmamaktadır.

Kanun Yapım Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar

- 1- **Hazırlayacak Birimler:** Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5'inci maddesinde taslakların, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanacağı, hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşünün alınacağı belirtilmiştir. Taslaklar hakkında hukuk müşavirlikleri dışında diğer hizmet birimlerinin de görüşünün alınmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Çünkü taslağın diğer hizmet biriminin görev alanına giren konularda bir düzenleme ihtiva etmesi veya diğer bir hizmet birimine yeni görevler getirmesi mümkün olabileceğinden ya da başka bir birimce konunun daha pratik bir çözüme kavuşturulabilmesine yönelik önerilerin dile getirilebilmesine imkan tanınabilmesi açısından kurumdaki bütün hizmet birimlerinin görüşünün alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.
- 2- **Şekil:** Kanun tasarısı taslakları hazırlanırken uyulacak şekil şartları Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olmasına rağmen, halen taslaklarda basit şekil hatalarının bulunduğu gözlemlenmektedir. Her ne kadar şekle ilişkin denilip önemsenmese de bu hatalar Taslakların inceleme aşamasında ayrı bir inceleme formu doldurulmasını gerektirdiğinden zaman kaybına neden olmaktadır. Özellikle taslaklar üzerinde son aşamada yapılan değişikliklerde bazen madde numaralarının teselsülünde bile hatalar olduğu, terim birliği olmadığı ve anlatım bozukluklarına rastlandığı görülmektedir.

- 3- İçerik:** Taslakların birbirinden farklı birden fazla konuyu içermesi hali de uygulamada karşılaşılan güçlüklerden biridir. Bu durumda farklı birimlerce incelenmesi ve karara bağlanması gereken konular tek bir taslakta yer almakta, birimler arası koordinasyon için daha fazla zaman ve çaba harcanması gerekmektedir. Birbiriyle bağlantılı olmayan konulara ilişkin düzenlemelerden birinin olumlu karşılanmaması halinde olumlu olan düzenlemenin de kanunlaşma süreci gereksiz olarak uzamaktadır. Bu nedenle ayrı kanun tasarısı taslağı olabilecek konuların tek bir taslakta birleştirilmesinden kaçınılması gerekmektedir. Nitekim bu husus çerçeve taslaklar bakımından Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17'nci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu başlık altında dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da kanun maddelerinde yapılacak değişikliklerin ilgili kanunlara işlenmesi noktasında karşımıza çıkmaktadır. Mevzuat bütünlüğüne özen gösterilmesi, ek ve değişikliklerin ana mevzuata işlenmesi konusuna dikkat edilmelidir. Bir kanuna ilişkin değişiklik veya atfın ilgisiz bir kanunda ek madde ya da geçici madde olarak yer alması ileride hükümlerin bulunmasında ve uygulanmasında zorluğa neden olmaktadır.

Yine yürürlükten kaldırılan hükümlerin de açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Bir konuda yeni bir düzenleme getirirken bütün mevzuatın taranması ve çelişen hükümlerin tek tek ayıklanması gerekmektedir. Bu her ne kadar zahmetli ve uzun bir çalışmayı gerektirse de ileride kanunun uygulanması aşamasında büyük önem arz etmektedir. Açıkça yürürlükten kaldırılmasına ilişkin hüküm bulunmayan hallerde uygulayıcı makamlar ya bilerek ya da bilmeyerek eski mevzuatı uygulamaya devam etmektedirler. Bu husus da Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 19'uncu maddesinde düzenlenmiş ama uygulamada halen önemi anlaşılamamış bir durumdur.

Burada değinilmesi gereken diğer bir husus da genel mevzuatta düzenlenmesi gereken hususların kurumlarca özel mevzuatta düzenlenmesi eğilimleridir. Özellikle son zamanlarda kurumların teşkilat düzenlemelerine ilişkin kanun tasarısı taslaklarına personele ilişkin maddeleri de ekledikleri görülmektedir.

- 4- Süre:** Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 7'nci maddesinde özel hükümler saklı olmak üzere bakanlıklar ile kamu

kurum ve kuruluşlarının taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirecekleri düzenlenmiştir. Bu sürenin, ivedi durumlarda sadece Başbakanlık tarafından kısaltılabileceği belirtilmesine karşın uygulamada bazı taslakların ivedi/günlü kaşeli olarak geldiği görülmektedir. Kurumlar bir yıl ve belki de daha uzun sürede hazırladıkları taslakların, 5-10 gün içinde incelenip gönderilmesi talebinde bulunmaktadır. Bu durum, kapsamlı düzenlemeler içeren taslakların gereği gibi incelenememesine, bazı aksaklıkların gözden kaçırılmasına ve yeni yürürlüğe girmiş bir kanunun sık sık değişikliğe uğramasına yol açmaktadır.

5- Madde gerekçesi: Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında madde gerekçelerinin bulunacağı; Yönetmeliğin 21'inci maddesinde ise madde gerekçelerinde, her maddenin düzenleniş nedenlerinin açıklanacağı, kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğu ve kaldırma, değiştirme veya ekleme sebeplerinin açıkça belirtileceği, madde gerekçelerinin, madde metninin tekrarı biçiminde hazırlanamayacağı düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak uygulamada madde gerekçelerine yer verilmediği veya madde gerekçelerinin taslak maddesinin tekrarı veya özeti şeklinde olduğu görülmektedir. Bu durum, hem maddenin incelenmesi aşamasında gereği gibi değerlendirilmesini engellemekte hem de kanunlaşması halinde uygulama aşamasında yorumlanması güçlüklerine ve amaç dışı uygulamalara yol açmaktadır. Özellikle düzenleyici etki analizi bulunmayan taslaklarda düzenlemeyi her yönüyle ortaya koyan bir madde gerekçesinin varlığı kaçınılmaz olmaktadır.

6-Karşılaştırma cetveli: Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetvelinin Başbakanlığa sunulacağı belirtilmiştir. Karşılaştırma cetvellerinin görüşleri alınacak kurumlara da gönderilmesinin hem zaman hem de emek tasarrufuna katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

7- Eksik metin: Uygulamada karşılaşılan diğer bir sıkıntı da kurumların taslak eklerini inceleme yapacak kurumlara göndermemeleri olmaktadır. Özellikle Başkanlığımız açısından kadro ihdas/iptallerine ilişkin listelerin ya da teşkilat cetvellerinin gönderilmemesi halinde bunların

temini için yeniden yazışma ve görüşme yapılması gerekmekte, bu durum da Başkanlık görüşünün gecikmesine neden olmaktadır.

8-Usul: Her ne kadar kamu kurum ve kuruluşlarınca kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan kanun tasarısı taslakları Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesi hükümleri çerçevesinde görüş bildirilmek üzere Başkanlığımıza gönderilmesi gerekmekte ise de uygulamada bazı taslakların Başkanlığımız görüşü alınmadan Başbakanlığa gönderildiği durumlarla da karşılaşmaktadır. Bu durumda gerek Başbakanlıkça ivedi olarak Başkanlığımıza gönderilen taslakların incelenmesi gerekse doğrudan Başbakanlıkça toplantı yapılması halinde yazılı görüş oluşturmaya dahi imkan kalmamakta ve yukarıda süre bölümünde belirtilen sıkıntıların yaşanması söz konusu olmaktadır. Taslakların gereği gibi incelenmeden kanunlaşması halinde uygulama aşamasında sorunlarla karşılaşmakta, bu sefer de sık sık kanun değişikliği yoluna başvurulmakta ve süreç yeniden ve birkaç kez işletilmektedir.

9-Düzenleyici etki analizi (DEA): Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, düzenleyici etki analizine özel bir önem vermiş ve ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Yönetmeliğin 24'üncü maddesinde yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Zorunlu DEA, öncelikle kanun ve KHK ile sınırlanmış, ikinci bir sınırlama da, miktara ilişkin olarak yapılmıştır. İkinci fıkrada ise, Başbakanlığa, DEA kapsamını genişletme yetkisi tanınmaktadır. Üçüncü fıkra, DEA hazırlanmayacak düzenlemeleri saymaktadır; Milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları. DEA'nın kim veya kimler tarafından hazırlanacağı ve DEA'da hangi hususlara yer verileceği, izleyen fıkralarda açıklığa kavuşturulmaktadır. Yönetmeliğe ek 1 listede ise kurumlarca hazırlanacak bir DEA'da bulunması gereken hususlar 10 madde halinde düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının, taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceleyecekleri ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirecekleri hükme

bağlanmışır. Buradaki ifade kurumlarca yapılacak incelemenin özelliğı açısından belirleyici olmaktadır. Kanun taslakları üzerinde görüş bildirecek kurumlar mahkemelerden farklı olarak söz konusu düzenlemenin hem hukukiliğı hem de yerindeliğı konusunda inceleme yapacaktır. Kanun tasarılarına eklenen gerekçeler, düzenlemelerin etkilerine ilişkin hemen hemen hiçbir miktarsal değerdendirme içermediğınden, DEA'ların önemi büyüktür. Taslağın konusuna göre getirdiğı düzenlemenin, ekonomi, çevre, sosyal hayat, trafik, aile yaşamı, eğitim düzeni, hukuk düzeni...vs üzerindeki beklenen etkilerinin neler olacağıının veri şeklinde inceleme yapacak kurumlara gönderilmesi, kurumlar tarafından özellikle yerindelik yönünden yapılacak incelemelerin sağlıklı olmasına katkıda bulunacaktır. Ancak, uzun, külfetli ve masraflı bir çalışmayı gerektirmesi nedeniyle DEA çalışmasının pek az kurum tarafından yapıldığı bilinmektedir. Bu nedenle de kurum görüşlerine gönderilen taslaklara DEA'ların eklenmediğini görmekteyiz. Bu durum, ilgili kurumlarca yapılan incelemeyi kağıt üzerinde bırakmakta ve sadece bir formaliteye indirgemektedir. Kurumlar, imkanları ölçüsünde sadece mevzuat üzerinden inceleme yapabilmekte, kimi zaman düzenlemeyi gerektiren asıl ihtiyaç madde metni ve gerekçesinden tam da anlaşılamadığı için uygun görülmemektedir. Sonuç olarak, DEA'nın önemi konusunda kurumların bilinçlendirilmesi ve DEA hazırlanması konusunda teşvik edilmesi gerektiğini söylemek mümkündür.

MODERATÖR – Çok teşekkürler Sayın Özkoç.

Çok değerli katılımcılar ve hazır bulunanlar, sabrınızı sınamak gibi bir niyetim yok. Ancak şu an eğer programda öngörülen bir ara vermeyi gerçekleştirirsek tekrardan toplanıp ve ondan sonra öğle arasını hiç vermemek gerekecek. Bu nedenle, ben hoşgörünüze de sığınarak ve anlayışınıza da güvenerek bir ara verme uygulamayacağım ve bıraktığımız noktadan devam edeceğim.

Bir ufak hatırlatma yapmak istiyorum. Soruları olanlar bunu yazılı bir biçimde değerdendirirlerse en son belki çok kısa bir değerdendirme imkânımız soru sahipleri aracılığıyla ve tebliğ sahipleri aracılığıyla mümkün olabilir diye düşünüyorum ve başladığımız şekilde devam bağlamında da şimdi Maliye Bakanlığı adına Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Sayın Uğur Sancarbaba'yı davet ediyorum.

Buyurunuz Sayın Sancarbaba.

KANUN YAPIM (YASAMA) SÜRECİNDE MALİYE BAKANLIĞININ ROLÜ

(Uğur SANCARBABA – Maliye Bakanlığı Bütçe ve
Mali Kontrol Genel Müdürlüğü -BÜMKO- Daire Başkanı)

1. GİRİŞ

“Kanun (yasa) yapmak”, parlamentoların en eski (geleneksel) işlevlerinden biridir; bundan ötürü, “yasama” organı olarak adlandırılırlar. Ülkemizde, Meşrutiyet’in ilan edildiği 1876 yılında başlayan “parlamento”lu yaşamın, başka bir ifadeyle, toplumsal yaşamın çeşitli alanlarının, parlamento tarafından çıkarılan “kanun”larla düzenlenmesinin, 1877- 1908 arasındaki çok uzun ve diğer bazı kısa kesintiler dikkate alınsa dahi, yine de 100 yılı aşkın bir geçmişi vardır.¹² Bu, azımsanamayacak bir tecrübedir.

Yasalar, anayasal düzen çerçevesinde, toplumsal yaşamın çeşitli alanlarını düzenlerler. Başka bir anlatımla, anayasaya uygun olmak kaydıyla, istenildiği ayrıntıda yasal düzenleme yapılabilir.¹³

Ankara’da Türkiye Büyük Millet Meclisinin açıldığı 23 Nisan 1920’den 1960’lara kadar 7.480 adet kanun çıkarılmıştır. Yasama sürecinin akademik çevrelerce irdeleme konusu yapıldığı 1960’ların başında, 40 yıla sığdırılan 7.480 adet yasaya dikkat çekilmekte ve ülkemizde bir “kanun enflasyonu”nun

¹²Osmanlı ve Türk Anayasalarının ve önemli anayasal belgelerin derlendiği bir çalışma için, bkz. Suna Kili – A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri – Senedi İttifaktan Günümüze-**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1985.

¹³Nihan Yancı Özalp, “Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu Nitelik Sorunu mu?”, **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, Cilt 61, Sayı 1, (Ocak-Mart 2006), s. 272. Ayrıca, kanun yapım tekniği konusunda, baskı tarihi itibarıyla nispeten eski olmakla birlikte değerli bir diğer çalışma için, bkz. Ali Em, **Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1997. Ayrıca, bkz. Hüseyin Güngör Babacan, **Türk Hukuk Sisteminde Kanun Yapma Süreci ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004. Salahaddin Kardeş, “Kanunlarda Dil, Şekil ve Yapı”, **Maliye Dergisi**, Sayı 132, (1999), ss. 47-65.

varlığından yakınılmaktaydı.¹⁴ 23 Nisan 1920'den 2011 yılı Şubat ayı sonuna kadar çıkarılan kanunların sayısı ise, 14.000'i aşmıştır. Parlamentomuzun, toplumsal yaşamın çeşitli alanlarını, anayasal çerçevede kalmak suretiyle, kanun çıkarmak suretiyle düzenlemesi Anayasa Hukukumuz açısından olanaklı olmakla birlikte, hemen her türlü sorun için ilk akla gelen çözümün “kanun çıkarmak” olması, tıpkı 1960'larda olduğu gibi, kanun yapım (yasama) sürecine günümüzde yöneltilen en önemli eleştirilerden biridir.¹⁵

Herhangi bir alanı “kanun (yasa)” ile düzenlemek veya yürürlükteki yasa ya da yasa gücünde kararnamelerde (yürürlükten kaldırmak da dahil) değişiklik yapmak üzere, Anayasanın yetkili kıldığı organlar (Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri) tarafından hazırlanan bir metnin (tasarı veya teklif) Anayasa, TBMM İçtüzüğü¹⁶ ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in¹⁷ öngördüğü prosedürlerden geçerek “yasa” (“kanun”) adı altında Resmi Gazetede yayımlanması sürecini **kanun yapma (yasama) süreci** diye adlandırmak olanaklıdır. Süreç üç aşamalıdır: yürütme ve yasama organlarındaki çalışmalar ilk iki aşamayı ve Cumhurbaşkanının yasayı onaylayarak Resmi Gazetede yayımlaması da üçüncü aşamayı oluşturur.¹⁸

¹⁴Bülent Daver, “1924 Anayasasına Göre Kanunla İlgili Meseleler”, **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, C. 36, Sayı 4, 1961, s. 226.'den aktaran, İbrahim Araç- Şeref İba (2003), “Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 58, S. 3, s. 38. Araç- İba, aynı makalede, “kanun enflasyonu”nun varlığından günümüzde de söz edilebileceğini belirtmektedir. Onlar, kanun sayısındaki hızlı artışın hukuk devleti ilkesini tehdit ettiği kanısındadır. Özalp de, sorunu yalnızca niceliğe indirgemedi, nitelik bakımından da ele almakta ve kanun yapım sürecinin sorun alanlarını işaret etmektedir. Özalp, **a.g.m.**

¹⁵Bu eleştiri, akademik çevrelerde olduğu kadar, gazetelerde ve TBMM kürsüsünde de sık sık dile getirilmektedir. “...Her gün kanun çıkarıyoruz. Bundan önceki Meclis, biliyorsunuz, Türkiye cumhuriyeti tarihinde en çok kanun çıkaran Meclis olarak övünür, dururlardı. Şimdi, öyle zannediyorum ki, bizim Meclisimiz, o rekoru kıracak; ama, değerli arkadaşlarım, kanun çıkarmak mesele değil. Kanunu, halkın benimsemesi ve halkın uygulaması...” **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, 60. Birleşim (02/Nisan /2003 Çarşamba).

¹⁶Bu yazıda, bundan sonraki sayfalarda İçtüzüğe yapılacak atıflardan, T.B.M.M. İçtüzüğü anlaşılmalıdır.

¹⁷Bundan sonraki sayfalarda Yönetmeliğe yapılacak atıflardan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik anlaşılmalıdır.

¹⁸Nahit Yüksel, “Yasama Sürecinin ‘Söylem’ Sorunları (5018 Sayılı Yasaya Eleştirel Bakış Denemesi)”, **Bütçe Dünyası**, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007, s. 17.

Sempozyum, değişik konuşmacılar aracılığıyla her üç aşamayı da irdelemeyi hedeflemekle birlikte, bu sunumda, sürecin, yürütme organında başlatılan ve ilgili metnin yasama organına sevki ile son bulan birinci aşamasında Maliye Bakanlığının üstlendiği önemli rol irdelenecek ve sorun alanları gösterilerek, çözüm önerileri getirilmeye çalışılacaktır.

2. MALİYE BAKANLIĞININ YASAMA SÜRECİNDEKİ YERİ VE ROLÜ

2.1. MALİYE BAKANLIĞININ BİR KAMU İDARESİ OLARAK “NİTELİĞİ”

Başta belirtildiği üzere, parlamentoların en eski (geleneksel) işlevlerinden biri kanun (yasa) yapmaktır. Parlamentolar, ortaya çıkışlarını ve yaygınlaşmalarını, maliye yazınından da bildiğimiz üzere, kralların halka vergi salma ve vergi hasılatının kullanma hak ve yetkisinin zaman içinde halka geçmesi anlamına gelen “bütçe hakkı”na borçludurlar. Kamu gelirleri, kamu giderleri ve bütçe konularında görevli ve yetkili olan kamu idaresi, pek çok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de Maliye Bakanlığıdır. Bu tarihsel arka plan düşünüldüğünde, Maliye Bakanlığını yasama sürecinin birinci aşamasında yer alan herhangi bir aktör konumuna indirgemek, bütçe hakkını teşkil eden kamu gelir ve giderlerini yeterince önemsememek ve Maliye Bakanlığına haksızlık etmek anlamlarına gelir.

Parlamentolu yaşama geçtiğimiz 1876 yılından beri, gerek Osmanlı Devleti döneminde, gerekse Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyet devirlerinde, adı zaman zaman değişmekle birlikte, “vergi”, “kamu gideri” ve “bütçe” konuları kendisine birer iştigal alanı olarak tevdi edilen bir kamu idaresi olarak Maliye Bakanlığı siyasal sistemimizde hep mevcut olmuştur. Başka bir anlatımla, Maliye Bakanlığı, en köklü kamu idarelerinden biridir. Bakanlığın böylesine köklü olması, iştigal alanı da göz önünde bulundurulduğunda, tarihimizin her döneminde yasama sürecinde yer aldığı ve tecrübesini biriktirerek sonraki devirlere aktardığı anlamına gelir.

Günümüzde de, Maliye Bakanlığı, teşkilatını ve görevlerini düzenleyen 178 sayılı KHK’de kendisine tevdi edilen ve “vergi”, “kamu gideri” ve “bütçe” gibi konuları da içeren görev ve yetkiler çerçevesinde faaliyetini sürdürmekte ve ilgili mevzuat çerçevesinde yasama sürecine katkıda bulunmaktadır.

2.2. MALİYE BAKANLIĞININ SÜREÇTEKİ ROLÜ

Yasama sürecinde Maliye Bakanlığı iki tür rol üstlenmektedir. Bunlardan birincisi, görev ve yetki alanı çerçevesinde hazırlayacağı kanun tasarısı

taslaklarını, kanuni gerekleri ve Yönetmelik kurallarını gözeterek tekemmül ettirmek ve tasarı haline gelmesi talebiyle Başbakanlığa sevk etmektir. Bu rolü bakımından Maliye Bakanlığının diğer kamu idarelerinden herhangi bir farkı bulunmamaktadır. Yasama sürecinde Maliye Bakanlığını diğer kamu idarelerinden farklı kılan rol, 178 sayılı KHK'nin, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının görev ve yetkilerini düzenleyen kanunların ve diğer bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin muhtelif madde hükümleri uyarınca, Yönetmelik'te de ayrıntıları açıklandığı üzere, başka kamu idarelerinin hazırladığı kanun tasarısı taslaklarına görüş belirtme ve bu suretle kamu geliri, kamu gideri ve bütçe politikalarına yön verme rolüdür.

2.3. TASLAKLARA GÖRÜŞ BİLDİRME YETKİ VE GÖREVİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

- 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (g) ve (m) bentleri, 11 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, 12/A maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi ve 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (l) bendi, 37'nci maddesinin üçüncü fıkrası,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14'üncü maddesi,
- 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (l) bendi ve 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi,
- 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi,
- 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 6'ncı maddesinin ikinci fıkrası,
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi.

2.4. TASLAKLAR HANGİ AÇILARDAN İNCELENMEKTEDİR?

Taslakların içerdiği hususlar, aşağıda ana başlıklar itibarıyla belirtilen politikalar açısından incelenmekte ve ilgili birimler, kendi görev ve yetki alanlarında uygulamakta oldukları mevzuatın yanı sıra, Anayasa hükümlerini, Kalkınma

Planı, Hükümet Programı, Yıllık Program, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Ulusal Programın içerdiği hususları gözetmektedirler.

- Kamu giderleri, kamu gelirleri ve bütçe, vergi tekniği ve uygulamaları,
- Hukuk ve muhakemat hizmetleri,
- Devlet Muhasebe Standartları,
- Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların yönetimi,
- Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi,
- Kamu alımları,
- Özelleştirme uygulamaları.

2.5. TASLAKLAR NASIL BİR YÖNTEMLE İNCELENMEKTEDİR?

2.5.1. TASLAĞA DAİR GÖRÜŞÜ OLUŞTURAN BİRİM

- Harcama politikasını ilgilendiren kanun tasarısı taslakları ile Bakanlığımızın birden fazla hizmet birimi veya bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar arasında koordinasyonu gerektiren kanun tasarısı taslakları hakkındaki Bakanlığımız görüşü Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce oluşturulmaktadır.
- Gelir politikalarını ilgilendiren kanun tasarısı taslakları hakkındaki Bakanlığımız görüşü Gelir Politikaları Genel Müdürlüğünce oluşturulmaktadır.
- Koordinasyon gerektirmeyen, yani yalnızca bir birimin görev alanına giren hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkındaki Bakanlığımız görüşü ilgili birim tarafından oluşturulmaktadır.

2.5.2. GÖRÜŞÜN OLUŞTURULMA YÖNTEMİ

Taslak, Bakanlık adına genel koordinatör birim olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce (Kanunlar ve Parlamento İlişkileri Dairesi) incelenerek, Bakanlık ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri, Bakanlığın bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarından bir veya birkaçından görüş istenmesine karar verilmekte veyahut da, durumun aciliyetine veya gereklerine binaen, Bakanlık görüşünü oluşturmak için ilgili birim temsilcilerinin katılımıyla bir toplantı yapılması yöntemi tercih edilmektedir.

İlgili birimlerden yazılı görüş alınması yöntemi tercih edildiğinde, Taslağın içerdiği hususlar dikkate alınarak;

- Devletin hukuk müşaviri olması cihetiyle, Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğünden,
- Harcama politikaları ile kamu alımlarını etkileyebilecek nitelikte hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün ilgili dairelerinden,
- Gelir politikalarını etkileyebilecek nitelikte hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Gelir Politikaları Genel Müdürlüğünden ve vergi tekniği ve uygulamalarını ilgilendiren nitelikte hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Gelir İdaresi Başkanlığından,
- Hazinesinin özel mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz yönetimine ilişkin hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Milli Emlak Genel Müdürlüğünden,
- Devlet muhasebe standartlarına ve genel ve özel bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerinin kurulması, kaldırılması, yönetim ve denetimine ilişkin hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Muhasebat Genel Müdürlüğünden,
- Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine yönelik hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığından,
- Kamu alımlarına ilişkin hususlar içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Kamu İhale Kurumu Başkanlığından,
- Özelleştirme uygulamalarına yönelik düzenlemeler içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Özelleştirme İdaresi Başkanlığından,
- Vergi sisteminde önemli değişiklikler içeren taslaklar ile teftiş ve denetime ilişkin hususlar içeren taslaklar hakkında Teftiş Kurulu Başkanlığından,
- Vergi sisteminde önemli değişiklik içeren kanun tasarısı taslakları hakkında Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığından,

görüş alınmaktadır.

İlgili birimler, genel koordinatör birim tarafından, görüş bildirilmesi istemiyle kendilerine gönderilen taslakları incelerken, kendi görev ve yetki alanlarında uygulamakta oldukları mevzuatın yanı sıra, Anayasa hükümlerini ve Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Yıllık Program, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Ulusal Programın içerdiği hususları gözetirler.

Yapılan bu değerlendirmeler sonucunda, birimler görüşlerini hazırlayarak koordinasyonu sağlayan birime gönderirler. Bakanlığımızın diğer birim ve kuruluşlarından gelen bu görüşler doğrultusunda toplantı ihtiyacı bulunmakta ise, toplantı yapılmakta, aksi takdirde, gelen yazılı görüşler doğrultusunda genel koordinatör birim tarafından Bakanlığımız görüşü oluşturulmaktadır.

Taslağı hazırlayan kamu idaresiyle, Bakanlığımız görüşünde tereddüt edilen, başka kamu idarelerinin görüşleriyle çelişen ve taslağı hazırlayan kamu idaresinin olmazsa olmaz hususlarına ilişkin yeniden değerlendirme toplantıları yapılabilmektedir. Bu tür toplantılar, taslak Bakanlar Kurulunda imzaya açılmadan önce Başbakanlığın koordinasyonunda da yapılabilmektedir.

2.5.3. BAKANLIĞIMIZ GÖRÜŞÜNÜN BİLDİRİLMESİ SONRASINDA TASLAĞIN TAKİBİ

Bakanlar Kurulunda imzaya açılan kanun tasarısı taslakları, Bakanlığımızca yeniden incelenerek taslak sahibi kamu idaresine daha önceden bildirdiğimiz Bakanlığımız görüşü ile karşılaştırılır. Görüşümüze uyulmayan taslaklara ilişkin olarak “bilgi notu” hazırlanıp Sayın Bakanımıza sunulur. Bakanımız tarafından, bu düzeltmelerin yapılması kaydıyla Bakanlar Kurulu Kararnamesi imzalanabileceği gibi, Bakanlığımız görüşüne uyulmadığı gerekçesiyle, Kararname imzalanmayabilir.

3. BAKANLIĞIMIZA GÖNDERİLEN TASLAKLARA DAİR BAZI GÖZLEMLERİMİZ VE BAKANLIĞIMIZIN TUTUMU

Çeşitli mevzuat hükümleri doğrultusunda Bakanlığımıza gönderilen kanun tasarısı taslaklarına verdiğimiz görüşleri incelediğimizde, aşağıda yer alan hususlara yönelik çok sayıda talebin yer aldığı görülmektedir.

- Teşkilatlanma, kadro ve personel rejimine ilişkin hususlar.
 - Teşkilatlanmada, Bakanlıkların teşkilat ve görevlerini belirlemede referans olarak kullanılmakta olan 3046 sayılı Kanuna uyulmaması, kamu idarelerinin, yeni birimler oluşturmak veya kadro sayısını artırmak suretiyle, genişleme talepleri.

- Personelin mali haklarında artış talepleri (kadro karşılığı sözleşme, ek gösterge rakamlarının yükseltilmesi, özel hizmet ve makam tazminatlarının arttırılması, fazla çalışma ücreti verilmesi, ilave ek ödeme verilmesi vb.)
- Genel bütçeli idarelerin sistem dışına çıkarak avukat istihdam etme çabaları.
- Kurumların özel bütçeli olma ve idari ve mali özerklik talepleri.
- Kurumların mali disiplinden uzaklaşma istekleri.
- Döner sermayeli işletme kurma ve döner sermaye gelirlerini personel ödemelerine yönlendirme talepleri.
- Vergi kanunlarına getirilmeye çalışılan istisna ve muafiyetler.
- Kamu İhale Kanunundan istisna olma talepleri.
- Yapılması talep edilen düzenlemelerin mali alandaki temel prensiplerle genelde çelişkili olması.

Tasarı taslaklarında yer alan bu talepler değerlendirilirken, incelemelerde esas alınan kriterlerimize ek olarak, ihtiyacın niteliği, mevcut kanunlar ve içinde bulunulan ortam da göz önünde bulundurulmaktadır.

4. SÜRECE YÖNELİK BAZI ÖNERİLER

Daha iyi yönetim için etkili bir mevzuatın oluşturulması, kanun yapım (yasama) sürecine dahil olan her bir kamu idaresinin (bu arada Maliye Bakanlığının) temel düşüncesidir. Bununla birlikte, sözü edilen temel düşüncenin hayata geçirilmesinde, şu veya bu gerekçelerle, bazı sıkıntılarla karşılaşmaktadır.

Taslakların hazırlanma sürecinde ihtiyacın ve taslak hazırlamakla görevli birimlerin iyi tespiti, ayrıca, ortak bir hukuk dili ve standart bir yapının yakalanabilmesi, kaliteli yasama faaliyetinin ilk ve en önemli adımı olacaktır. Bu adımın, gerektiği gibi yaşama geçirilmesi, yasama sürecinin niteliğini yükselteceği gibi, taslağı incelemekle görevli kamu idarelerinin iş yükünü azaltıp, her bir taslağa daha fazla zaman ayırmalarını sağlayacaktır.

Taslakların daha profesyonel birimler tarafından hazırlanması hem Başbakanlık aşamasında hem Maliye Bakanlığı aşamasında daha kısa zamanda ve daha az

hususla öneri getirme suretiyle, sonuca gidilebilecektir. Bu durum daha ileriki safhadaki (yasama sürecinde) yükü de hafifletecek ve kanunlarda sürekli değişiklik yapmanın da önüne geçecektir.

Aşılması gereken diğer bir husus yasama sürecindeki “söylem sorunu” dur. Söylem sorunu nedenlerinden birincisi, dil kullanımına gerekli önemin verilmeyişidir. Nedenlerin ikincisi, işlemlerinin büyük kısmı yazılı bir biçimde gerçekleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarında, yazı yoluyla kendini doğru bir biçimde ifade etmelerini sağlamak üzere, kamu görevlilerinin eğitilmemeleridir. Yasa tasarısı taslaklarının hazırlanması görevinin, taslak konusunda yetkin olmaları yanı sıra aynı zamanda dili de iyi bir biçimde kullananlara verilmesi ve personelin eğitilmesi, sorunun giderilmesine katkı sağlayacaktır. Diğer yandan, taslakların hazırlanmasında makul süre verilerek, taslak üzerinde yeterince düşünme ve tartışma zamanının bulunması da, söyleme dair sorunları gidermeye yardımcı olacaktır.

Taslakların, Yönetmelik’te öngörülen şekil şartlarına yeterince riayet edilmeden hazırlandığı gözlemlenmektedir. DEA raporunun eklenmemesi bir yana, bazı taslakların ekinde gerekçe dahi yer almamaktadır. Yönetmelik’te belirtilen şekil şartlarına riayet edilmesi ve taslaklara DEA raporu eklenmesi kanun yapım sürecine ciddi katkı sağlayacaktır.

TBMM bünyesinde gerçekleştirilen “Kanun Yapım Süreci” konulu bu sempozyumun, süreçteki sıkıntıların görülmesine ve çözüm önerileri üretilmesine katkı sağlayacağı kanısındayım.

KAYNAKÇA

- ARAÇ, İbrahim ve İBA Şeref (2003), “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 58, S. 3, ss. 35-59.
- BABACAN, Hüseyin Güngör, **Türk Hukuk Sisteminde Kanun Yapma Süreci ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2004.
- BAKIRCI, Fahri (2005), “Kod Yasa - Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 54, Sayı 3, ss. 223-240.
- EM, Ali, **Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1997.

- KARDEŞ, Salahaddin (1999), “Kanunlarda Dil, Şekil ve Yapı”, **Maliye Dergisi**, Sayı 132, ss. 47-65.
- ÖZALP, Nihan Yancı (2006), “Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu Nitelik Sorunu mu?”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt 61 Sayı 1, (Ocak-Mart 2006), ss. 267-295.
- **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, Yasama Dergisi Yayınları, 2009.
- **TBMM Tutanak Dergisi**, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, 60. Birleşim (02 Nisan 2003 Çarşamba).
- YÜKSEL, Nahit, “Yasama Sürecinin ‘Söylem’ Sorunları (5018 Sayılı Yasaya Eleştirel Bakış Denemesi)”, **Bütçe Dünyası**, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007, ss. 16-27.

MODERATÖR – Teşekkürler Sayın Uğur Sancarbaba.

Şimdi de Adalet Bakanlığı adına Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdür Yardımcısı Sayın Akın Çakın’ı davet ediyorum.

ADALET BAKANLIĞI KANUNLAR GENEL MÜDÜR YARDIMCISI AKIN ÇAKIN- Saygıdeğer Başkanım, değerli konuklar; hepinizi en içten duygularımla selamlıyorum. Süre baskısı nedeniyle sunumumu oldukça özetlemeye çalışacağım. Öncelikle Adalet Bakanlığının temel yasaların hazırlanmasında oynadığı rol itibarıyla ciddi bir bilgi birikiminin olduğunu ve isteyen kurum ve kuruluşlarla bu birikimi paylaşmaya hazır olduğumuzu belirtmek istiyorum.

En üst seviyede sosyal kontrolün oluşmasını sağlayarak vatandaşla devlet ilişkilerini düzene bağlayan düzenleyici işlemlerin en önemlisi olan yasa yapma sürecinin nasıl işlediği hususu ile bu yasa yapma sürecine istemli ya da istemsiz müdahaleler ile baskı gruplarının sürece etkileri bu sunumun inceleme konusunu oluşturmaktadır.

Klasik devlet anlayışıyla devletin tek başına yaptığı düzenlemelerin yetersiz kalması hâli, kamusal korunmanın aşınmasına, iş dünyası, vatandaşlar ve kamu yönetimi üzerindeki maliyetleri, bürokrasi ve kırtasiyeciliği artırarak devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Düzenlemenin sosyal, politik, ekonomik ve hatta uluslararası etkilerini hesap edemeyen devletler hiç ummadıkları şekilde ve zamanda kendilerini ve halklarını güç duruma düşürebilmektedir.

Bu anlamda, devletin yaptığı hukuk kuralları ile toplum vicdanında yaşayan hukuk bilinciyle, örf ve âdetin mümkün mertebe örtüşmesi tercih edilmelidir. Yazılı hukuk kurallarının toplumun geniş kesiminin vicdanında yer edinmesi, o hukukun benimsenmesi, yerleşmesi açısından önemlidir.

Çağdaş demokrasilerde yasa yapım süreci esas itibarıyla iki aktör tarafından başlatılır: Hükümet ve Parlamento. Bazı ülkelerde bunlara üçüncü bir aktör daha eklenir: Belli sayıda yurttaşlar topluluğu.

Yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir. Yine yasa yapma sürecini düzenleyen Başbakanlık tarafından 2006 tarihinde çıkarılmış olan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” de konunun teknik yönlerini ve ayrıntılarını düzenlemektedir.

Ben, benden önceki konuşmalardan farklı olarak yasa yapma sürecine, sosyolojik bir bakış açısı getirmek istiyorum.

Parlamentoların en eski geleneksel işlevi yasa yapmaktır, bu işlevlerinden ötürü “yasama organı” olarak adlandırılırlar. Türk Anayasa hukukunda yasa

Parlamento tarafından usulüne uygun olarak ve “yasa” adı altında çıkarılan hukuk metinleridir.

Yasama süreci, yasa yapım işlevinin gerçekleştirilmesi yolunda ön hazırlık işlerinin tamamlanması ve taslağın Meclise girişinden başlayarak komisyonlardan ve Genel Kuruldan geçişlerini ve süreçten çıkışlarını içeren bütün aşamaları ve bu aşamalarda işleyişe dâhil olan bütün birimleri ve işleyiş biçimlerini içine almaktadır. Bu aşamaların her biri belli bir amaca hizmet etmektedir.

Temel yasaların zaman içinde yenilenmeyerek günün ihtiyaçlarının gerisinde kalması, toplumun beklentilerine cevap verememesi, yeni gelişen sistemlere ve teknolojilere ayak uyduramaması o yasanın temelinden değiştirilmesinin en büyük sebebidir.

Halktan gelen değişiklik talebi, önce siyasi partilerin programlarına alınır. Parlamentoda çoğunluğu olan ve bu yasaları çıkarabileceğini düşünen siyasi iktidar taslak hazırlama sürecini başlatır. Bu sürecin başlatılmasında birçok baskı grubu rol oynamaktadır. Aynı gruplar çoğu zaman, yasa yapım sürecini başından sonuna kadar takip etmekte, taleplerinin kabul edilmesi amacıyla baskı grubu oluşturmaktadırlar.

Evet, burada kısaca ön taslak hazırlığında Adalet Bakanlığında yaptığımız çalışmaları özetlemek istiyorum. Bir temel yasa hazırlamadan önce biz şunları yapıyoruz: Öncelikle mevcut mevzuat nedir? Bir genel çerçevesini önümüze alıyoruz. Arkasından –Sayın Hocamız da bahsetti uluslararası sözleşmelerin öneminden- Adalet Bakanlığı olarak temel mevzuatı ilgilendiren tüm uluslararası sözleşmeler bizim bilgisayarlarımızda kayıtlı ve o çalışmayla ilgili uluslararası sözleşmeleri önümüze getiriyoruz. Aynı zamanda, o mevzuatla ilgili temel ülkelerin, büyük ülkelerin mukayeseli hukuklarını tercüme ettiriyoruz Türkçe’ye, arkasından Avrupa Birliği müktesebatını önümüze koyuyoruz. Daha sonra ülkemizin temel mevzuatında belirleyici, başat rol oynayan Anayasa Mahkemesi kararlarını bir süzgeçten geçiriyoruz, düzenlemek istediğimiz konuda daha önce Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar varsa bunlara dikkat ediyoruz. Daha sonra, yüksek yargı kararları, ilgisine göre Yargıtay ya da Danıştay bizim için önemli bir yol haritasını belirliyor ve hepimizin bildiği gibi Anayasa’mızdaki madde nedeniyle, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları da bizim kendi iç mahkeme kararlarımız kadar önem arz ettiği için, ilgili AİHM kararlarını da çalışmamızda dikkate alıyoruz. Sonra o konuda bilimsel çalışmalar derlenip toparlanıyor, kitapsa kitap, elektronik ortamsa elektronik ortamda

derlenmiş çalışmaları önümüze koyuyoruz. Sonra o konuda medyada yer alan haber ve yazılar, bazen bu yirmi, otuz yıllık geçmişe dönük olarak Parlamentomuzda söylenmiş sözler, medyada o konuda çıkmış makaleler derlenip toparlanıyor. Sonra yasa yapım sürecinde önem arz eden Hükümet programı, ulusal program, kalkınma programı planı ve kendi Bakanlığımızın eylem planı bize yol haritasını belirliyor.

Ayrıca, bizim son on yıldır uyguladığımız bir usul var. Kanunlar Genel Müdürlüğü ve Adalet Bakanlığı web sayfasına ve mail adreslerine gelen görüşler ve dilekçeler arşivlenmekte, bunlara bir numara verilip arşivlenmekte ve çalışma yapılmak istenen konu başlığı belirlendikten sonra bu arşiv taranarak ilgili dilekler, talepler, o konudaki düşünceler buradan alınıp çekilmekte ve varsa tabii ki bu konuda Parlamenteoya verilmiş teklifler ve daha önce hazırlanmış taslaklar da bizim envanterimizi oluşturmakta ve en son kendi taslağımızı hazırlamaktayız.

Adalet Bakanlığı taslak hazırlama komisyonunu kurarken konunun uzmanı öğretim görevlileri, yüksek yargı organı temsilcileri ile ilk derece mahkeme temsilcilerinin komisyonunda yer almasına özen göstermektedir. Ayrıca konunun ilgisine göre sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de komisyonunda yer almaktadır. Kurulan komisyon uzun ve yorucu çalışmalardan sonra kendisine tevdi edilen çalışma konusuyla ilgili taslağı hazırlamaktadır.

Hepimizin yakından bildiği gibi Parlamentomuzda son yasalaşan üç tane temel yasa böyle bir çalışmanın ürünü, yirmi, otuz kişiden bazen daha fazla kişiden oluşan komisyonlar sekiz, on, bazen on beş yıla varan bir hazırlık çalışmasından sonra bu tasarıları hazırlamaktadır.

Biz tasarıları hazırladıktan sonra mümkün mertebe şeffaflığı, katılımı artırmanın yasanın kalitesini artıracaklarını düşündüğümüz için geniş kesimlere göndermeye dikkat etmeliyiz. Sayın Başbakan Yardımcımız bir dönem Adalet Bakanlığı yaptığı için burada belirttiği gibi, bizde bir liste var ve o listeye uygun olarak bine kadar ulaşan sayıda kesime bunu göndermekteyiz. Yüksek yargı organlarına, tüm başsavcılıklara, Adalet Komisyonuna, tüm üniversitelerin hukuk fakültelerine, Barolar Birliğine, baro başkanlıklarına, mahalli idarelere, valiliklere, kaymakamlıklara, sendikalara, meslek gruplarına ve sivil toplum kuruluşlarına. Tabii, sivil toplum kuruluşları sayısal olarak daha fazla olduğu için, konuya daha çok ilgi gösteren ve o konuyla daha çok yayını ve talepleri olan sivil toplum kuruluşları bu listeden seçilip bunların görüşlerine göndermekteyiz.

Yasal metinlerin kalite yönünden sahip olmaları gereken en önemli özelliklerden biri bu metinlerin toplumun ihtiyacını en iyi karşılayacak şekilde ilişkileri düzenlemeleridir. Yasal metinlerin bu yönde sınanmaları en sağlıklı şekilde toplumsal ihtiyaçların sistemli ve yaygın çalışmalarla araştırılması ve yasal metinlerle ihtiyaçlar arasındaki ilişkinin karşılaştırma yöntemiyle kurulmasıdır. Yasal metinlerin sık sık değişmesi veya kendilerinden önceki yasal metinleri sık sık değiştirmeleri, ihtiyaçlardan kaynaklanan baskıların etkisiyle gerçekleşmektedir.

Hukuk çevrelerinin bildiği gibi medeni dünyada 1. Kodifikasyon Hareketi Avrupa'da 1850'de başlamış ve elli yıllık bir sürece tekabül etmiştir. Bu süreçte bizim meşhur Mecelle'miz de hazırlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1970 ile 1980 yılları arasında 2. Kodifikasyon Hareketi başlamış, en sonuncu olarak zannederseniz İtalya 1980 yılında bitirmiştir. Bizim geç kalmış olan bu 2. Kodifikasyon Hareketini şu dönemde yakalamış olmak bile bizim için bir talih olduğunu söylemeliyim. En azından bugün itibarıyla hukuk reformu da temel unsurlarıyla tamamlanmış olmaktadır.

Ben burada şunu belirtmek istiyorum sayın konuklar: Geçmiş dönemde yasa koyucuların, yasa hazırlayıcıların elli yıllık gibi uzun dönemleri varmış, fakat günümüzde bu dönemlerin on yıla kadar kısaldığını, hatta daha da az olduğunu, bilimsel gelişmelerin yasa hazırlama sürecindeki hazırlık dönemini oldukça kısalttığını belirtmek zorundayım. Bu nedenle, bazı yasalarımız aceleye denk gelmekte, fakat ilerleyen süreçte yasalarımız düzeltilmekte veya istenen gelişmelere göre yeni bölümler açılmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin çıkardığı ve çeşitli alanları düzenleyen yasaların büyük kısmı tamamen önceki yasal mevzuatta değişiklik yapmaktadır. Örneğin 19'uncu Yasama Dönemi'ndeki bir çalışmada şunu görüyoruz: Toplam 359 yasadaki 135'i milletlerarası anlaşma veya sözleşmelerin onaylanması konusuyla ilgili olduğundan bunların dışında kalan yasaların sadece 58'inin hiç düzenlenmemiş bir alanı düzenlediğini, geri kalanların tümünün önceki yasal mevzuatta değişiklik yapmaya dönük olduğunu, yasaların incelenmesinden anlamaktayız.

Değerli konuklar, bazen yasalarda sık sık değişiklik yapmak zorunlu olmaktadır. Hepimizin bildiği gibi 17 Aralık 2004 tarihinde Avrupa Birliği sürecinden tarih alma döneminde ceza kodifikasyon hareketini tamamladık ve üç temel yasa bu zamanda çıktı. Akabinde çok önemli değişiklikler oldu. Hatta yasanın yürürlüğü bir yıl sonraya ötelenmesine rağmen o ara devrede dahi

değişiklikler yapıldı. Bu dönemde eleştirildik. Yani “Yasa iyi hazırlanmadı, daha iyi yapılırsa bu değişiklikler olmazdı.” diye ifade edildi. Ancak burada şunu ifade etmek istiyorum: Fransa aynı dönemde, 2000’li yıllarda yaptığı bir reformda Ceza Kanunu’nda yüz maddelik değişikliği hemen akabinde yapmak zorunda kaldı. Rusya üç temel ceza yasasını ardı ardına yürürlüğe koyamadı, tamamlayamadı. Polonya, reformun yürürlüğünü sekiz yıl ötesine öteledi. Çin Halk Cumhuriyeti yasa yapma sürecinin zorluğu ve maliyeti nedeniyle bu işe hiç başlamadı. Evet, tabii, bu sürecin zorluğu bizim için ne kadar belirleyici olsa da yasa yapma sürecinde siyaset ve baskı gruplarının taleplerine ve etkilerine değinmekte yarar var.

Sonuç itibarıyla yasa, yasama organının bir kararı olmasına rağmen, süreçte çeşitli unsurların ve aktörlerin rol oynadığı karmaşık bir süreçte şekillenir.

Yasama organının kabulüyle yasa şeklinde somutlaşan ve meşruluk kazanan kararlar, bütün toplum için bağlayıcı bir nitelik kazanır. Yasaların bu özelliklerinden dolayı çeşitli toplumsal gruplar, amaçları doğrultusunda yasa çıkarılmasını isterler. Bir başka deyişle, siyasal otoriteden yasa talebinde bulunurlar.

Siyaset, seçimlerden seçime oy vermekten ibaret değildir. Siyasal partiler halkın taleplerinin ve isteklerinin meşru yoldan yönetime yansımalarının aracıdır. Çeşitli sebeplerle, siyasi partiler, bu aracı görevini yerine getirememektedir. Bu açığı bazen baskı grupları doldurmaktadır. Bu itibarla baskı gruplarının siyasette, yasa yapım sürecinde önemli yer tuttuğunu söyleyebiliriz. Baskı grupları aynı ilgi, istek ve endişeyi taşıyan bireyleri bir araya getirir ve siyasetin belirlenmesi sürecinde önemli rol oynarlar. Baskı grupları güçlerini bir araya getirerek taleplerini kamu politikası hâline getirmeye yönelik bir güç oluşturmak amacındadırlar. Demokrasinin gelişimi ile baskı gruplarının gelişimi paralel bir süreç izlemektedir.

Yasa önerileri üzerinde yasama meclislerindeki görüşmeler, halka açık kurullarda gerçekleştiğinden yasama sürecinin en ilgi çekici aşaması olmasının yanında, tabii olduğu kurallar nedeniyle de karmaşık bir yapı göstermektedir. Parlamento görüşmeleri sık sık yasa önerisini destekleyenler ve öneriye karşı olanlar arasında uzun ve ilgi çeken bir tartışmaya sahne olmaktadır.

Burada sürenin kısıtlılığı nedeniyle hemen sonuç kısmına geçmek istiyorum.

Yasa yapma sürecinin, zamanında ve verimli işlemesi kadar sürecin şeffaf olması, her isteyenin süreci izleyebilmesi ve gerektiğinde menfaatini etkileyen konularda muhataplarından hesap sorabilmesi de çok önemlidir. Bu itibarla

özellikle geniş halk kesimlerini ilgilendiren yasa tasarı ve tekliflerinin eğitim ve tanıtım yoluyla kamuoyuna duyurulması ve mümkün olduğunca hazırlanan taslak hakkında ilgili uzmanlardan ve gruplardan görüş alınması yoluna gidilmesi önemlidir. Yasa yapma sürecinde bu metotların benimsendiği toplumların parlamentolarında doğru işlerin yapıldığı izlenimi doğacak ve demokratik sisteme olan güven tazelenip güçlenecektir. Öte yandan, şeffaf ve hesap verebilir bir yasa yapma sürecinin gerçekleşmesinin bir ülkede istikrarlı ve adaletli bir yönetimin doğmasına yol açacağını düşünmekteyim.

Saygılarımla arz ederim, teşekkürler.

MODERATÖR – Teşekkürler Sayın Çakın.

Şimdi, son olarak Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdür Yardımcısı Mustafa Doğan’a sözü bırakıyorum.

Sayın Doğan, buyurun efendim.

BAŞBAKANLIK KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜR YARDIMCISI MUSTAFA DOĞAN – Saygıdeğer Başkanım, değerli konuklar; sözlerime başlarken öncelikle hepinize saygılarımı sunuyorum.

Tabii, yemekten önceki son sunumun bana ait olmasının dezavantajını hissediyorum, bu konuda sabrınıza sığınıyorum.

Öncelikle şundan başlamak istiyorum, kanunlaşma süreci aslında bir çizgi değil bir döngü. Şunu demek istiyorum: Yani, bir kanunlaşma ihtiyacının hissedilmesinden o kanunun Resmî Gazete’de yayımlanmasına kadar geçen bir süreç fakat uygulamada doğan ihtiyaçlar çerçevesinde tekrar bu sürecin işlediği bir döngüden bahsediyoruz. Bu yüzden, kanunlar da yaşayan bir olgu ve bir kanunda değişiklik yapma ihtiyacını sadece kalitesiz olmasına bağlamanın doğru olmadığını düşünüyorum. Sonuç olarak ortaya konulan bir üründür ve bir ülkenin eseridir. Ziya Paşa’nın bir beytinin ikinci satırından belki bahsetmek uygundur. “Şahsın Görünür Rütbe-i Aklı Eserinde” diyor Ziya Paşa. Aslında kanunlar da bir anlamda o ülkenin aklının derecesini gösteriyor, tarihî, kültürel özelliklerini ve döneminin özelliklerini yansıtıyor ve o dönemde kullanılan dil konusunda da araştırmacılara bilgiler veriyor. Bu çerçevede olaya baktığımız zaman aslında bu süreçte rol alan tüm kurumların nihai ürünün, kanunun ortaya çıkarılmasında sorumlu olduğunu söyleyebiliriz.

Sunum planımda ben dört konudan bahsetmek istiyorum. Bu konular daha çok kanun gücünde düzenlemeler yapma konusunda Genel Müdürlüğümüzün ve genel olarak Başbakanlığın etkide bulunduğu düzenlemeler. Bunlardan en önemlisi, hocamızın da açılış konuşmasında belirttiği gibi, kanun tasarıları, diğerleri ise kanun teklifleri, KHK ve uluslararası anlaşmalar. Ben sunumda genel olarak kanun tasarıları üzerinden gideceğim çünkü ortak noktalar bir hayli fazla, ayrılan yönlerde diğer konulara değineceğim.

Kanun tasarısı ve kanun teklifi arasında, öneriyi yapanlar dışında, aslında herhangi bir ayrım yok, ikisi de esas itibarıyla hukuki sonuçları itibarıyla aynı, fakat mevzuatımızda bütçeler ve uluslararası anlaşmalar kanun tasarısı olarak, anayasalar ise sadece kanun teklifi olarak sunulabiliyor malumlarınız. Kanun hükmünde kararnameler ve uluslararası anlaşmaların en önemli özelliği ise yürütmeye, Bakanlar Kuruluna kanun gücünde kararnameler çıkarma, kanun gücünde düzenlemeler yapma yetkisi verme özelliğinden kaynaklanıyor.

Bizde mevzuat yapım süreci bir kanunla düzenlenmemiş, Bakanlar Kurulu yönetmeliğiyle düzenlenmiş durumda. Bazı ülkelerde bu sürecin kanunla düzenlendiğini görüyoruz, Türkiye için de böyle bir öneri yapılabilir daha bağlayıcı olması açısından.

Bildiğiniz gibi, Bakanlar Kurulu tarafından önerilen kanunlara kanun tasarısı diyoruz ve bizde de yüzde 80-90 civarında, bildiğim kadarıyla, kanunlaşan kanunlar kanun tasarısı yoluyla Meclise sunulmakta.

Biz ülke olarak neden, hangi hallerde kanun çıkarıyoruz diye şöyle bir zihin yoklaması yaptığımızda -tabii, buna eklenebilecek hususlar vardır- şunlar ön plana çıkıyor: Birincisi, Anayasa. Örneğin, en son Anayasada değişiklik yapılarak kamu denetçisi kurumu ve bireysel başvuruya ilişkin hükümler eklendi Anayasaya. Bu değişiklik kanuni bir düzenlemeyi gerektiriyor sonuç olarak. İkincisi, yargı kararları, özellikle Anayasa Mahkemesi kararları. Örneğin, tam günle ilgili bir karar güncel olduğu için ya da kamulaştırmamız el atmadaki zamanaşımı süresini, yirmi yıllık zamanaşımı süresini iptal eden Anayasa Mahkemesi kararlarından sonra yasama bir kanun yapmak zorunda. Üçüncü en önemli kaynak, hükümet programları. Daha önceki hükümet dönemlerinde, bildiğiniz gibi, acil eylem planlarında belli kanunların belli sürelerde kanunlaşmasına ilişkin takvimler vardı. Bu çerçevede, hükümet programlarında da çıkarılması düşünülen kanunlara ilişkin bilgiler bulabiliyoruz.

Diğer en önemli kaynaklardan birisi, kanunların uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlar. Döngünün işlemesi için bu sorunların tespit edilmesi gerekiyor. Kamu İhale Kanunu örnek verildi. Kamu İhale Kanununda uygulamada ortaya çıkan sorunları aşmak üzere, örneğin, eşik değerlerle ilgili veya kapsamla ilgili birçok değişiklik yapılmak zorunda kalındı. Bu durum düzenlemenin önceden yeterli kalitede yapılmadığının da bir göstergesidir onu inkâr etmemek lazım ama uygulamada ortaya çıkan sorunları, teori düzeyinde önceden her zaman tüm sonuçlarıyla ve kapsamıyla düşünmek de pek mümkün olmuyor.

Diğer bir konu, güncel olaylar, gelişmeler de kanun koyucuyu kanun yapma konusunda teşvik edebiliyor. Örneğin, en son tutuklama süreleriyle ilgili güncel gelişmeler kanun koyucuyu bu konu üzerinde kafa yorma ve gerek varsa, yasal düzenleme yapma konusunda teşvik edici unsur olabiliyor.

Diğer bir konu, uluslararası ilişkiler, özellikle AB ile müzakere sürecinde olan ülke olmamız nedeniyle uyum yasalarının çıkarılması zorunluluğu veya diğer uluslararası ilişkilerin günbegün artması nedeniyle, birçok konuda anlaşmalar imzalanması da yasamanın gündemini artıran bir diğer unsur.

Teknolojik ve sosyal gelişmeler bir diğer konu. Örneğin, daha önceki konuşmacılar da bahsetti, bilişim suçlarıyla, elektronik imzayla ilgili konular veya çevre duyarlılığının artmasıyla ilgili toplumsal beklentiler, insan haklarıyla ilgili gelişmeler de kanun koyucuyu kanun yapmaya sevk eden temel etkenler.

Taslakların hazırlanması sürecine gelince, benden önceki konuşmacılar tarafından ayrıntılı biçimde anlatıldı, burayı ben kısaca geçmek istiyorum.

Önemli konular, hukuk müşavirliklerinin görüşü alınıyor tüm taslaklar hakkında mevzuat hazırlama esasları gereğince, ama konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerinin alınması, özellikle aynı bakanlık içindeki birimlerden alınması konusunda usulde herhangi bir sorun olduğunu düşünmüyorum. Bakanlıklar bu konuda ilgili tüm birimlerin görüşünü alabilirler. Hukuk müşavirliğinin görüşünün de alınması, terim ve uygulama birliği sağlanması açısından önemli burada.

Bazı bakanlıklarda ayrıca kanunlarla ilgili özel birimler var. Örneğin, Başbakanlığın görev alanına giren kanun ve kanun hükmünde kararnameler, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanıyor.

Kanunların hazırlanmasında dikkat edilecek ilkeler, mevzuat hazırlama esaslarında yer alan ilkelerdir. Burada önemli gördüğüm, belli bir düzenleme yaparken mevzuatın tamamının gözden geçirilmesi. Yani biz, kendi bakanlığımızın görev alanını düzenlerken, diğer bakanlıkların teşkilat kanunlarını, görev alanlarını da inceleyip ona uygun, ileride ihtilafa, yoruma meydan vermeyecek bir düzenleme yapmamız önemli. Sorunların, kanunlar arasındaki çatışmaların büyük çoğunluğu da buradan kaynaklanıyor.

Dil konusuna değinmek istiyorum. Dilde terimsel birlik çok önemli. Mevzuattaki bunu sağlayıcı en önemli mekanizma, tüm kanun tasarıları hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşünün alınması. O anlamda, hukuk müşavirlikleri görevini ne kadar iyi yaparsa, mevzuatta terim birliği sağlanması konusunda o kadar başarılı olunacağını düşünüyorum.

Gerekçeler konusu: En büyük sorun bu uygulamada. Genelde madde gerekçeleri kanun metninin tekrarı biçiminde yazılıyor kurumlarca. Yani tam gerekçelendiremediğimiz hususlarda kanun çıkarma cesaretini kolaylıkla gösterebiliyoruz idareler olarak. Kanunların yorumlanmasında, mahkeme kararlarının oluşumunda gerekçelerin önemi büyük. Bunların kısır ve yasak savıcı şekilde yazılması sorunların en önemli kaynaklarından birisi. Danışma süreci: Yine benden önceki konuşmacılar bahsetti, kanun tasarıları hakkında ilgili tüm bakanlıkların görüşünün alınması gerekiyor. Adalet Bakanlığının teşkilat kanununda yer alan hüküm nedeniyle, tüm kanun ve KHK tasarıları hakkında Adalet Bakanlığının görüşü ayrıca alınıyor.

Diğer önemli bir konu, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması konusudur ve bu konu kamuoyunda en çok tartışılan konulardan birisi. Mevzuat hazırlama esaslarında bu konuda zorlayıcı bir hüküm yok ama teşvik edici tarzda bir kaleme alınışı görüyoruz, “görüşlerinden faydalanılır” deniyor. Bakanlıkların, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini özellikle Başbakanlığa iletmeden önce almaları önemli. Biz, Başbakanlık aşamasında buna dikkat

ediyoruz, ama bir eser baştan ne kadar eksiksiz bir şekilde hazırlanırsa kalitesi de o kadar artıyor. Sivil toplum kuruluşlarının görüşünün alınması zorunluluğu getirilebilir miydi? Getirilebilirdi, ama bu kanunlaşma sürecini tıkayıcı bir özellik de taşıyabilirdi.

Diğer bir konu, Başbakanlığa gönderilen tasarıların ilgili bakanlığın internet sitesinde yayınlanmasını teşvik edici hükümler var bizim esaslarda. Adalet Bakanlığı bunu uyguluyor görebildiğim kadarıyla, fakat her bakanlık bu konuda aynı uygulamayı göstermiyor. Bu konuda da herhangi bir engel yok. Aslında burada sorun olarak dile getirilen hususlar ve dile getirilen konuların çözüm mercileri de aslında sorunları dile getiren kurumlar, bir anlamda, bakanlıklar yani. Bu konuda herhangi bir sorun olduğunda, bizim mevzuat hazırlama esaslarında gerekli değişiklikleri yapma konusunda bir tereddüdümüz olmayacaktır, ama esaslar daha çok kurumları teşvik edici niteliktedir ve kurumlar bunun içeriğini tabii ki kendileri dolduracaktır. Biz Başbakanlık olarak Meclise gönderdiğimiz tasarıları internet sitesine koyuyoruz. Yani o ana kadar haberi olmayan sivil toplum kuruluşları veya ilgili tarafların en azından Meclise gittikten sonra o tasarıdan haberdar olmaları sağlanıyor bu şekilde.

Burada süre konusu da çok dile getirildi. Otuz günlük süre var gerçekten, ama burada ek süre verilebilir diye de bir cümlemiz var, esaslarda dikkat edersek. Yani kurumlar uygulamada pek ek süre vermiyor, kısa süre içinde işlerini halletmek istiyorlar. Hatta kurumlar, bunu sağlamak için tasarıları ilgili kurumların görüşüne bile göndermiyor, doğrudan Başbakanlığa gönderiyor. Kurumlara sorduğumuzda bunun nedeni olarak: Bize görüş vermiyorlar, Başbakanlık aracılığıyla istediğimiz zaman görüşleri daha kısa sürede geliyor ve böylece yasama süreci kısalıyor, deniliyor. Bu durum ise Başbakanlığın bakanlıkların görevini de yapması sonucunu doğuruyor otomatik olarak ve süreci uzatıyor, hatta bu görüş alma süreci bile tam gerçekleşmiyor bazen ve Bakanlar Kuruluna ham haliyle tasarıları sunmak zorunda kalabiliyoruz. Bu durum, gerçek görevi politika belirleme olan Bakanlar Kurulunu teknik ve ayrıntıya ilişkin hususlarla meşgul etmek anlamına geliyor.

Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır diye bir düzenleme var, buna pek değinilmedi, ama sonuçta taslak Bakanlar Kuruluna geleceği için o bakanın düzenlemeyi imzalamama yetkisi her zaman saklıdır, ama belirli bir sürede görüş verilmezse bu durum Başbakanlığa gönderme için bir gerekçe olabilir ilgili kurumlar için.

Diğer bir konu, düzenleyici etki analizi konusu. Önemli bir konu, katılımcıların çoğu da bu konuya değindi. Gerçekten biz 2007 Şubatında, etkileri belli miktarda aşan düzenlemeler için düzenleyici etki analizini yürürlüğe koyduk. Belki burada Maliye Bakanlığı temsilcisine de atıfta bulunarak Sanayi Bakanlığına da

hakını teslim etmek gerekiyor. Yani kurumlar isterse aslında o konuda kurumsal kapasiteyi kurup gerekli incelemeyi, analizleri yapabilirler. Sonuç olarak, DEA'nın, teklif sahibi bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanması gerekiyor. Bu konudaki en büyük sorun, bizim görebildiğimiz kadarıyla kurumsal kapasite sorunu ve DPT temsilcisinin de belirttiği gibi, veri eksikliği. Türkiye'de kanunların bir an önce yürürlüğe konulması isteniyor bürokratlardan. Kabul etmek gerekir ki, DEA zaman alıcı ve sabır isteyen bir süreç. Ancak, sonuçları itibarıyla karar alıcılara danışmanlık görevi yapan, onların rasyonel karar almalarını sağlayan bir süreç, bağlayıcı da değil, DEA sonuçları karar alıcıları bağlamıyor, sadece onlara yardımcı oluyor.

Bu çerçevede bakanlıklarca hazırlanan taslak Başbakanlığa gönderiliyor, ona ilişkin ayrıntılar mevzuat hazırlama esaslarında var. Süre konusunda değineceğimiz bir konu, sayın Başbakan yardımcımızın da belirttiği, özellikle Anayasa Mahkemesi tarafından süre verilerek iptal edilen kanunlarda karşımıza çıkıyor. Bir de mevzuatta belli bir süre içinde yürürlüğe konulması öngörülen düzenlemeler var biliyorsunuz, en önemli örneği bütçe kanunudur. Bütçe tasarısının mali yılbaşından yetmiş beş gün önce 17 Ekim tarihi itibarıyla Meclise gönderilmesi gerekiyor. Kesin hesap kanun tasarılarının da izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar TBMM'ye gönderilmesi gerekiyor. Bu konularda gerekli inceleme imkânı verecek bir süreden önce tasarının Başbakanlığa sunulması önemli olan, bunu esaslarda onbeş gün olarak belirlemiştik.

Başbakanlıkta inceleme hangi esaslara göre yapılıyor? Biz incelemeyi esas olarak 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanunun 2'nci ve 8'inci maddelerine göre yapıyoruz. Bu çerçevede ilk olarak Anayasaya uygunluk denetimi yapıyoruz. Biliyorsunuz, kanunlar düzenleme alanı itibarıyla sınırlandırılmamış metinler. Anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konuda kanunla düzenleme yapabiliriz. Yani, o konunun Anayasada düzenlenmesi gerekmiyor.

Diğer bir konu, genel hukuk kurallarına uygunluğu açısından incelenmesi. Bu kurallar nelerdir? Kazanılmış haklara saygıdır, suç ve cezaların kanuniliği ilkesidir ve diğer konulardaki genel kabul görmüş hukuk ilkeleridir.

Taslakların kanunlara uygunluğu konusunun belki biraz açılması gerekiyor. Bu konuda biliyorsunuz, iki kanun bizim mevzuatımızda güç açısından birbirinden farklı değil. Biz bazı kanunlara temel kanun niteliği veriyoruz. Örneğin, 3046 sayılı Bakanlıkların Teşkilat Kanunu var, biz tüm teşkilat kanunlarının ona uygun olmasını istiyoruz, ama ona uygun olmazsa ne olur? Bir şey olmaz, yani sonuç olarak, hukuki olarak bir şey olmaz, onun uygunluğunu biz Başbakanlık ve ilgili birimler olarak sağlamaya çalışıyoruz. Ülkemizde normatif kanun anlayışı yok. Yani, Anayasayla kanunlar arasında tüm kanunların ona uymak zorunda olduğu bir temel kanun bizim hukuk

mevzuatımızda yok, ama biz bazı kanunlara temel kanun niteliğini verip diğer kanunların onlara uygun olmasını istiyoruz, ama uygulamada ona aykırı bir kanun çıkarsa da yapacak bir şey yok.

Hükümet programı ve kalkınma plan ve programları da bizim dikkate aldığımız, taslakları incelerken dikkate aldığımız diğer hususlar.

MODERATÖR – Sayın Doğan, zamanımız doldu, bitirebilir miyiz acaba?

BAŞBAKANLIK KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜR YARDIMCISI MUSTAFA DOĞAN – O zaman inceleme kısmını kısaca geçiyorum.

Başbakanlığa gelen bir metin üzerinde bu incelemeyi yapıyoruz. Tasarılar, Bakanlar Kuruluna sunulan önemli metinler, biz Bakanlar Kuruluna sunulacak bir metin hazırlıyoruz. Bunu hazırlamak için de tasarı hakkında alınmayan bakanlık görüşlerini tamamlıyoruz, tereddütlü konularda tekrar görüş almak zorunda kalıyoruz, gerektiğinde ilgili bakanlıklarla toplantılar yapıyoruz. Artık son zamanlarda görüş almak yerine toplantı yapma yolunu tercih ediyoruz doğrusu. Yani, görüş için yazmak, yazının o birime gitmesi zaman alıyor. Doğrudan ilgili bakanlıkları toplantıya çağırıyoruz. Toplantının bir faydası da, çeşitli nedenlerle yazılı olarak ifade edilmekten çekinilen bazı konuların toplantı ortamında açıkça ifade edilmesi. İlgili bakanlıkların hazırlanması için bazen gerekli süre de olmuyor, onu kabul etmek gerekiyor, ama biz de süreç konusunda bize verilen talimatlarla bağlıyız.

Bakanlar Kuruluna sunuyoruz tasarıları, Bakanlar Kurulunda da değerli bakanlarımızın tasarı hakkında görüşleri oluyor, kendi bakanlığıyla ilgili önerileri oluyor. O görüşler de bize aktarılıyor ve onunla ilgili olarak da ilgili bakanlıklar arasında tekrar mutabakat sağlanması yolunu arıyoruz. Sonuç olarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen yani, Başbakan dahil tüm bakanlarca imzalanan tasarıları TBMM'ye gönderiyoruz.

Kanun tasarılarıyla ilgili kısmı bitirdim aslında.

Şimdi KHK kısmına geçerseniz KHK kısmında kısaca şuna değineyim: Şu anda 2001 yılından bu yana bir yetki kanunu çıkmamış durumda ve biz de kanun hükmünde kararname yoluyla düzenleme yapılmasının şu anda hukuki olarak da lüzumlu olmadığını düşünüyoruz. Zaten, Anayasa Mahkemesi de biliyorsunuz bunu belli sıkı şartlara bağlamış durumda, ivedilik, zorunluluk şartlarına bağlamış durumda ve daha önce alınan birçok yetki kanunu süresi içinde gerekli düzenlemeler yapılmadı. Bu nedenle artık bu yola başvurulmasını biz de önermiyoruz.

Kanun teklifleri konusu var. Bu kanun teklifleri konusunda biz hükümet görüşüne esas görüşü oluşturmak üzere çalışmalar yapıyoruz. Teklifler, bakanlıklardan biri koordinatör tayin edilerek, ilgili bakanlıklara ve kurumlara gönderiliyor. Koordinatör olarak tayin edilen bakanlık, bu konuda koordinasyonu sağlayarak bize hükümet görüşüne esas görüşlerini bildiriyorlar, biz de o görüşleri de dikkate alarak hazırladığımız hükümet görüşünü Meclise iletiyoruz.

Uluslararası anlaşmalar konusu var, hocamızın da değindiği gibi, özellikle temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası anlaşmalarla bizim kanunlar aynı konuda farklı hükümler içerdiği zaman, uluslararası anlaşma hükümleri esas alınıyor, bu da çok önemli, uygulayıcıların o konudaki anlaşmaları bilmesini gerektiriyor. Diğer anlaşmalarla iç hukuktaki kanunlar arasında bir sorun olduğu zaman ise, onu genel yorum kurallarına göre genel kanun-özel kanun, önceki kanun-sonraki kanun kuralları çerçevesinde hangi kanunun uygulanacağını belirlenmesi gerekiyor. Uluslararası anlaşmalar konusunda özellikle Anayasanın 90'ıncı maddesi uyarınca uygun bulma kanunu çıkarılması gerekmeyen konularda, ekonomik ve teknik hususları düzenleyen, süresi bir yılı aşmayan anlaşmalar gibi, Bakanlar Kurulu doğrudan kanun gücünde düzenlemeler yapıyor. Yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu kararı sonuç olarak kanun gücünde oluyor ve bunlar usulüne göre yürürlüğe konulduğu zaman Anayasaya aykırılığı da iddia edilemiyor. En son slaytta ülkemizde genel olarak mevzuat hazırlama sürecini özetleyen bir şema görüyorsunuz.

Sabrınız için teşekkür ediyorum, herkese afiyet olsun.

MODERATÖR – Evet, bazı sorular var, onları da çok kısa toparlayıp sizin sabrınızı artık daha fazla sınamamak niyetindeyim. Onlardan bir tanesi hemen şimdi konuşmasını tamamlamış olan Sayın Doğan'a ait. Ben kendilerine iletiyorum. Diğer konuşmacılarımıza da sorulan iki soru var, kısaca yanıtlayacaklar. Ancak, bir de bana var, bir de konuşmacıların tümüne biçiminde bir muhatap tespiti var, onu da benim değerlendirmemin daha doğru olacağını düşünüyorum.

Konuşmacıların tümüne yönelik soru Sayın Recep Usalan tarafından geliyor ve “Mecliste uzlaşmayla binlerce maddelik kanunlar yasalaştı. Parlamentonun sağladığı bu başarıyı kurumlar arasında nasıl sağlayabiliriz?” biçiminde bir soru. Şöyle bir cevap buna yeterli olacaktır diye düşünüyorum: Çünkü sözü edilen, o Mecliste uzlaşmanın sonucu çok önemli üç yasanın geçtiğimiz günlerde çıkmış olması, gerisinde çok uzun bir zamanın ürünüdür bu. Bir İngiliz gazetesinin bir reklamını hatırlıyorum, Financial Times'ın: 50'nci yılını kutladığında “Bir gece içinde başarılı olmamız elli yılımızı aldı.” diyordu. E,

sözü edilen o kanunlar da gerçekten çok uzun çalışmaların ürünüdür. Gerek burada temsilcilerini dinlediğimiz bakanlıklar arasında ve ondan sonra yasama organında komisyonlarda ve tabii, Türkiye Büyük Millet Meclisi uzmanlarının da değerli katkılarını herhâlde ihmal etmememiz gerekir. O nedenle, bu da çok uzun bir çalışmanın ürünüdür. Diğer uzlaşmalar da yine, zamana bağlıdır diye düşünüyorum.

Bir başkası, yine, bana doğrudan doğruya yöneltilen bir soru: DPT Temsilcisi Sayın Yılmaz’a yollama yapıldıktan sonra “Kanunlarda bir genişleme var belki, tamam, sayılar itibarıyla, ama derinlikleri sorgulanabilir.” denildikten sonra da “torba yasa” kavramına bir değinmede bulunuluyor ve bütün bunları engelleyecek bir mevzuat hazırlama usul ve esasları kanununun acaba soruna bir çözüm getirip getiremeyeceği sorgulanıyor. Açıkçası, bu sadece bir kanunla olabilecek gibi görünmüyor bana, çünkü Anayasa, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisinde ne şekilde görüşülüp sonunda bir kanun hâline geleceğine kısaca, sadece buna değinerek sonrasını tümüyle İç Tüzük’e bırakmış vaziyette ve bunu bütün yasa girişimleri için bir kanunla sınırlamaya kalkarsak, tekliflerin bu bakımdan ciddi bir sıkıntıyla karşılaşması söz konusu olabilir. Çünkü yasama organının değerli üyeleri milletvekillerimizin de bu çok önemli anayasal hakları ve yetkileri içindedir. Onu bir kanunla hazırlayıp sınırlamak, Meclisin çalışmasını bir kanunla bağlamak, o zaman İçtüzüğün ne anlamı olacağını bize sordurur. Dolayısıyla, zannediyorum, bu konunun Meclisteki kısmı tamamen İçtüzük kurallarıyla, ama Bakanlar Kurulundan gelecek tasarıların hazırlanmasını tabii ki Başbakanlık bir koordinatör konumunda zaten bunu yapabilir ve yapmaktadır da. Bu şekilde üstesinden gelineceğini düşünüyorum.

Diğer soru sahiplerinin sorularını yanıtlamaları için... Bir Devlet Planlama Teşkilatı Temsilcisine, bir de Adalet Bakanlığı Temsilcimize yöneltilmişti. Çok kısaca sizlerin de cevabınızı alırsak, buradaki katılımcıların ve dinleyenlerin sabrını daha fazla taşırmamış oluruz.

DPT ESKİ DAİRE BAŞKANI OSMAN YILMAZ – Teşekkür ediyorum Sayın Başkan.

Bana, Ahmet Kaymaz Bey demiş ki: “Vergiyle ilgili yahut suçlara ilişkin kanuni düzenlemelerin ülkenin belirli kısımlarında pilot uygulama şeklinde deneme amaçlı uygulanmasından bahsettiniz. Kanun önünde eşitlik ilkesiyle nasıl bağdaşır bu görüşünüz?” Sanırım, burada bir yanlış anlama olmuş. Ben pilot uygulama ya da ülkenin belli yöresi falan gibi sözcükler kullanmadım, “Uygulamanın simülasyonu yapılması gerekir.” dedim. Simülasyon, o kanun çıkmadan, idare taslağı oluşturduğunda sanki çıkmış gibi uygulamayı kaydi olarak yapacak, gerçekleştirecek ve bunun sonuçlarını test edecek. Bunu ya bir

yazılım üzerinden yapar ya da bizzat uygulayıcılara böyle bir senaryo hazırlar. Yani, soruda söylenen şeyi ben ifade etmedim.

MODERATÖR – Teşekkür ederim.

Bir de Başbakanlığın da cevaplandırılması dileğiyle bir soru vardı. Onu da Sayın Doğan’dan rica edelim.

Buyurun Sayın Doğan.

BAŞBAKANLIK KANUNLAR VE KARARLAR GENEL MÜDÜR YARDIMCISI MUSTAFA DOĞAN – Teşekkür ediyorum.

Soru, daha çok kanunların diliyle ilgili, yani “tasarı taslağının toplandığı ve son şeklinin verildiği Başbakanlıkta tasarılar Meclise iletilmeden önce Türkçe açısından, noktalama açısından özel olarak değerlendiriliyor mu?” Evet, değerlendiriliyor.

“Türk Ticaret Kanunu’nda aynı maddenin farklı fıkralarında farklı noktalama işaretleri kullanılmış.” Şimdi, belki o konuda birkaç cümle kurmak gerekiyor. Şimdi, Ticaret Kanunu gibi kapsamlı kanunlar Adalet Bakanlığınca, ilgili akademisyenlerin de başkanlığında toplanan komisyonlarca oluşturuluyor ve bu komisyonlarda, bilebildiğim kadarıyla, her bölüm farklı hocalar tarafından da yazılabiliyor, sorun da daha çok ondan kaynaklanıyor. Bunun, tabii, öncelikle Adalet Bakanlığınca, daha sonra da Başbakanlıkça değerlendirilmesi gerekir belki bu açıardan, ama konunun kapsamı ve büyüklüğü açısından da bunlara müdahale imkânının sınırlı olduğunu da belirtmek gerekiyor.

“Türk dili ve edebiyatı mezunlarından uzman yardımcısı -en son sınavla- alınmıştı. Onunla bir bağlantı var mı?” Yani bu bağlantı olabilir diye düşünüyorum, doğrusu o konuda karar vericiler ne düşündü bilemiyorum ama Başbakanlık uzman yardımcılığı sınavında en son 3 tane Türk dili ve edebiyatı mezunu alındı, onlardan da bu konuda faydalanmayı düşünüyoruz.

MODERATÖR – Çok teşekkürler.

Buyurun.

ADALET BAKANLIĞI KANUNLAR GENEL MÜDÜR YARDIMCISI

AKIN ÇAKIN – Birinci soru Adalet Bakanlığı temsilcisine: “Adalet Bakanlığının hazırladığı tasarıların bir kısmında yeterli gerekçeyle yer verilmemekte. Bunun sebebi nedir? Bürokrasi inisiyatif almaktan kaçınıyor mu, gerekçeyle kendini bağlamak istemiyor mu?” Hemen şunu belirtmek istiyorum: Temel yasalar gerekçeleriyle birlikte hazırlandıktan sonra önce Başbakanlığa, daha sonra Parlamenteoya gönderilmekte; Parlamenteoda, Adalet Komisyonunda ve Genel Kurulda maddelerde değişiklikler yapılmakta, tabiatıyla; bu değişiklikler sebebiyle maddeler yer değiştirmekte, kaymakta; fakat gerekçeler aynı, tasarıdaki gibi kalmakta, bu durumda bazen maddeyle ilgisiz gerekçeyle karşılaşılmakta, bu da gerekçenin yetersizliği sonucunu doğurabilmektedir.

Bir diğer husus da, gerekçeler açık, net, maddeyle özdeş olmalı, uygulamada tereddüde mahal bırakmayacak şekilde net olmalı. Bunu sağlayabilmek için uzun, dolambaçlı kelimeler kullanamazsınız, meramınızı kısa ve öz anlatmak zorundasınız. Aksi halde gerekçeyle anlatmak istediğiniz faydayı, menfaati sağlayamayabilirsiniz.

Bir de mahkemelerde, uygulamada gerekçeye de çok dikkat edilmemekte, ancak sorun olduğu zaman gerekçeye dönülüp bakılmakta. Bütün bunlara rağmen, gerekçenin uygulayıcıya ışık tutacak şekilde açık ve net olmasını Adalet Bakanlığı olarak savunduğumuzu belirtmek isterim.

Bir diğer soru da-soru uzun- özetle, yüksek yargı mahkemesi kararlarının araştırmacılara, uygulayıcılara açılıp açılmayacağı sorulmakta. Bunu biz de arzu etmekteyiz. Danıştay ve Yargıtay kararlarının uygulayıcılara, hatta herkese açık olması konusunu Adalet Bakanlığı olarak savunduk. Parlamenteoda Yargıtay Kanun Tasarısı’nda bunu ilave etmek istedik, o zamanki yüksek yargı temsilcisi kişisel verilerin korunması endişesiyle tüm yargı kararlarının açılmayacağını, örnek birkaç tane yargı kararını açabileceklerini söylediler. Biz buna da katılmıyoruz. Evet, kişisel veriler korunabilir, tarafların adları, soyadları, açık adresleri kapatılarak Yargıtayın ve Danıştayın kararları herkese açık olabilir.

Yine, şunu açıklıkla ifade edeyim: Biz kanun yapım çalışmalarında birçok büyük Avrupa ülkesinin kanun uygulayıcılarının, yargıtayların ve danıştayların kararlarına ulaşabilmekteyiz, bunlar internette var, açık, fakat kendi

Yargıtayımızın kararlarına bugün itibarıyla Adalet Bakanlığı olarak ulaşamamaktayız.

Evet, teşekkür ederim.

MODERATÖR – Ben çok teşekkür ederim.

Sabahki oturumumuz hayli uzun bir zamanı alarak burada noktalanmış bulunuyor.

Ben, bu çok önemli konunun en azından gündeme getirilmesiyle de çok büyük bir başarı sağlanacağına inanıyorum ve bunu hazırlayan bütün Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışanlarına ve burada bakanlıklardan sundukları tebliğlerle çok değerli katkı sağlayan tebliğ sunucuların hepsine teşekkürlerimizi iletiyor ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına da bu imkânı sağladıkları için ayrıca şükranlarımızı arz ediyoruz efendim.

KANUN
YAPIM
SÜRECİ
SEMPOZYUMU
17/01/2011



İKİNCİ OTURUM
KANUN TASARI VE
TEKLİFLERİNİN TBMM'DE
GÖRÜŞÜLME SÜRECİ

(Moderatör: Ali EM,
Yüksek Seçim Kurulu Başkanı)

(Moderatör: Ali EM, Yüksek Seçim Kurulu Başkanı)

Habip KOCAMAN – TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürü

Dr. Fahri BAKIRCI – TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd.

Semra GÖKÇİMEN – TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd.

Doç. Dr. Şeref İBA – TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yrd.

Emin SINMAZ – Cumhurbaşkanlığı Kanunlar ve Kararlar ve
Hukuk İşleri Başkanlığı, Hukuk İşleri Müdürü

İ K İ N C İ O T U R U M

KANUN TASARILARI VE TEKLİFLERİNİN TBMM'DE GÖRÜŞÜLME SÜRECİ

(Moderatör: Ali EM – Yüksek Seçim Kurulu Başkanı)

MODERATÖR – Değerli konuklar; hepinizi saygıyla, sevgiyle selamlıyorum.

Bugün, modern kanun yapım sürecinin birinci bölümünü sabahki oturumda dinlediniz, izlediniz. İkinci oturumu ben yöneteceğim ve konuşmacı arkadaşlarımızla birlikte, süreci sizlere anlatmaya çalışacağız.

Ancak, konuşmalara başlamadan önce, sorularınız varsa yazılı olarak bana bildirirseniz, konuşmalar bittikten sonra bunları da konuşmacılarla birlikte cevaplamaya çalışacağız.

Aslında, böyle bir sempozyumun düzenlenmesi, sanıyorum, çok yararlı olacaktır. Ben, 1990 yılında Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğüne yetkili olarak geldiğimde, Kanunlar Genel Müdürlüğünde kanun yapım çalışmalarıyla ilgili kaynak aradığımda böyle bir kaynağın olmadığını; zaman içinde, Anayasa'dan ve çeşitli kanunlardan yararlanılarak kanun hazırlık çalışmalarının yapıldığını bana ifade etmişlerdi. Bu, bana biraz garip geldi. Bir kanun yapıyorsun, bu kanunun usulünü ve esasını, içeriğini, nasıl düzenleneceğini ortaya koyan bir kaynak bulamıyorsun. Zaman içinde, biz, bu çalışmalardan da yararlanarak bir kaynak eser meydana getirmeye çalıştık. Ancak, bunların da yeterli olduğu kanısında değilim. Bu tür toplantılarda bu konuları tartışarak, daha düzenli, daha yararlı olan kaynaklar ortaya koymaya çalışacağız.

Arkadaşlar, kanun nedir? Önce, kanunun tanımından yola çıkmak gerekir. Kanun, yasama organı tarafından ihtiyaç duyulan alanlarda belli usul ve esaslara uyularak çıkarılan ve yayımlanan yazılı hukuk kurallarıdır. Bu tanımdan yola çıktığımız zaman, kanunun iki yönü vardır: Bir maddi yönü, bir de şekli yönü. Şekli yönü, belli usul ve esaslara uyulmaya ilişkindir. Bunu sabahki oturumda arkadaşlarımız kısmen ortaya koydu tahmin ediyorum ve bugünkü konuşmacı arkadaşlarımız da bunu ortaya koyacak. Ama, maddi yönü, yani bir kanun içerik olarak nasıl düzenlenmeli? Bunu düzenleyen bir kural yok arkadaşlar. Ancak, Anayasamızdan yararlanarak yürürlükteki Anayasa'ya göre maddi kanunun içeriğini tayin ediyoruz. Bunun yanında, milletlerarası antlaşmalar ve genel hukuk ilkelerinden yola çıkarak kanunun içeriğini tayin etmeye çalışıyoruz.

Peki, bu içerikte neler bulunmalı? Modern bir kanunda, kanunların genelliği ilkesi vardır. Kanunlar, belli bir kişi, belli bir konu esas alınarak düzenlenemez; geneldir, herkes için aynı şekilde düzenlenir. Kanunlarda süreklilik vardır, kanunlarda kamu yararı ilkesi vardır. O nedenle, modern kanunda bu ilkeleri dikkate almak durumundayız.

Bir de kanunlar, geleceği düzenler; geçmişe yönelik, çok istisnai hükümler getirir, yani düzenlenen kanunlar geleceğe yönelik olarak düzenlenir. Bunun da dayanağı Anayasamızın 38'inci maddesidir.

O nedenle, kanun yapım işiyle uğraşan, gerek kamu kurum ve kuruluşları gerek yasama organı belli ilke ve esaslara uymak durumundadır. İşte, biz bu çalışmalarımızda bu esasları ortaya koyabilirsek umarım bundan sonraki yasama faaliyetlerine fayda sağlar diye düşünüyorum.

Ben sözlerimi fazla uzatmadan, şimdi, sırayla konuşmacılara söz vereceğim. Konuşma süreleri yirmi dakikadır. Arkadaşlarım sürelere uyarlarsa memnun kalırım.

Önce, Habip Kocaman Bey, size, “tasarı ve tekliflerin ilk incelenmesini” anlatacak.

KANUN TASARILARI VE TEKLİFLERİNİN TBMM’DE İLK İNCELENMESİ

(Başkanlığa Verilmesi ve Komisyona Gönderilmesi Aşamaları)

(Habip KOCAMAN – TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürü)

GİRİŞ

Parlamento, fonksiyonel açıdan kanun koyucu veya yasa yapıcı olarak adlandırılmaktadır. Kuşkusuz, bu isimlendirmenin nedeni, yasa yapımının parlamentoların ilk akla gelen görevleri arasında olmasıdır. Anayasamızın, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkilerinin genel olarak belirtildiği 87’nci maddesinde kanun yapma yetkisi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ifade edilmiştir. Anayasanın “Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi” başlıklı 88’inci maddesi uyarınca kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esaslarının İktüzükle düzenleneceği öngörülmüştür. Görüldüğü üzere Anayasa, kanun yapımına ilişkin ayrıntıya girmeyerek Meclis İktüzüğünü işaret etmiştir.

I. KANUN ÖNERİSİ

Kanun önerisinin iki türü ve kaynağı vardır. Bakanlar Kurulunun kanun önerisine tasarı, milletvekilinin önerisine ise teklif denilmektedir. Kanun tasarılarının hazırlanmasında dikkat edilecek hususlar, tasarıların taşınması gereken nitelikler ile hazırlık süreci Başbakanlıkça çıkarılan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te gösterilmiştir. TBMM İktüzüğünde de kanun tasarılarıyla ilgili hükümler vardır. Yedi kısımdan oluşan TBMM İktüzüğünün Dördüncü Kısım, “Kanunların Yapılması” başlığını taşımaktadır. Bu kısımdaki 73’üncü maddede, Hükümetçe hazırlanan kanun tasarılarının bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulacağı öngörülmektedir.

Gerekçede tasarının tümü ve maddeleri hakkında bilgiler yer alması, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerekli görüldüğünün açıkça gösterilmesi gerektiği de maddede vurgulanmaktadır.

Kanun teklifleriyle ilgili 74’üncü maddede ise milletvekillerce verilen kanun tekliflerinin de gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verileceği, tekliflerde bir veya daha çok imza bulunabileceği belirtilmektedir.

II. KANUN TEKLİFİ HAZIRLAMA

Milletvekilleri kanun teklifi verme konusunda kendiliğinden harekete geçebildikleri gibi, kendilerine ulaştırılan talepleri de teklife dönüştürebilmektedirler. Milletvekili; öğrenim alanı, iş hayatı, içinden geldiği sosyal kesim ve ilgi duyduğu özel konularla ilgili kanunları ve bu kanunların uygulamasını daha yakından bildiği için, ihtiyaç duyulan kanun değişikliğini kendiliğinden belirleyip kanun teklifi verebilmektedir. Özellikle son yıllarda sivil toplum kuruluşları da faaliyet alanlarıyla ilgili yeni kanun düzenlemesi gerekliliğini, amaç ve hedefleri doğrultusunda kanunlardaki değişim ihtiyacını milletvekillerine iletmekte, milletvekillerinin ilettikleri konuda kanun teklifi vermesini beklemektedirler.

Milletvekili kanun teklifini nasıl hazırlamaktadır? Teklif hazırlarken kanun tekniği bilgisine sahip olmanın yanı sıra teklif edilecek konudaki kanuni çerçeveyi en azından ana hatlarıyla bilmek gerekmektedir. Kanun teklifini bizzat kendi hazırlayabilen milletvekili elbette vardır. Ancak, ayrılması gereken zaman, belli bilgileri ve araştırmayı içeren harcanması gereken emek söz konusu olunca, temsilden kaynaklanan halkla ilişkiler, komisyon ve Genel Kurul çalışmaları, parti görevleri nedenleriyle oldukça yoğun olan milletvekillerinin teklif hazırlığıyla doğrudan uğraşmak yerine, bu işi yerine getirmekle görevli birtakım kişilerden profesyonel destek alması gayet doğal, hatta gereklidir. TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü bünyesindeki İnceleme ve Araştırma Bürosunda görevli yasama uzmanları, milletvekillerine talep ettikleri konuda kanun teklifi hazırlamaktadırlar. Milletvekilinin talep ettiği düzenlemeyi kapsam, içerik, amaç bakımından ifade etmesi yeterlidir. Talep edilen teklif, kanun tekniğine uygun bir şekilde belirtilen çerçevede hazırlanarak sunulur. Yasama uzmanlarının bu görevleri, TBMM Yasama Uzmanlığı Yönetmeliğinin uzmanların görev ve yetkilerini düzenleyen 30'uncu maddesinde "Milletvekillerince belirtilecek konular çerçevesinde kanun teklifi taslakları hazırlamak, hazırlanmış olan kanun teklifi taslaklarını kanun yapım tekniği açısından inceleyerek destek sağlamak." şeklinde belirtilmiştir. Milletvekillerine kanun teklifi hazırlanırken "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" dikkate alınmaktadır. Kanun yapım tekniğiyle ilgili başka bir resmi kaynak bulunmamaktadır.

Milletvekillerine teklif hazırlayabilecek diğer görevliler milletvekili danışmanlarıdır. "Milletvekili Danışmanı Çalıştırılması Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları"na göre danışmanların görevi, milletvekillerine yasama ve

araştırma faaliyetlerinde yardımcı olmaktır. Ancak, milletvekili danışmanlığı görevinin uygulamada yasama danışmanlığı ya da politik danışmanlıktan farklı bir içeriğe ve etkinlik alanına sahip olduğunu belirtmek gerekmektedir.¹⁹

III. KANUN TEKLİFLERİNDE PARTİ DİSİPLİNİ

Siyasi partilerin grup iç yönetmelikleri, parti grubu üyesi milletvekillerinin hazırladıkları kanun teklifini TBMM Genel Evrak birimine göndermeden parti grubu başkanlığına vermelerini öngörmektedir.²⁰ Teklifin parti grubunun kaydını almış olması, TBMM Başkanlığınca aranan bir şart, şekli unsur değildir. Parti grupları, parlamento çalışmalarında belli bir düzeni sağlamak, parti disiplini gözetmek amacıyla grup iç yönetmeliklerine bu yönde hükümler koymaktadırlar. Kanun tekliflerinin parti grubunca denetimi, parti içi demokrasi bakımından bir sorun gibi gözüксе de grup iç yönetmeliklerinde Meclis Başkanlığına verilmesi uygun görülmeyen teklifler için itiraz yolları da düzenlenmiştir.

IV. KANUN TASARI VE TEKLİFİ UNSURLARI

Kanun tasarı ve teklifinin unsurları nelerdir, bir tasarı veya teklif hangi kısımlardan oluşur? Kategorize edersek, tasarı veya teklifi oluşturan beş parçadan söz edebiliriz: TBMM Başkanlığına sunuş yazısı, genel gerekçe, madde gerekçeleri, tasarı veya teklif metni, ekli liste veya cetveller.

Sunuş yazısı: TBMM Başkanlığına hitaplı, milletvekilinin adı ve soyadı, seçim çevresi yazılı, imzasını taşıyan, adı belirtilen kanun teklifinin verildiğini ifade eden bir sunum yazısı, başka bir deyişle takdim tezkeresidir. Tasarılar ise Başbakanın imzasıyla sunulmaktadır.

Genel gerekçe: Tasarı veya teklifin hazırlanma nedeni, önerilen düzenlemeyle beklenen yarar, öngörülen hedef, genel gerekçede açıklanır.

Madde gerekçeleri: Her bir maddede nasıl bir düzenleme öngörüldüğü, madde ile yapılması istenen değişikliğin, önerilen hükümlerin amacı madde gerekçesinde gösterilir.

¹⁹Mine Yıldız, “Türkiye’de Yasama İşlevi Açısından Milletvekili Danışmanlığı” Yasama Dergisi Sayı 4, S. 109

²⁰Mesela AK Parti Grup İç Yönetmeliği, Madde 28
(<http://www.akparti.org.tr/tbmm/icyonnetmelik.pdf>)

Tasarı veya teklif metni: Hangi kanunda değişiklik yapıldığını veya hangi konuda yeni bir düzenleme yapıldığını gösteren başlığın altında, maddeler halinde metin sıralanır.

Teklif ekli liste veya cetveller: Teşkilat yapısını gösteren şema, kadro iptal veya ihdası, yerleşim yerlerinin mülki idare bağıllığı, vergi, harç gibi düzenlemelerde mal veya hizmet ile oran miktarları liste veya cetvel şeklinde düzenlenir.

A. KANUN TASARISI VE TEKLİFİNDE GEREKÇE

Gerek genel gerekçenin, gerek madde gerekçelerinin, tasarı veya teklifin doğru, yeterli ve net olarak anlaşılmasını sağlayacak içerik ve nitelikte olması önemlidir. Gerekçenin, tasarı veya teklifin hazırlanma nedenini, önerilen değişiklikle, getirilmek istenen yeni hükümlerle, kaldırılmak istenen düzenlemelerle beklenen faydayı, ulaşılmak istenen sonuçları göstermesi lazımdır. Gerekçelerin doyuruculuğu, komisyon ve Genel Kurul görüşmelerinde tasarı ve teklife ilişkin görüş oluşturmayı kolaylaştırdığı gibi kanunlaştıktan sonra uygulayıcılar için de düzenlemenin doğru anlaşılmasına yardımcı olmakta, kastedilenle ilgili tereddütleri giderici katkı sağlamaktadır. Bu noktada tasarı ve tekliflerin gerekçelerinin zayıf, yetersiz olduğuna ilişkin çeşitli yakınmalar bulunmaktadır.²¹ Özellikle madde gerekçelerinde, yapılan düzenlemenin tekrarı şeklinde, açıklayıcılıktan uzak ifadelerle rastlanabilmektedir.

Öneri olarak, kanun tasarılarının gerekçelerinde, geniş bir arka plan özeti yer almasının oldukça yararlı olacağı söylenebilir. Düzenleyici etki analizi yapılmış olsa bile, raporunun TBMM ile paylaşılmadığı düşünüldüğünde, tasarıların hazırlık sürecinin gerekçede özetlenmesi ciddi bir açığı kapatacaktır.

Kanun tasarılarındaki bir diğer eksiklik, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları” başlıklı 14 üncü maddesinde öngörülen yardımcı bilgi ve belgelerin eklenmemesinden kaynaklanmaktadır.²² Maddeye göre, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden

²¹Bu konudaki bir konuşma için: 23. Dönem 5. Yasama Yılı 51. Birleşim Tutanacağı (http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=20839&P5=H&PAGE1=44&PAGE2=&web_user_id=8323823)

²²Bu konudaki bir konuşma için: 23. Dönem 2. Yasama Yılı 130. Birleşim Tutanacağı (http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=20215&P5=B&PAGE1=41&PAGE2=&web_user_id=8323858)

olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplayıp tasarılar eklemelidirler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmelidir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenmelidir.

B. TASARI VE TEKLİFTE İMZA

Bir kanun teklifi yalnızca bir milletvekilinin imzasıyla verilebilmektedir. Sadece Anayasa değişikliği teklifi verilmesinde asgari sayıda imza aranmaktadır. Af niteliğinde kanun önerme için herhangi bir asgari imza şartı bulunmamakta, kabulü için nitelikli çoğunluk aranmaktadır.

Kanun tasarıları Başbakanın imzasıyla Başbakanlıkça Meclis Başkanlığına sunulmakta, ancak Bakanlar Kurulu üyelerinin tamamının imzaları da maddelerin sonunda yer almaktadır.

Meclis Başkanlığına yeni bir kanun tasarısı veya teklifi sunmanın yanı sıra eski kanun tasarısı ve tekliflerinin de canlandırılması mümkündür. İçtüzüğün 77'nci maddesinde, bir yasama döneminde sonuçlandırılmayıp hükümsüz sayılan kanun tasarısı ve tekliflerinin, Hükümetçe veya milletvekillerince yenilenebileceği öngörülmektedir. Bir milletvekili kadük bir kanun tasarısını veya teklifini yenileyebilmektedir. Hükümetin kadük tasarıları yenilemesi, Başbakanın imzaladığı bir yazıyla Meclise bildirilmekte, Başbakanlığın yazısında yenilemenin Bakanlar Kurulunca kararlaştırıldığı ifade edilmektedir. Fakat yenileme yazısında bakanların imzalarına yer verilmemektedir. 21'inci Dönemde, Başbakan Bülent Ecevit imzasıyla yenilendiği TBMM Başkanlığına bildirilen kanun tasarılarında, yenileme talebinin Bakanlar Kurulu üyelerinin imzalarını taşıması gerektiği tartışması yaşanmıştır.²³ Ancak 22 ve 23'üncü dönemlerde de yenilemeler aynı yöntemle yapılmıştır.

V. KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN İNCELENMESİ

Kanun tasarısı ve tekliflerinin Meclis Başkanlığına sunulması, TBMM Genel Evrak birimine verilmesi anlamına gelmektedir. Genel Evraktan tarih ve numara kaydı alan tasarısı ve teklifler, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğüne gönderilmektedir. Bu Müdürlükte, İnceleme ve Araştırma Bürosunda görev

²³Bu konudaki bir tartışma için: 21. Dönem 1. Yasama Yılı 36. Birleşim Tutanağı (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yill/bas/b036m.htm>)

yapan yasama uzmanlarınca kanun tasarı ve teklifleri incelenmektedir. Bu incelemede tasarı ve teklifin içeriğini yansıtan özeti çıkarılmakta, bu özet tasarı ve teklifin başlığıyla birlikte internet üzerinden bulunmasını ve takibini kolaylaştırmaktadır. Özeti de yer aldığı inceleme formunda tasarı veya teklife ilişkin, kanun sistematığı açısından tespit ve öneriler yer alır. Bu inceleme Yasama Uzmanlığı Yönetmeliğinin 30'uncu maddesinde “Başkanlığa sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile tezkereleri; Anayasa, İçtüzük, genel hukuk kuralları, kanun yapım tekniği ve Anayasa dili açısından inceleyerek görüş ve önerilerini yazılı olarak sunmak.” şeklinde ifade edilmiştir.

Bu incelemede bazı kanun tasarılarının, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikteki hükümlere uygun olmayan şekilde düzenlendiği görülmektedir. Madde sayısını azaltmak için bir kanunun farklı maddelerinde yapılan değişikliklerin bir çerçevede toplanarak bentler halinde sıralanması sık karşılaşılan bir durumdur. Kod kanunlarda da, madde sayısını artırmama kaygısıyla çok uzun maddeler yazıldığı, kimi zaman konu bütünlüğü olmayan hususların aynı maddede bir araya getirilerek zorlamaya gidildiği görülebilmektedir. Kamuoyunda “torba kanun” olarak adlandırılan, farklı alanlardaki çeşitli kanunlardaki değişikliklerin “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması” başlığını taşıyan bir kanun tasarısında bir araya getirilmesi de Yönetmeliğe uygun düşmemektedir. Bu durum, tasarının havalesinde de sorun doğurmaktadır. Aynı tasarılar halinde sunulmuş olması durumunda, uzmanlık alanları itibarıyla farklı komisyonlarda ele alınacak düzenlemelerin aynı tasarıda bulunması nedeniyle bir komisyonca karara bağlanması, kanun yapım sürecinin sağlıklı işlemesi bakımından sorun teşkil etmektedir. Konu bütünlüğü taşımayan, bazı kanunlarda değişiklik yapan tasarıyı görüşen komisyon üzerinde, tasarıda yer almayan başka hususların da ilave edilmesi yönünde talepler, beklentiler baskı oluşturmaktadır. Bu nedenle çeşitli kanunlarda yapılacak değişikliklerin konu/alan bütünlüğü taşıması kaydıyla aynı tasarı içerisinde sunulması isabetli gözükmektedir. Mesela, askerlik ödevi ile ilgili hususların, sağlık personeli ile ilgili konuların birden fazla kanunda yer alması nedeniyle yapılacak değişikliklerin paket olarak bir kanun tasarısında birleştirilmesi gibi. Önceki dönemlerde AB mevzuatına uyum amacıyla hazırlanan paket şeklindeki konu bütünlüğü içeren tasarılar olumlu örnek olarak gösterilebilir.

VI. KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN KOMİSYONLARA HAHALESİ

Kanun tasarı ve teklifleri, Genel Kurul gündemine gelmeden önce belli sayıda milletvekilinden oluşan, belli alanlarla ilgili komisyonlarda görüşölmektedir. İttüzüğün komisyonların yetkisiyle ilgili 35'inci maddesinde komisyonların kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamayacakları vurgulandığından havale önemlidir. Kanun tasarılarıyla ilgili 73'üncü maddede tasarıların ilgili komisyonlara Başkan tarafından doğrudan doğruya havale edileceğı ve tekliflerle ilgili 74'üncü maddede tekliflerin Başkanca komisyonlara doğrudan doğruya havale edileceğı belirtilmiştir. 23'üncü maddede ise tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşöleceğinin, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edileceğı öngörölmüştür. Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon, işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlara ise tali komisyon denilmektedir. Başkanlıkça, esas komisyona ve diğeri komisyonlara havale birlikte, aynı zamanda yapılmaktadır.

Tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında Başkanlıkça İttüzükte yazmasına rağmen genelde belirtilmemektedir. Tali komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirmektedirler.

İhtisas komisyonu olarak adlandırılan bu komisyonlar İttüzüğün 20'nci maddesinde sıralanmıştır. Bu komisyonlardan TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirdiğı yeni sistem nedeniyle artık kurulmamakta ve maddede yer alsa da fiilen bulunmamaktadır. Dilekçe Komisyonu, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu kanun tasarı ve teklifi görüşmemektedir. Kanun tasarı ve teklifi görüştüğü gibi birtakım diğeri işlerle de görevlendirilmiş bulunan komisyonlar ise Anayasa Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliğı Uyum Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliğı Komisyonudur.

Bu komisyonlardan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kanun tasarı ve teklifi görüşmesinde yaşanan bir sorun vardır. 3686 sayılı Komisyon Kanununun Komisyonun görevlerinin sıralandığı 4'üncü maddesinde, "komisyonların gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek" şeklindeki ifadedden dolayı, TBMM Başkanlığınca

bu komisyona tasarı ve teklif havale edilememektedir. Halen Genel Kurul gündeminde bulunan 278 Sıra Sayılı Kanun Teklifi ile bu sorun çözülmekte, Komisyona tali ve esas olarak kanun tasarı ve teklifi havalesine imkan verilmektedir. AB Uyum Komisyonuna ise 4847 sayılı Komisyon Kanununun, Komisyonun görevlerinin sıralandığı 3 üncü maddesinde yer alan “Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin AB mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak” şeklindeki ifadedden dolayı, **tasarı ve teklifler ancak tali olarak havale edilebilmektedir.**

A. HAVALE KRİTERLERİ

Kanun tasarı ve tekliflerinin görüşüleceği komisyonlara ilişkin olarak Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosunda görevli yasama uzmanlarınca ön tespit yapılmaktadır. Bu tespitler Müdür Yardımcısı, Müdür, Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanı, Yasamadan Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı ve Genel Sekreterin değerlendirmesi ve onayından geçtikten sonra TBMM Başkanına ulaşmaktadır. Başkan nihai olarak komisyon tespitini yapmakta; tasarı ve teklif belirtilen komisyona/komisyonlara gönderilmektedir.

Komisyonların tespitinde öncelikle tasarı ve teklifin içeriği dikkate alınmaktadır. İçtüzüğün 20’nci maddesinin gerekçesinde her bir komisyonun genel olarak hangi konulara ilişkin kanun tasarı ve tekliflerini görüşeceği açıklanmıştır. Çok detaylı olmasa bile bu bilgiler havaleye ışık tutmaktadır. Mesela Anayasa Komisyonunun İçtüzük ve Anayasa tekliflerini, siyasi partiler ve seçimlerle ilgili düzenlemeleri görüşeceği gerekçeden anlaşılmaktadır.

Tasarı veya teklifin değişiklik öngördüğü kanunun, bu kanundaki değişikliklerin hangi komisyonlarda görüşüldüğü bilgisi de havale tespitinde yardımcı olmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonunun komisyon sisteminde ayrı bir yeri vardır. 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun “Kanun tasarısı ve tekliflerinin Kalkınma Planına uygunluğu” başlıklı 3’üncü maddesine göre Kalkınma Planıyla ilgili görülen tasarı ve teklifler en son olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmelidir. Esas komisyon olmayı kasteden “en son” ifadesi, 1996’daki İçtüzük değişikliği öncesinde tasarı ve tekliflerin, tali komisyonlar görüştüktan sonra esas komisyona gönderilmesi nedeniyle kullanılmıştır. Aynı maddeye göre, kanun tasarı ve teklifleri, Hükümetin veya Genel Kurulun lüzum görmesi halinde de,

Plan ve Bütçe Komisyonuna havale olunacaktır. Maddenin devamında Plan ve Bütçe Komisyonunun kamu harcama veya gelirlerinde artış veya azalış gerektiren kanun tasarı veya tekliflerini veyahut sadece belli maddeleri bu niteliği taşıyan tasarı veya teklifleri de inceleyeceği belirtilmektedir.

9. Kalkınma Planına bakıldığında çeşitli sektörlerle ilgili kanun çalışmalarından söz edildiği görülecektir. Kalkınma Planının geniş içeriği ve kapsamlı öngörüləri arasında sözü edilen kanun çalışmalarının Meclise sunulduğunda 3067 sayılı Kanuna göre hangi sektörle ilgili olursa olsun esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmesi gerekir. Bu arada tasarı ve tekliflerin çoğunda kamu harcamalarında artış veya gelirlerde azalma gerektiren hususlar bulunmaktadır. Bu çerçevede, bu döneme kadar Plan ve Bütçe Komisyonu kanun tasarı ve tekliflerinde yaygın olarak esas komisyon olarak belirleniyordu. Yalnızca kadro veya ödenekle ilgili bir veya birkaç hükmün olması nedeniyle tasarı veya teklifin esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesi, diğer komisyonların tepkisini çekiyordu. Plan ve Bütçe Komisyonunun tali olarak tespiti, sektörle ilgili komisyonun esas komisyon olarak belirlenmesi tercihi 23'üncü Dönemde uygulanmaya başlanmıştır. Oldukça yoğun bir portföye sahip Plan ve Bütçe Komisyonunun üzerindeki yükün azaltılması, 5018 sayılı Kanunun gereklerini Komisyonun daha etkin yerine getirmesine de yardımcı olacak gibi gözükmektedir.

B. HAVALEYE İTİRAZ VE GÖRÜŞ BİLDİRME

İçtüzüğün 73'üncü maddesinde, havalenin tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazdırılacağı, bu havaleye bir milletvekili itiraz etmek isterse, oturumun başında söz alacağı düzenlenmiştir. 51'inci maddede ise Başkanlığa gelen kanun tasarı ve tekliflerinin Gelen Kağıtlar listesine alınacağı belirtilmektedir. Gelen Kağıtlar listesi yayımlanınca havalenin görülebileceği varsayılarak, itirazın bu aşamada yapılabileceği düşünülse de bu şekilde bir itiraz işletilmemiştir. Onun yerine, İçtüzüğün 34'üncü maddesinde yer alan hükümlerden yararlanılmıştır. Bu maddede komisyonların kendilerine veya başka bir komisyona havale edilmiş işlerle ilgili görüş alma ve görüş vermelerine ilişkin durumlar düzenlenmiştir. Bu çerçevede komisyonlar arasında görüş alışverişi sağlanmaktadır. Maddede böyle hallerde, ilgili her iki komisyon aynı görüşte iseler, Meclis Başkanının gereğini yerine getireceği ve Genel Kurula bilgi vereceği, iki komisyon arasında uyuşmazlık çıkarsa, meselenin Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulacağı ve görüşme yoluyla halledileceği öngörülmüştür. Uygulamada komisyonlar arasında

mutabakat sağlandıktan sonra konu yazıya dökülmekte, uyuşmazlık varsa girişim başlatılmamaktadır.

DEĞERLENDİRME

Kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili esaslara uygunluğun gözetilmesi, kanun tekliflerinin hazırlığında yasama uzmanlığı desteğinin önemsenmesi, tasarı ve teklifleri yalnızca kanun tekniği açısından olgunlaştırmakla kalmayacak, iyileşme içeriğe de yansıtacaktır. Düzenleme alanı homojen olmayan tasarı ve tekliflerin görüşüleceği komisyonların tespitinde de sorun doğmakta, komisyonların ihtisası düzenlemelere yansıtılamamaktadır. Konu bütünlüğü taşıyan, farklı kanunlarda değişiklik öngören tasarı ve tekliflerin paket şeklinde sunulması daha sağlıklı bir yöntem olarak görülmektedir.

MODERATÖR – Şimdi, “komisyonlarda kanunların görüşme sürecini” Dr. Fahri Bakırcı anlatacak.

Sözü kendilerine veriyorum.

Buyurun.

**TBMM’DE KOMİSYONLARIN
YAPI VE İŞLEYİŞİ:
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**(Dr. Fahri BAKIRCI – TBMM Kanunlar ve Kararlar
Müdür Yardımcısı)**

GİRİŞ

TBMM KANUNLAR VE KARARLAR MÜDÜR YARDIMCISI DR. FAHRİ BAKIRCI – Komisyonlar, TBMM’deki yasa yapım süreci içinde bir tür “mutfak” işlevi görürler. Yasa tasarı ve teklifleri TBMM Başkanlığına sunulduktan sonra, Başkanlık tarafından incelenmek ve olgunlaştırılmak üzere ilgili komisyonlara gönderilirler. İlgili komisyonlardan beklenen, kendilerine gelen tasarı ve teklifi enine-boyuna tartışmak ve gerekli değişiklikleri yaparak olgunlaştırdıktan sonra nihai kararın verilmesi için Genel Kurul’a göndermektir. Ancak komisyon incelemesi aşamasında yaşanan kimi sıkıntılar nedeniyle tasarı ve tekliflerin beklenen düzeyde olgunlaştırılmadığı ve Genel Kurul’a iyi incelenmemiş metinler gönderildiği görülmektedir. Bu durum, sonuçta istenen düzeyde iyi yasa yapılamamasının bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu makalede, komisyonlar sürecinde yaşanan sorunların neler olduğu, bu sorunların halen TBMM gündeminde bulunan İçtüzük Değişikliği Taslağında²⁴ nasıl çözüldüğü, bu çözümlerin yeterli olup olmadığı tartışılacaktır. Kuşkusuz bu tür bir çalışmada komisyon sürecinde yaşanan bütün sorunların ayrıntılı olarak ortaya konması olanaklı değildir. Burada, süreçte yaşanan önemli sorunlar çözüm önerileriyle birlikte ana hatlarıyla ortaya konmaya çalışılacaktır.

²⁴Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının çağrısı ve Mecliste grubu bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Demokratik Toplum Partisi Grup Başkanlarının mutabakatları ile 16 Ekim 2008 tarihinde kurulmuş ve 16 Şubat 2009 tarihinde de çalışmalarını tamamlayarak hazırladığı taslağı ilgili yerlere sunmuştur.

1. TBMM'DE KOMİSYONLAR VE TÜRLERİ

TBMM'de 17 sürekli Komisyon ve sayısı belirsiz geçici komisyon bulunmaktadır.²⁵ Bu komisyonlar çok değişik açılardan sınıflandırılabilir. Komisyonlar birkaç açıdan şöyle sınıflandırılabilir (Bakırcı, 2000: 310-321):

a. Yasal Dayanak Açısından:

1. Anayasa gereği kurulanlar,
2. Yasalarla kurulanlar,
3. İhtisaz gereği kurulan komisyonlar.

b. Süreklilik Açısından:

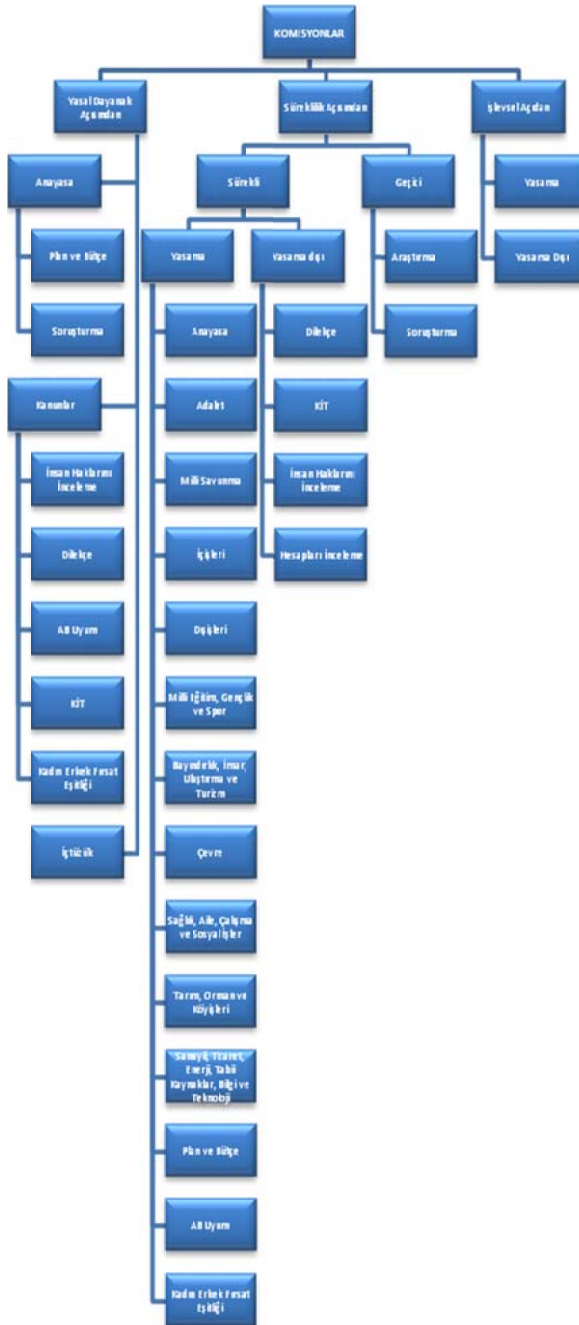
1. İhtisaz Komisyonları,
2. Geçici Komisyonlar,
 - i. Soruşturma Komisyonları,
 - ii. Araştırma Komisyonları.

c. İşlevleri Açısından:

1. Yasama Komisyonları,
2. Yasama Dışı Komisyonlar.

²⁵İhtisazda sayıldığı halde diğer yasalardaki değişiklikler nedeniyle artık fiilen kurulmayan Türkiye Büyük Millet Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonu bu sayı içinde yer almamaktadır.

Komisyonlar aşağıdaki şekilde sınıflanabilir:



2. KOMİSYONLARDA YAŞANAN ÇEŞİTLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu başlık altında, Komisyonların yapısal ve işlevsel sorunlarının önemli görülenleri açıklandıktan sonra yeni İçtüzük Teklifi Taslağında bu sorunlara ilişkin çözümler değerlendirilecektir. Bu çözümlerin yetersiz görülmesi halinde çözüme yönelik öneriler geliştirilecektir.

a. Komisyonların Oluşumu

Komisyonlar İçtüzüğün 21. maddesine göre TBMM üyeleri olan milletvekillerinden oluşmaktadırlar. Komisyonlarda milletvekili statüsünde olmayan çalışanlar da bulunmaktadır. Ancak komisyon üyesi olabilmek için milletvekili olmak şarttır. Siyasi parti grupları kendilerine düşen sayıda milletvekilini belirli bir süre içinde TBMM Başkanlığına bildirirler ve gruplar tarafından önerilen bu üyeler Genel Kurulun onayına sunulur. Bu üyelerin Genel Kurul tarafından onaylanmasıyla önerilen kişiler komisyon üyesi olurlar.²⁶

i. Sorunlar

TBMM yasama işlevlerini temel olarak Genel Kurulda ve komisyonlarda yürütür. Dolayısıyla hem Genel Kuruldaki hem de komisyonlardaki işleri TBMM çalışması saymak gerekir. Anayasanın 95. maddesi ise TBMM'nin, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceğini belirttiikten sonra, İçtüzük için belirleyici olan temel ilkeleri ortaya koymuştur. 95. maddenin ikinci fıkrasına göre, İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenmek zorundadır. *Güç Oranında Temsil İlkesi* olarak adlandırılabilir bu ilke, Meclisin bütün faaliyetlerine grubu olmayan siyasi partilerin de katılımını zorunlu kılar (Tanilli, 1982: 301-305). Komisyon çalışması da

²⁶Ashında bu üyelerin Genel Kurulun onayına sunulmasının hiçbir yararı ve dolayısıyla gereği yoktur. Komisyon üyeliği siyasi parti gruplarına tanınan bir haktır. Parti grupları istedikleri üyelerini komisyona üye verebilmelidirler ve uygulamada vermektedirler. Genel Kurulun bu üyelere itiraz etmesi beklenemez ve bugüne kadar itiraz edilmemiştir. Dolayısıyla bu konuda bir oylama yapılmasına hiç gerek yoktur. Nitekim İçtüzük Değişiklik Teklifi Taslağında bu oylama kaldırılarak zamandan tasarruf edilmiştir. Bu sorun ana bir sorun olmadığından üzerinde durulmamıştır.

“Meclisin bütün faaliyetleri”nden biri olduğuna göre, burada da *Güç Oranında Temsil İlkesinin* geçerli olduğunu ve siyasi parti gruplarına güçlerinin üstünde temsil olanağı vermemek gerektiğini kabul etmek gerekir. Ancak uygulamada *Güç Oranında Temsil İlkesinin* hem Komisyonlarda hem de Başkanlık Divanında uygulanmadığı görülmektedir (Bakırcı, 2000: 274-278; 334-338). Oysa bu ilkenin siyasi parti grubu kuramayan, yani 20 milletvekiline ulaşamayan siyasal partilerle bağımsızları da kapsaması gerektiğine hiç kuşku yoktur. Erdoğan Teziç, yasama meclislerinde kurulacak komisyonlarda siyasi parti gruplarının güçleri oranında katılmaları gereğinin Anayasa tarafından güvenceye alınmış temel bir ilke olduğunu ve bu ilkenin sürekli korunmak zorunda olduğunu belirtmektedir (Teziç, 1980: 100-101). Anayasadaki bu ilkenin grup kuramayan siyasal partilerle bağımsızları da kapsaması gerektiğine ilişkin yorumun çok sayıda önemli gerekçesi bulunmaktadır.

1. Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, TBMM Başkanlık Divanının ve komisyonların kuruluşuna ilişkin kararlarında, Güç Oranında Temsil İlkesinin sadece siyasi parti gruplarını kapsamadığını saptamıştır. Mahkemenin E. 1973/43, K. 1973/39 sayılı ve 25.12.1973 tarihli kararında şunlar söylenmektedir:

“...içtüzük hükümlerinin, siyasi parti gruplarının Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceği yazılıdır. Dava ve inceleme konusu kararlara hâkim olan görüşe göre bu kuraldan siyasi parti grupları üyelerinden başkalarının Meclis faaliyetlerine katılamayacakları anlamının çıkarılması gerekir ki böyle bir sonucun... hukukça ve mantıkça savunulabilir bir yanı olamaz....siyasi parti gruplarının güçleri ölçüsünde Divana katılmalarını öngören kural aynı zamanda bu grupların güçlerinin üstünde bir sayı ile Divana katılmalarını da önler. Oysa dava konusu kararlar siyasi parti grupları dışında kalanlara Divanda yer vermemekle bu grupların ...gerçek güçlerinin üstüne çıkan sayılarla Divana katılmalarına yol açmakta ve böylece bir yönden daha Anayasa'ya aykırılığı oluşturmaktadır....siyasi parti grupları ...Başkanlık Divanına ancak kendi güçleri ölçüsünde, bu ölçünün ne altında ne üstünde olmaksızın, katılırlar. Başkanlık Divanına katılma siyasi parti gruplarının tekeli altında, yalnız bunlara tanınmış bir imtiyaz değildir. Divanın bu paylaşma sonunda boş kalan üyeliklerine siyasi parti grupları dışındakiler girerler. Siyasi parti gruplarının güçleri oranı saptanırken siyasi parti gruplarının üyeleri toplamı değil... üye tamsayısı esas alınır. Başkanlık Divanına ilişkin olarak bu ilkelere dayanılmaksızın yapılan her düzenleme Anayasaya aykırı düşer.”

Kararda özetle, Başkanlık Divanındaki çalışmanın da bir Meclis faaliyeti olduğu vurgulandıktan sonra, bu faaliyete siyasi parti grupları dışındaki siyasi

partilerle bağımsızların da katılımının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Aksi takdirde, siyasi parti grupları güçleri oranında değil, güçlerinin üstünde bir oranla temsil edilmiş olacaklardır. Anayasa Mahkemesinin bu kararı Başkanlık Divanına ilişkin olmakla birlikte, komisyonlar için de aynı ilkenin aynı anlama gelmesi gerektiği açıktır. Nitekim Mahkeme E. 1967/40, K. 1970/26 sayılı ve 14.05.1970 tarihli komisyonlara ilişkin bir kararında aynı ilkeye şöyle atıfta bulunmaktadır:

“...Siyasî parti gruplarının, güçleri ne olursa olsun, Meclislerin tüm çalışmalarına mutlaka katılmalarını ve katılmanın her grubun gücü oranında olmasını öngörmektedir...”

Şu halde Anayasa Mahkemesi, hem Başkanlık Divanı çalışmasını, hem de komisyonlardaki çalışmaları TBMM faaliyeti olarak görmek ve buralarda Güç Oranında Temsil İlkesinin uygulanmasını zorunlu görmektedir. Güç Oranında Temsil İlkesi ise grupların Meclis çalışmalarına mutlak ve sürekli katılmalarını güvenceye alırken, gruplara güçlerinin üstünde temsil olanağı vermemekte ve grubu bulunmayan siyasal partilerle bağımsızların temsilini güvenceye almaktadır. Diğer bir anlatımla, gücün üstünde temsil edilme yasağı, grubu bulunmayan siyasal partilerle bağımsızların temsilinin güvencesini oluşturmaktadır.

2. Anayasa'daki Diğer Komisyonların Düzenlenişi

Güç Oranında Temsil İlkesinin gücün ne üstünde ne de altında bir temsile olanak tanımadığı ve bu nedenle de grup kuramayan milletvekillerinin de temsilinin sağlanması gerektiği düşüncesi bir yorumdan kaynaklanmaktadır. Bu yorumun karşısındaki yoruma göre, anayasa koyucu, siyasi parti gruplarının yasama çalışmalarına katılmalarını öngörmüş olmakla siyasi parti grubu kuramayan milletvekillerinin komisyonlara ve başkanlık divanına katılmalarının önünü tıkamıştır. Bugün uygulanmakta olan bu yoruma göre, anayasa koyucu, Meclis çalışmalarını kolaylaştırmak ve siyasal istikrarı güvenceye almak açısından siyasal partilerin grup oluşturmalarını öngörmüş ve dağınlıklığı önlemek için de grup kurabilmek için 20 milletvekiline sahip olmayı zorunlu kılmıştır. Siyasi parti grubu kuramayanların başkanlık divanına ve komisyonlara katılmaları istenmemiş ve böylece dağınlıklığın önüne geçilmiştir. Anayasa koyucunun amacının bu olup olmadığını anlamanın en kestirme yollarından birisi, benzeri düzenlemeleri yaparken takındığı tutuma bakmaktır. Diğer bir anlatımla Anayasa koyucu, komisyon üyeliklerine, grubu bulunmayan milletvekillerinin katılımını istememiş olsaydı, kendisinin düzenlediği komisyonlarda da grup kuramayan siyasal partilerle bağımsızlara

yer vermemiş olması gerekirdi. Oysa anayasa koyucunun, komisyonları düzenlediği yerlerde, grubu olmayan siyasal partilerle bağımsızlara yer verdiği görülmektedir. Anayasa iki komisyonu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Bunlardan biri meclis soruşturması komisyonu diğeri de Bütçe Komisyonudur. Anayasanın meclis soruşturması komisyonunu düzenleyen 100'üncü maddesine göre meclis soruşturma komisyonu Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verecekleri üyelerden oluşur. Komisyona üye verecek olanlar *siyasi parti grupları* değil *siyasi partilerdir*. Dolayısıyla komisyona üye vermek için mutlaka siyasi parti grubu olmak gerekmemektedir; siyasal partiler de güçleri yetiyorsa komisyona üye verebilirler. Yine Bütçe Komisyonunun düzenlendiği Anayasanın 162. Maddesinde, Bütçe Komisyonu 40 üyeden oluşur ve üyelerinin belirlenmesinde, siyasi parti grupları ile bağımsızların oranlarına göre temsili sağlanır.²⁷ Şu halde anayasa koyucu kendi düzenlediği komisyonlarda, bağımsızlarla grubu olmayan siyasal parti mensuplarına yer vermişken, TBMM tarafından oluşturulacak komisyonlarda bunlara yer vermemeyi düşünmüş olamaz. Anayasa koyucunun koyduğu *Güç Oranında Temsil İlkesinin* açılımı Anayasanın kendi içinde vardır ve bu ilke siyasi parti grubu dışında olanları da kapsamaktadır. Anayasa koyucuya bu yorum dışında bir görüş atfetmek, anayasa koyucuyu çelişkili hale getirir ki böyle bir çelişki söz konusu değildir.

3. TBMM Faaliyetleri Kavramı

Anayasa, yukarıda aktarılan 95. maddesinde genel ilkeyi ortaya koyarken, İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının *Meclisin bütün faaliyetlerine* üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceğini öngörmüştür. Bu durumda “Meclisin faaliyetleri” kavramının açıklığa kavuşturulması gerekir. Meclisin faaliyetleri Anayasanın diğer maddelerinde yasama ve denetim faaliyetleri olarak iki ana başlık altında toplanmıştır. Bu faaliyetler de, temel olarak, TBMM Genel Kurulunda yürütülen faaliyetler olmakla birlikte bunun öncesindeki komisyon aşamasını da kapsamaktadır. Yine Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu faaliyetleri de yasama ve denetim faaliyetlerinin yürütülmesine katkı sunan faaliyetler olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla,

²⁷Bu maddede bağımsızların temsilinden söz edilmekle birlikte grubu olmayan siyasal partilerin temsilinden söz edilmemektedir. Bağımsız kalanlara bu hak tanınmışken siyasal parti grubu kuramayan siyasal parti mensuplarına bu hakkın verilememesi mantıkla bağdaşmaz. Bu nedenle uygulamada da “bağımsız” kategorisi geniş yorumlanmakta ve grup kuramayan siyasal partilere de bu kategoriden üyelik verilmektedir. Bu durumun yanlış bir yazımdan kaynaklandığı düşünülmektedir.

hem siyasi parti gruplarının hem de grup kuramayan siyasal partilerle bağımsızların bütün bu faaliyetlere katılımının sağlanması gerekir. Nitekim grup kuramayan siyasi parti mensubu milletvekilleri ile bağımsız milletvekilleri Genel Kurulda söz alarak konuşma yapabilmekte, soru sorabilmekte, değişiklik önergesi verebilmekte ve siyasi parti gruplarının kullandığı bütün haklardan yararlanabilmektedirler. Bağımsız bir milletvekilinin Genel Kurulda önerge vermesine olanak tanımışken ve bu faaliyeti TBMM faaliyeti olarak değerlendirmişken Komisyonunda önerge vermesini engellemek ve buradaki faaliyeti TBMM faaliyeti olarak değerlendirmemek tutarlı görünmemektedir. Daha açıkçası bu yorumun arkasında iki olasılık bulunmaktadır: Bunlardan birincisi TBMM faaliyeti sadece Genel Kuruldaki faaliyetlerle sınırlıdır ve bu nedenle grubu olmayan siyasal partilere mensup milletvekilleri ile bağımsızlar sadece burada yasama ve denetim faaliyetlerine katılabilmekte ve buranın dışındaki faaliyetlere katılamamaktadır. Bu durumda siyasal parti gruplarının Genel Kurul dışındaki faaliyetlere katılımlarının dayanağının ne olduğu biçimindeki soru yanıtlanamaz kalır. İkinci olasılık siyasi parti grubu kurma hakkını elde edemeyenlerin TBMM faaliyetlerine katılamayacakları biçimindeki düşüncedir. Bu düşüncenin geçerlilik kazanması halinde ise söz konusu milletvekillerinin Genel Kuruldaki faaliyetlere katılmalarının hiçbir dayanağının bulunmadığı ve hatta bu katılımın Anayasaya aykırı olduğu sonucu doğar. Başka türlü söylemek gerekirse, TBMM faaliyeti, Genel Kurul faaliyeti ile sınırlı ise siyasi parti gruplarının Genel Kurul dışındaki faaliyetlerinin dayanağı yok demektir; sadece grubu bulunan siyasal partilerin TBMM faaliyetine katılacakları öngörülmüşse, grubu bulunmayan milletvekillerinin Genel Kurul çalışmalarına katılmaları Anayasaya aykırı demektir. Her iki olasılık da doğru olamayacağına göre, grubu bulunmayan milletvekillerinin de, hem Genel Kuruldaki, hem de Komisyon, Başkanlık Divanı, Danışma Kurulundaki yasama faaliyetlerine katılımlarının zorunlu ve Anayasa gereği olduğunu kabul etmek gerekir.

TBMM'nin faaliyetleri arasında ayırım yapmak ve bunların kimilerine grubu bulunmayan milletvekillerinin katılımına olanak tanımak kimilerine katılımı engellemek tutarsızlıklarla doludur. Bunların birkaçına yukarıda aktarılan 1973/43 esas no'lu kararda değinilmiştir. Örneğin Başkanlık Divanına siyasi parti grupları üyeleri dışında milletvekili almamak şöyle bir çelişki doğurur: Siyasi parti grubu mensubu olmayanlar Başkanlık Divanının Başkanı yani Meclis Başkanı olabilir ancak Başkanlık Divanı üyesi olamazlar. Çünkü her milletvekili TBMM Başkanlığına aday olabilir ve Başkan seçilebilir. TBMM Başkanı, Başkanlık Divanının Başkanıdır. Bir milletvekilinin bir kurulun Başkanı olmasına olanak tanınmışken kâtip olmasına olanak tanımamak kendi

içinde bir çelişkidir. Yine milletvekillerinin Genel Kurul çalışmalarına katılmaları zorunlu kılınmış olup toplantılara katılmamak üyeliğin düşmesine varan yaptırımlarla cezalandırılmıştır. Milletvekilinin toplantılara katılımı bu kadar önemsenmişken yasama faaliyetlerine katılamaması bir başka çelişkinin göstergesidir. Yine bir milletvekiline Genel Kurulda düşüncesini açıklama ve oy hakkı tanınmışken, bağımsız bir milletvekilinin Komisyonunda bu hakkı hiçbir şekilde kullanamaması ortadaki çelişkiyi gösterir.

Şu halde TBMM faaliyeti hem komisyon hem de Genel Kurul düzeyindeki faaliyetleri kapsar ve milletvekillerinin tümü Genel Kurul faaliyetlerine katılabildikleri gibi komisyon faaliyetlerine de katılabilmelidirler. Aksi durumda Genel Kuruldaki faaliyetlere bağımsızları katmamak gerekir ki o zaman Genel Kurul toplantılarına katılmak da anlamsızlaşır.

4. Güç Oranında, Gücün Üstünde ve Gücün Altında Temsil

TBMM'nin üye tamsayısı 550'dir. Grubu bulunan siyasal partilerin üye sayısı 540 ise 550 sayısı dayanak alınarak siyasi parti gruplarının güçleri hesaplandığında bu gruplara 10 kişilik bir ek güç verilmiş olur. Dolayısıyla Güç Oranında Temsil İlkesinin uygulanması için siyasi parti gruplarının güçleri 540 sayısı dayanak alınarak hesaplanmalıdır. İki rakamın esas alınmasıyla ortaya çıkan sonuçlar arasında çok büyük farklar çıkmayabilir. Ancak siyasi parti grubu kurabilen üyelerin sayısı aşağılara düştüğünde, örneğin grup kurabilen üye sayısı 275'e düştüğünde, 275 sayısı esas alınarak hesaplanacak güç ile 550 sayısı esas alınarak hesaplanacak güç arasında tam iki kat fark doğar. Diğer bir anlatımla, böylesine bir uç durumda siyasi parti grupları güçlerinin iki katı oranında temsil edilmiş olurlar. Çünkü TBMM'nin üyelerinin yarısı grup kuramadıkları için hiç temsil edilememişlerdir. Neziroğlu aynı konuya bir başka yönden yaklaşmakta ve grubu bulunan bir siyasal partinin 20 üye ile temsil edilmesine olanak tanınırken 55 üyeden oluşan bağımsız milletvekili grubunun hiç temsil edilememesindeki çarpıklığa dikkat çekmektedir (2008: 80).

Özetle söylemek gerekirse, Güç Oranında Temsil İlkesinin yanlış uygulanması halinde, grubu bulunmayan milletvekili sayısı arttıkça çarpıklık artacak, siyasi parti grupları güçlerinin çok üstünde bir oranla temsil edilmiş olacaklardır. Buna karşılık grubu olmayan milletvekilleri Anayasanın emredici hükmüne rağmen TBMM'nin belirli faaliyetlerine katılamayarak güçlerinin altında temsil edilmiş olacaklardır.

ii. İçtüzük Teklifi Taslağında Çözüm Önerisi

İçtüzük Teklifi Taslağının 23. maddesinde bu sorun tümüyle çözülmüş ve grup kuramayan siyasal partilere mensup milletvekilleri ile bağımsız milletvekillerini kapsamak üzere “grubu olmayan milletvekilleri” kavramı kullanılmış ve grubu olmayan milletvekillerinin komisyonlara üye olmalarına olanak tanınmış ve Anayasaya aykırılık giderilmiştir. Maddedeki düzenleme şöyledir:

“...komisyonların üye sayıları her dönemin başında Danışma Kurulunca siyasi parti grupları ile grubu olmayan milletvekillerinin üye sayısı oranında komisyona katılmalarını sağlayacak şekilde ayrı ayrı belirlenir.. “

Taslaktaki bu düzenleme Anayasaya aykırılığı gidermesinin yanında yeni Taslağın ruhuna da uygundur. Taslağın getirdiği önemli yeniliklerden biri görüşmenin başka bir yerde tekrarlanmasını önlemek, her görüşmede ayrı bir yöne ağırlık vermek ve bu çerçevede görüşülecek metinlerin olgunlaştırılması işini komisyonlarda tamamlamaktır. Bu nedenle komisyonda teknik yönden bir inceleme yapılması Genel Kurulda ise siyasi nitelikte bir görüşme yapılması tasarlanmıştır. Bu durumda ihtisas komisyonlarının tam bir “ihtisas” işi yapması gerekmektedir. Böyle olunca da, ihtisas sahibi milletvekillerini bir Komisyonda bir araya getirerek onların uzmanlıklarından yararlanmak önemli hale gelmektedir. Bu çerçevede, grup kuramamış siyasal partilere mensup milletvekilleri ile bağımsız milletvekillerinin ihtisaslarından yararlanmak için onlara Komisyon üyeliği hakkı tanımak, Anayasaya aykırılığı gidermek amacından bağımsız olarak da, İçtüzüğün genel yaklaşımına son derece uygun görünmektedir.

b. Komisyon Başkanlık Divanı ve Gündem Belirleme Yetkisi

i. Sorunlar

Komisyonlarda yönetimden sorumlu bir kurul bulunmaktadır. İnsan Hakları Komisyonu ile AB Uyum Komisyonunda beş kişiden oluşan bu kurul diğer komisyonlarda dört kişiden oluşmaktadır. İçtüzüğün 116. maddesinde Dilekçe Komisyonu için bu kurula “Komisyon Başkanlık Divanı” adı verilmiştir. Diğer komisyonlarda aynı görevi yapan bu kurullara benzer biçimde “Komisyon Başkanlık Divanı” denmektedir. Ancak bu adlandırmanın yasal bir dayanağı yoktur (Neziroğlu, 2008: 83). Bu Kurul başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtipten oluşmaktadır. İnsan Hakları Komisyonu ile AB Uyum Komisyonunda da aynı unvanlı kurul üyeleri bulunmakla birlikte diğer komisyonlardan farklı olarak ikişer adet başkanvekili bulunmaktadır.

Komisyonlardaki bu kurulun İÇTüzükte “Komisyon Başkanlık Divanı” olarak adlandırılmamış olması anlamlıdır. Çünkü bu Kurulun, Kurul olarak birlikte yaptığı bir iş yoktur. Komisyon gündeminin hazırlanması, komisyonun toplantıya çağırılması, komisyon toplantısına çağrılacakların belirlenmesi ve komisyonun yönetilmesi komisyon başkanına verilen yetkilerdendir. Komisyon başkanvekili ve komisyon sözcüsü ise komisyon başkanı bulunmadığında onun yerine görev yapan üyelerdir. Komisyon kâtibinin ise uygulamada herhangi bir görevi kalmamıştır (Bakırcı, 2000: 359-360). Dolayısıyla İÇTüzüğün kurgusunda bu yapı bir kurul olarak tasarlanmamış, Komisyon Başkanının yokluğunda onun yerine görev yapacak başkanvekili ve sözcüden oluşan bir yapı olarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla bu kurulun bir birlikte yönetiminden de söz edilemez.

Komisyon Başkanlık Divanına üye seçimi Komisyon tarafından yapılmaktadır. En az Komisyon üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanan Komisyon, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun gizli oyu ile başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçmektedir. Komisyonun üye çoğunluğu, Güç Oranında Temsil İlkesi gereğince en çok üyeye sahip siyasal partiye ve dolayısıyla iktidar partisine ait olduğundan, Komisyon Başkanlık Divanına iktidar partisine mensup milletvekilleri seçilmektedir. Bunun istisnası iki başkanvekilliğine sahip olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile AB Uyum Komisyonudur. Bu komisyonlarda başkanvekilliklerinden biri ile bir kâtip üyelik muhalefet partilerine mensup milletvekillерinden seçilmektedir.

Komisyon gündeminin belirlenmesi, toplantıya çağırılması, toplantıların yönetilmesi, toplantıya katılacakların saptanması ve komisyonların yönetimiyle ilgili diğer hususların sadece Komisyon Başkanına ve onun yokluğunda diğer Divan üyelerine bırakılmış olması diğer Divan üyelerinin gündemin belirlenmesinde ve yönetimde söz sahibi olmalarını engellemektedir. 2010 yılında TBMM İdari Kapasitesi, SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporunda şu ifadelerle yer verilmiştir:

“...Komisyon başkanlıkları Meclisteki siyasi parti gruplarının büyüklükleriyle orantılı olarak bölüştürülebilir. Bu, iş komisyon başkanlıkları ve uluslar arası komisyon başkanlıkları söz konusu olduğunda ‘kazanan hepsini alır’ şeklindeki Türkiye uygulamasına göre açık bir uzaklaşma olacaktır... Almanya, Hollanda, Portekiz, İspanya ve son zamanlarda da Fransa gibi birçok AB ülkesinde bulunan, Plan ve Bütçe Komisyonu başkanlığının en büyük muhalefet partisinin temsilcisine bırakılması... değerlendirmeye değer bir konudur. İngiltere Avam Kamarası İÇTüzüğüne göre Kamu Hesapları Komisyonu başkanı muhalefet partilerinden seçilmektedir. Bu düzenlemeden beklenen amaç sorumlu muhalefeti cesaretlendirmektir.”

Rapordaki bu ifadelerden çıkan sonuç, muhalefetin yıkıcı değil yapıcı olabilmesi için yönetime ortak edilmesi zorunluluğudur. Bu ortaklık ya belirli ihtisas komisyon başkanlıklarının ya da denetim görevi yapan komisyon başkanlıklarının muhalefete verilmesiyle gerçekleştirilebilmektedir. Mevcut durumda komisyonların gündeminin belirlenmesi, toplantıya çağırılması, toplantıya davet edileceklerin belirlenmesi ve yönetimi Komisyon başkanlarına ait olup Komisyon başkanları bu yetkilerini tek başlarına kullanmaktadırlar. Komisyon başkanlık divanının muhalefet partilerine mensup milletvekillerini de kapsayacak şekilde oluşturulması ve Komisyon başkanlarının tek başlarına kullandıkları yetkinin Komisyon başkanlık divanı ile ortaklaşa kullanılması Komisyonda bir ihtisas işi yapılmasını kolaylaştıracaktır.

ii. İçtüzük Teklifi Taslağında Çözüm Önerisi

İçtüzük Teklifi Taslağında muhalefetin Komisyon yönetimine katılması değişik bir anlayışla yeniden düzenlenmiştir. Taslağın 25'inci maddesinde Komisyon Başkanlık Divanı düzenlenmiş ve Divana muhalefet partilerinden üyeler alınması zorunlu kılınmıştır. Maddenin 1. fıkrası şöyledir:

“Komisyon Başkanlık Divanı bir Başkan, iki Başkanvekili ve iki Kâtip üyeden oluşur. Bir başkanvekilliği ve bir kâtip üyelik, grubu olan muhalefet partileri arasında, Danışma Kurulu tarafından güçleri oranında dağıtılır.”

Böylece her komisyonda bir başkanvekilliği ile bir kâtip üyelik muhalefete verilmiştir. Bu düzenleme muhalefet partilerine ihtisas ya da denetim komisyonlarında başkanlık vermemektedir. Dolayısıyla ilk bakışta eski düzenlemeden pek farklı olmadığı gibi bir izlenim doğurabilmektedir. Komisyon başkanvekili ancak komisyon başkanının yokluğunda söz sahibi olabildiğine ve Komisyonda aynı zamanda iktidar partisine mensup bir başkanvekili de bulunduğuna göre başkanvekilliği muhalefete önemli bir yetki vermiyor gibi görünmektedir. Gerçekten de komisyonlarla ilgili başka maddelerde yeni birtakım araçlar getirilmemiş olsaydı bu saptama doğru olabilirdi. Ancak getirilen başka düzenlemelerle birlikte değerlendirildiğinde Taslağın muhalefeti Komisyon yönetimine kattığı görülür. Muhalefetin de Komisyon yönetimine katılmasını güvenceye alan düzenlemelerden 26. Maddenin birinci fıkrasında yer almaktadır:

“Komisyonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, kendi başkanları ya da üyelerinin üçte biri tarafından toplantıya çağırılırlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve komisyon üyelerinin toplantı gündemini de içeren toplantı çağrı taleplerini komisyon başkanı bir hafta içinde yerine getirir.”

Yürürlükte olan İçtüzüğü'nün 26. maddesinin son fıkrasında da komisyonların üyelerinin üçte biri tarafından toplantıya çağrılmaları olanaklıdır. Ancak komisyon başkanının bu tür bir istemi yerine getirmemesi halinde ne olacağına ilişkin bir açıklık yoktur. Bu nedenle bu madde bugüne kadar hiç işletilmemiştir. Yeni düzenlemede bu tür istemlerin Komisyon Başkanı tarafından bir hafta içinde yerine getirilmesi zorunlu kılınmıştır. Böylece muhalefet partisine mensup milletvekillerinin de görüşülmesini istedikleri konuları görüştürme olanağı getirilmiş ve muhalefet toplantıya çağırma konusunda komisyon başkanına ortak hale getirilmiştir. Taslakta komisyonlara soru, meclis araştırması, genel görüşme gibi denetim yetkilerinin de verildiği düşünüldüğünde, muhalefet partilerinin komisyonda denetim yaptırma yetkilerinin önünün açıldığı kolayca görülebilir.

Taslağın 26. maddesinde getirilen daha önemli bir değişiklik komisyon gündeminin ilke olarak Komisyon Başkanlık Divanı tarafından belirlenmesidir. Burada Komisyon Başkanlık Divanı artık bir kurul olarak çalışmakta ve komisyon gündemini birlikte belirlemektedir. Komisyon Başkanlık Divanının iki üyesinin muhalefet partilerine mensup milletvekillerine verildiği göz önüne alındığında, gündemin belirlenmesinde muhalefetin söz sahibi haline getirildiği açıkça görülür. Komisyon Başkanlık Divanı gündemi belirlerken süreye bağlanmış ve süresi dolmakta olan işlere öncelik vererek gündemini belirleyecektir. Komisyon Başkanlık Divanı bir ay önceden aylık taslak gündem ile bir hafta önceden haftalık taslak gündem belirleyecektir. Divanda uzlaşma olmaması halinde gündemler Komisyon Başkanı tarafından belirlenecektir. Ancak gerek Taslaktaki süresi dolmakta olan işlere öncelik verilmesi sınırlaması ve gerekse komisyon üyelerinin de Komisyonu toplantıya çağırabilmesi yetkisi dikkate alındığında, komisyon başkanlarının gündemi belirlerken uzlaşmayı sağlamaya çalışmaları güçlü bir olasılıktır. 26. maddenin söz konusu fıkrası şöyledir:

“Komisyon başkanlık divanı süreye bağlanmış ve süresi dolmakta olan işlere öncelik vermek suretiyle haftalık kesin gündem ile aylık taslak gündemi belirler. Anlaşmazlık halinde gündem komisyon başkanı tarafından belirlenir.”

Bu düzenleme komisyonların Taslakta bir tür teknik ihtisas kurulu haline getirilmesi anlayışıyla uyumludur. Komisyonlar artık siyasi etkilerden olanaklı olduğunca arındırılmış olduklarından gündemlerini iktidar-muhalefet ayrımı gözetmeden birlikte belirleyeceklerdir. Ancak iktidar ve muhalefet arasında gündem belirleme konusunda bir anlaşmazlık varsa her ikisine de gündemi belirleme konusunda ayrı yetkiler verildiğinden, burada da bir dengenin gözetildiği açıktır.

Getirilen bu düzenlemenin muhalefete ve bütün taraflara sağladığı yarar sadece gündemin belirlenmesine ortak edilmek değildir. Bundan daha önemlisi Komisyon gündemlerinin önceden belirlenmesi nedeniyle öngörülebilir olmasıdır. Böylece Komisyon üyelerinin tümü çok önceden Komisyon'da hangi konuların görüşülmesinin ihtimal dâhilinde olduğunu ve yine önceden o hafta nelerin görüşüleceğini bilebileceklerdir. Uygulamada Komisyon başkanları İktidar grubundan ya da Hükümetten gelen teklif ve tasarıları gündeme alarak görüşmekte ve İçtüzükte öngörülen süreleri de işlerin aciliyeti nedeniyle işletmemektedirler. İçtüzüğün 36. maddesine göre komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine havale tarihinden itibaren 48 saat sonra başlanabilmekte ve İçtüzüğün 26. maddesine göre zorunluluk olmadıkça toplantı çağrısı en az iki gün önce yapılmak zorundadır. Diğer bir anlatımla Komisyon üyelerinin Komisyona havale edilen metni inceleyebilmeleri için kendilerine en az 48 saat, toplantıya çağrılacakların konu hakkında bilgilenebilmeleri ve hazırlık yapabilmeleri için iki günlük bir süre verilmektedir. Ancak bu sürelerin aşılmasının da yolları vardır. Nitekim uygulamada bu süreler çoğu kez aşılmakta ve bu bekleme sürelerine uyulmadan görüşmeler yapılmaktadır. Bu da tasarı ve tekliflerin yeterince incelenememesi sonucunu doğurmaktadır. Böyle olunca da TBMM aynı konuyu birden fazla kez yeniden görüşme zorunda kalmakta ve aynı kanunda kısa süre içinde çok sayıda değişiklik yapılmaktadır. Dolayısıyla nitelikli kanun yapımının zorunlu koşulu olan yeterli inceleme için yeterli zaman ayrılması, mevcut İçtüzük uygulamasında çoğu kez yerine getirilememiştir. İşte İçtüzük Taslağı bütün bu sorunları kökünden çözmekte ve önceden bir görüşme takvimi belirleyerek yeterli hazırlık yapılmasının önünü açmaktadır.

Özetle söylemek gerekirse, İçtüzük Teklifi Taslağı muhalefetin de gündemin hazırlanmasında söz sahibi olmasını olanaklı kılmaktadır. Bu konuda bir uzlaşma zemini yaratmakta ve gündemin uzlaşmayla belirlenmesi ilkesini getirmektedir. Herşeye rağmen uzlaşma sağlanamadığı durumlarda da muhalefete yetki vermekte ve muhalefetin belirlediği gündemin görüşülmesine olanak tanımaktadır. Ancak hepsinden önemlisi bir ihtisas incelemesi yapacak olan ihtisas sahibi komisyon üyelerine ve diğer taraflara yeterli inceleme yapabilecekleri bir zaman vermekte, gündemi öngörülebilir kılarak önceden hazırlık yapılabilmesine olanak tanımaktadır. Ayrıca Taslak komisyona havale edilen bütün işlerin görüşülerek sonuçlandırılmasını hedeflediğinden, muhalefet milletvekillerinin gündem belirleme kaygıları da tümüyle ortadan kalkmaktadır. Çünkü muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin önerileri de Komisyon'da kesin olarak görüşme şansı yakalamaktadır. Komisyona gelen her iş belirli bir süre içinde sonuçlandırılmış olacağı için gündemi önceden

belirlemek konusunda Başkanlık Divanında kolaylıkla uzlaşma sağlanacağı umulabilir.

c. Yetkileri Açısından Komisyonlar: Esas ve Tali Komisyonlar

İçtüzüğün 23'üncü maddesi komisyonları yetkileri açısından iki gruba ayırmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasına göre raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon; işin kendilerini ilgilendiren yönü ve maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyona da tali komisyon denir.

Aynı konuda birden fazla komisyonun inceleme yapma gereksinimi, konunun birden fazla komisyonun uzmanlığı içine girmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak aynı konuda inceleme yapan iki komisyonun düşüncelerinin metne nasıl yansıtılacağı ve iki komisyonun farklı görüşte olmaları halinde bu farklılıklarının nasıl uzlaştırılacağı önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Sorun yeni de değildir. 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesinde sorun 25. maddede çözülmeye çalışılmıştır:

“Madde 25. Heyeti Umumiye lüzum görürse encümen azalarının adedini muvakkaten artırabilir ve muhtelit veyahut muvakkat encümenler teşekkül eder./ Bu kabil encümenler kendilerine muharrel işin intacına kadar vazifelerine devam ederler./ Muhtelit encümenlere numara sırasında mukaddem olan encümenin reisi riyaset ve mazbata muharriri mazbata muharrirliği eder.”²⁸

Maddenin incelenmesinden anlaşıldığı kadarıyla karma ya da geçici komisyon kurulabilmektedir. Ancak karma komisyon da geçici bir komisyondur. Kurulacak geçici komisyon mevcut komisyonların üyelerinden oluşmuşsa buna karma komisyon, Meclis üyeleri içinden oluşmuşsa geçici komisyon denmiştir. Bundan başka maddede ihtisas komisyonlarına geçici üyelik sistemi de bulunmaktadır. Dâhili Nizamnamenin bu düzenlemesi hem komisyonların uzmanlık niteliğini ön plana çıkardığı için son derece yerindedir hem de birden fazla komisyonun yetkili olduğu durumlarda ortaya çıkabilecek sorunları baştan çözdüğü için son derece isabetlidir.

²⁸Madde şöyle çevrilebilir: Genel Kurul gerekli görürse komisyon üyelerinin sayısını geçici olarak artırabilir ve karma ya da geçici komisyonlar kurar./ Bu tür komisyonlar kendilerine havale edilen işlerin bitimine kadar görevlerini sürdürürler./ Karma komisyonlara sıralamada önde olan komisyonun başkanı başkanlık, kâtabi de kâtiplik yapar.

5 Mart 1973 tarihli Millet Meclisi İ t z    , Dâhili Nizamnamenin bu sistemini tümüyle de i tirmi tir. 1973 İ t z    n n ilk halinde 23. madde şöyledir:

“Raporu genel kurul g r   melerine esas olacak komisyona, esas komisyon denir. Esas komisyonun hangisi olacağı, için komisyonlara havalesi sırasında kanun ve i t z     hükümlerine göre başkanlık tarafından tespit edilir.”

İ t z    n burada aktarılan ilk halinde “tali komisyon” kavramı geçmediği gibi herhangi bir için başka bir komisyonda g r   lece ine ilişkin bir hüküm de bulunmamaktadır. Ancak maddede geçen “esas komisyonun hangisi olacağı” ibaresi, esas komisyonlar dışında başka komisyonların da belirlenebilmesine kapı açmaktadır. Nitekim uygulamada havale sırasında bir esas komisyonla birlikte bir ya da daha fazla sayıda tali komisyon belirlenmiştir. Diğer bir anlatımla maddede tali komisyonların inceleme yapabileceğine ilişkin bir açıklık bulunmamakla birlikte, uygulamada “esas komisyonun hangisi olacağı” ibaresinden hareketle tali komisyonlara havale yapılmış ve ayrıntılar uygulamayla belirlenmiştir. Uygulamada Başkanlık esas komisyona ve tali komisyonlara havaleyi aynı anda yapmamıştır. Tasarı ve teklifler birden fazla tali komisyona havale edildiğinde, tali komisyonlar kendi içinde bir sıralamaya konmuş ve tasarı ya da teklif en son sıradaki tali komisyona gönderilmiştir. Tali komisyon, bütün metni esas komisyon gibi bütün ayrıntılarıyla g r   t kten sonra raporunu kendisinden sonraki tali komisyona göndermiştir. Tali komisyonların her biri kendisinden önceki komisyon metnini esas alarak g r   melerini tamamladıktan sonra bütün raporlar esas komisyona gönderilmiştir. Esas komisyon kendisinden önceki son komisyonun raporunu ve metnini g r   melerine esas alarak g r   melerini tamamlamıştır. Böylece esas komisyon da dâhil olmak üzere her komisyonun, kendisinden önceki komisyonun düşüncelerini metne yansıttığı varsayılmıştır. Bu tür bir uygulamanın birkaç sakıncası olmuştur. İlk olarak her komisyon metnin kendisini ilgilendirmeyen yönleri üzerinde de inceleme yapmak zorunda kalmış ve komisyonlar ihtisaslarına girmeyen konularda görüş bildirmek zorunda kalmışlardır. İkinci olarak bir önceki komisyonun raporu gelmedi inde, sonraki komisyonun g r   me yapma  ansı olmamıştır. Çünkü tasarı ve teklif dosyası tektir ve bu dosya komisyonlar arasında dola maktadır. Esas komisyon Meclise intikal etmiş bir teklif ya da tasarıyı g r   mek istediği halde, tali komisyonlar g r   melerini tamamlayamadı ı için esas komisyon g r   me yapamamı tır.     nc  olarak her komisyon 45 gün bekleme süresine sahip olduğu için görüşülen bir metnin esas komisyona gelmesi çok uzun süreler

almış ve kimi zaman güncelliğini yitirmiştir. Bu ve benzeri sakıncalar nedeniyle İçtüzüğün 23. maddesi TBMM'nin 16.5.1996 tarihli ve 424 sayılı Kararıyla değiştirilmiş ve yukarıda sözü edilen esas - tali komisyon ayrımı benimsenmiştir. Ancak bu konuda bir başka değişiklik 37. maddenin son fıkrasında yapılmıştır. Fıkra şöyledir:

“Başkanlıkça esas komisyon dışında, tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkanlıkça kısaltılabileceği gibi komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir.”

23. madde ile 37. maddenin son fıkrası birlikte değerlendirildiğinde ortaya şöyle bir uygulama çıkmıştır. Esas ve tali komisyonların tümüne aynı anda havale yapılmaktadır. Dolayısıyla önceki uygulamada olduğu gibi, ortada tek bir dosya değil havale edilen komisyon sayısı kadar dosya bulunmaktadır. Tali komisyonların her birine tanınan sürenin üst sınırı on gündür. On gün geçtikten sonra esas komisyon tali komisyonların görüşünü beklemeden görüşmelerine başlayabilir. Tali komisyonlar, önceki uygulamadan farklı olarak, metnin tümünü görüşmek zorunda değildirler. Tali komisyonlar sadece kendilerini ilgilendiren maddeleri görüşebilecekleri gibi, hiç madde görüşmeden tasarının tümü üzerinde bir incelemeyle de yetinebilirler. Tali komisyonlar madde görüşmüşlerse bunun için ayrı bir metin düzenleyebilecekleri gibi ayrı bir metin düzenlemeyip önerilerini raporun içine de ekleyebilirler. Görüldüğü gibi bu uygulamada bir taraftan komisyonların görüşme süresi kısılrken diğer taraftan komisyonların sadece kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili incelemeyle yetinmelerinin önü açılmıştır.

Kuşkusuz bu değişiklik geçmiş dönemde yaşanan sorunların giderilmesi amacıyla yapılmıştır. Yeni düzenlemede tali komisyonların metni görüşmemeleri halinde diğer komisyonların görüşme yapamaması eskisinden farklı olarak bir süreyle sınırlandırılmakta ve bu süre dolduktan sonra esas komisyonun görüşme hakkı dolmaktadır. Yine geçmiş döneme tepki olarak tasarı ya da tekliflerin komisyonlarda çok uzun süre beklemlerinin önlenmesi için dosyalar bütün komisyonlara aynı anda gönderilmekte ve bütün komisyonlar için süre aynı anda başlatılmaktadır. Yine bir önceki dönemden farklı olarak komisyonların sadece ihtisaslarıyla ilgili inceleme yapmaları beklenmekte ve ihtisas sahibi olunmayan konularda inceleme yaparak zaman kaybetmelerinin ve ihtisas sahibi komisyonların yetki alanlarına girmelerinin önlenmesine çalışılmaktadır.

i. Sorunlar

1973 İttüzüğünde 1996 yılında yapılan değışiklik geçmiş döneme bir tepki olarak süreci hızlandırmaya, esas komisyonlara görüşmek istedikleri tasarı ya da teklifi görüşme şansı tanımaya ve tali komisyonların uzmanlıklarını öne çıkarmaya çalışırken tersine sonuçlar doğurmuş ve komisyonlar arasındaki uzmanlık paylaşımını büsbütün işlemez kılmıştır. Bunun hem tali komisyonlardan kaynaklanan hem de esas komisyonlardan kaynaklanan nedenleri vardır. Uygulamada tali komisyonlar, görüşlerinin esas komisyonlar tarafından yeterince dikkate alınmadığını ve bu nedenle yaptıkları incelemenin boşa gittiğini iddia etmişlerdir. Tali komisyon olarak yetkilendirildikleri işlerde zamanlarının ve enerjilerinin boşa gittiğini düşünen komisyonlar, tali komisyon olarak görevlendirildikleri tasarı ve teklifleri görüşmeme yolunu seçmişlerdir. Bugüne kadar tali komisyon olarak görevlendirildikleri hiçbir tasarı ve teklifi görüşmeyen komisyonlar bulunmaktadır. Tali komisyonların bazıları da görüşlerinin dikkate alınmayacağı düşüncesiyle son derece yüzeysel incelemeler yapmışlardır. Esas komisyonlar cephesinde ise durum farklıdır. Esas komisyonlar, tali komisyonların tam tersine, kendilerine tali komisyonlar tarafından gönderilen raporların yeterli bir incelemeyi içermediği gerekçesiyle bu raporları değerlendirmeye almamışlardır. Kimi zaman bu raporların üyelere dağıtılmasına bile gerek görülmemiştir. Esas komisyonların tali komisyonların görüşlerini dikkate almak zorunda olmamaları, incelemelerini tali komisyonların gönderdikleri metinler üzerinden değil tasarı ve teklifin kendisi üzerinden yürütmelerine neden olmuştur.

Bu söylenenler yakından incelendiğinde, esas ve tali komisyonların iddialarının, içerikleri farklı olmakla birlikte, birbiriyle örtüştüğü görülür: Tali komisyon görüşünün dikkate alınmayacağını düşündüğü için yeterli inceleme yapmamakta, esas komisyon ise yeterli inceleme yapılmadığı için tali komisyonların görüşünü dikkate almamaktadır. Dolayısıyla, burada söz konusu olan, komisyonlar arasındaki güvensizliktir. Tali komisyon görüşünün dikkate alınacağına ilişkin bir güvene sahip olsa daha ayrıntılı ve yeterli bir inceleme yapabilecektir ve esas komisyon da tali komisyon tarafından yeterli bir inceleme yapıldığını düşünse, tali komisyon raporunu dikkate alacaktır.

Ancak nedeni ne olursa olsun gerçek şudur ki esas-tali komisyon ayrımı bugünkü biçimiyle kesinlikle işlememektedir ve bu nedenle de zaman kaybı ile havale işlemlerinde karışıklığa yol açmaktan başka bir işe yaramamaktadır. Esas ve tali komisyonlar arasında bu yöndeki güvensizlik giderilmediği; tali komisyonların görüşünün esas komisyonlar tarafından dikkate alınmasının

zorunlu olduğu öngörülmediği durumda bu mekanizmanın işlemesi zor görünmektedir. Diğer taraftan tali komisyonların görüşlerinin esas komisyon tarafından dikkate alınmasının zorunlu kılınması, esas komisyonların yetkilerinin kısıtlanması sonucunu doğurabilecek ve bu konuda komisyonlar arasında yetki çatışmaları çıkabilecektir.

ii. İçtüzük Teklifi Taslağında Çözüm Önerisi

İçtüzük Değişikliği Teklifi Taslağı bu konuda kimi yönleriyle 1927 Dâhili Nizamnamesi modeline geri dönmektedir. Ancak teklifteki model önemli oranda İspanya İçtüzüğünden etkilenmiştir. Teklif taslağında, esas ve tali komisyon ayrımı tümüyle kaldırılmıştır.

İspanya İçtüzüğü, bir konunun birden fazla komisyonda görüşülmesine izin vermemiştir. Çünkü her komisyon bir uzmanlık işi yapmaktadır ve uzmanlık işi yapılan komisyon toplantılarına her milletvekilinin katılarak katkı yapması olanaklıdır. Diğer taraftan belirli bir komisyonda önerge verme yetkisi sadece komisyon üyelerine değil, diğer bütün milletvekillerine de verilmiş bir haktır. Dolayısıyla, bir milletvekilinin uzmanlığına dayanarak bir önerge hazırlaması ve herhangi bir komisyona sunması olanaklıdır. Böyle bir olanak da tanınmışken, konuyu uzmanlığından yararlanılması düşünülen bir başka komisyona göndermek zaman kaybı anlamını taşır. Çünkü uzman olduğu düşünülen diğer komisyonların her bir üyesinin başka bir komisyon toplantısına katılarak değişiklik önerme yetkisi bulunmaktadır. Komisyon üyesi olmayan bir milletvekilinin komisyonda yetkisi olmayan tek şey oy kullanma hakkıdır. İspanya İçtüzüğü buna da bir başka yolla olanak tanımıştır: Parlamenter gruplar, komisyonlardaki üyelerini iki yolla değiştirebilmektedirler. Parlamenter grup Kongre Başkanlığına başvurarak komisyondaki üyesini değiştirebileceği gibi, komisyon başkanlığına başvurarak belirli bir üyesini ya da bazı üyelerini belirli bir konudaki toplantı için değiştirebilmektedir. Dolayısıyla ilgili parlamenter grup, komisyondaki üyesinin o konuda yetersiz olabileceğini düşünüyorsa ya da başka bir komisyondaki üyesinin o konudaki deneyimlerini ilgili komisyona yansıtmak istiyorsa üyelerini geçici olarak değiştirebilmektedir. Bu tür bir esneklik tasarıların birden fazla komisyonda görüşülmesi gereksinimini büsbütün azaltmaktadır.

İçtüzük değişikliği teklifi taslağında İspanya modelinden esinlenerek esas tali komisyon ayrımı tümüyle kaldırılmıştır. Ancak bu değişikliğin yetersiz bir incelemeye neden olmaması için başka birçok önlemler alınmıştır. Bu önlemler şöyle sıralanabilir:

1. Komisyonlarda geçici üye değişimi: İspanya modelinde olduğu gibi İçtüzük Teklifi Taslağında da komisyonlarda üye değişimine olanak tanınmıştır. Taslağın 23. maddesinin beşinci fıkrasına göre siyasi parti grupları başkanlığa yazılı olarak başvurarak komisyonlardaki üyelerini değiştirebilecekleri gibi komisyon başkanına yazılı bilgi vermek şartıyla belirli bir konuya, tartışmaya ya da toplantıya özgü olmak üzere üyelerini geçici olarak da değiştirebileceklerdir. Böylece metnin komisyonlar arasında dolaştırılması yerine, üyelerin komisyonlara üyeliklerinin geçici olarak değiştirilmesi yoluyla birden fazla uzmanlık sahibi komisyonun uzmanlığından tek komisyonda yararlanma olanağı doğmaktadır. Parlamenter gruplar, uzmanlığından yararlanmak istedikleri üyeleri istedikleri komisyonda geçici olarak kolaylıkla görevlendirebilmekte ve üyelerinin uzmanlıklarından gerektiği yerde gerektiği gibi yararlanabilmektedirler.

2. Bütün milletvekillerinin komisyonda önerge hakkı: İçtüzük Teklifi Taslağında getirilen yeniliklerden biri de, önergelerin bütün milletvekilleri tarafından Komisyona sunulabilmesidir. Mevcut İçtüzükte, komisyonda bir önerge sunabilmek için mutlaka komisyon üyesi olmak gereklidir. Bu durumda da bir milletvekili konunun uzmanı da olsa, tasarının görüşüldüğü komisyonun üyesi değilse değişiklik önergesi verememekte ve dolayısıyla bu milletvekilinin uzmanlığından yararlanılamamaktadır. Esas - tali komisyon ayırımının kaldırılmış olması, uzmanlıklarından yararlanılmak istenen milletvekillerinin katkılarını sağlamak için bu milletvekillerine önerge verme hakkının tanınmasını gerekli kılmaktadır. Taslakta önerge verme hakkı metnin görüşülmeye başlanacağı günden önceki gün saat 14:00 ile sınırlandırılmakta ve bu zamana kadar bütün milletvekillerine önerge verme hakkı tanınmaktadır. Ancak komisyonların bütün milletvekillerinden gelecek önergelerle çalışamayacak hale getirilmemesi için önerge sayısında sınırlamalar öngörülmektedir. Taslağın söz konusu 35. maddesine göre her siyasi parti grubu komisyondaki üye sayısının iki katı oranında önerge verebilecektir. Ancak komisyon üyelerinin her birinin birer önerge verme hakları saklıdır. Bir örnekle açıklamak gerekirse, komisyonda 7 üyesi bulunan bir parti grubu, görüşülmekte olan konuyla ilgili olarak 14 önerge sunabilecektir. Ancak bu hakkın 4 tanesinin siyasi parti grubunun komisyondaki üyelerce kullanılması halinde, bu parti grubunun diğer üyeleri konuyla ilgili olarak 10 önerge sunabileceklerdir. Böylece bir taraftan bütün milletvekillerine komisyonda önerge verme yolu açılarak komisyon üyesi olmayan milletvekillerinin uzmanlıklarından yararlanma sağlanmakta, diğer

tarafından bu hakkın kötüye kullanılarak komisyonu işlemez kılmasının önü kapatılmaya çalışılmaktadır.

3. Komisyon Başkanları Kurulu: Yukarıda esas-tali komisyon ayırımının işlemeyişinin nedenleri açıklanırken, bunun önemli bir nedeninin komisyonlar arasındaki güvensizlik olduğu vurgulanmıştı. Bu güvensizliğin giderilemeyişinin önemli bir nedeni, komisyonlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak bir mekanizmanın bulunmamasıdır. Teklif Taslağında bu amaçla TBMM Başkanı başkanlığında ihtisas komisyonları başkanlarından oluşan bir Komisyon Başkanları Kurulu oluşturulmaktadır. Bu komisyon üç ayda bir TBMM Başkanının çağrısıyla ya da komisyon başkanlarının yarısının bir hafta önceden yapacakları çağrıyla toplanacaktır. Böylece komisyon başkanlarının üç ayda bir ve bazen daha sık aralıklarla bir araya gelmeleri, sorunlarını çözmeleri, çeşitli anlaşmalar yapmaları olanaklı hale gelmektedir. Bu tür toplantıların birden fazla komisyonda görüşülme gereksinimini önemli oranda azaltacağı düşünülmektedir. Çünkü komisyon başkanlarının bu toplantılarda gündemlerini ortaya koymaları ve diğer başkanlardan uzman milletvekili talebinde bulunmaları olanaklıdır.

4. Özel Komisyon kurulması: İçtüzük Teklifi Taslağında bir konunun birden fazla komisyonda incelenmesinin zorunlu olması ihtimali gözetilerek özel komisyonlar kurulmasına da olanak tanınmıştır. Taslağın 21. maddesine göre TBMM Başkanının önerisi üzerine Danışma Kurulu kararıyla belli bir konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek amacıyla özel komisyonlar kurulabilir. Bu tür komisyonların üye sayısı ve görev süresi de Danışma Kurulu tarafından belirlenir. Bu düzenleme aslında 1927 Dâhili Nizamnamesindeki geçici komisyon kurumuna benzemektedir. Buradaki komisyonun sadece kanun teklifi ve tasarısı incelemek zorunda olmamasıdır. Özel komisyonun, komisyon üyesi olsun ya da olmasın bütün milletvekillerinin üye olabilmesi açısından geçici komisyona benzediği söylenebilir. Taslakta öngörülen biçimiyle özel komisyon istisnai olarak kurulabilecek bir komisyondur. Çünkü Meclis Başkanının önerisi ve Danışma Kurulunun kararı gerekmektedir. Bu öneri ve onayın her zaman için alınması ise kolay olmayabilir. Aslında bu komisyonun istisnai nitelikte kurulacak olması Taslağın amacıyla da bağdaşmaktadır. Çünkü taslak, ilke olarak, bütün metinlerin aynı yöntemle görüşülmesini hedeflemektedir. Belirli bir metnin tek bir yerde bir kez görüşülmesi ve birden fazla yerde aynı görüşmenin yapılmasının engellenmesi çabası, özel komisyonu doğurmuştur. Bir metnin tek

komisyonda sonuçlandırılması olanaklıysa, metnin burada sonuçlandırılacağına kuşku yoktur. Ancak metnin tek yerde görüşülmesi sorunlar doğuracaksa, metnin birden fazla komisyonda görüşülmesine olanak tanımak yerine, birden fazla komisyonun bir araya gelmesine fırsat veren özel komisyon kurulmasını sağlamak, Taslağın tutarlı kalmasını sağlamıştır: Hiçbir şekilde birden fazla komisyonda görüşmeye olanak tanınmayarak genel ilke korunmuş ancak gereksinim dikkate alınarak, birden fazla komisyonun ya da üyenin aynı bünye altında toplanarak inceleme yapmasına olanak tanınmıştır. Bu olanağın da istisnai nitelikte bırakılmasına özen gösterilmiştir.

5. Torba Kanun uygulamasına son verilmesi: Bir metnin birden fazla komisyonda görüşülme gereksinimi içinde olmasının en önemli nedeni, metinde düzenlenen konuların birden fazla olması ve birden fazla uzmanlık alanına giriyor olmasındandır. Aynı metinde birden fazla konunun düzenlenmesi ise kimi zaman zorunluluktan kaynaklanabilmektedir. Örneğin trafikle ilgili kanunda değişiklik yapan bir kanun tasarısı, bazen ceza kanununda da değişiklik yapılmasını zorunlu kılabilir. Bu durumda birden fazla kanunda aynı kanunla değişiklik yapmak kaçınılmaz olabilir. Ancak bazı durumlarda bu tür bir zorunluluk bulunmamakla birlikte bu yola başvurulduğu görülmektedir. Ülkemizde Avrupa Birliğine üyelik sürecinde belirli düzenlemelerin belirli sürelerle kadar çıkarılmasının şart kılınması, belirli kanunların birlikte çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. Bu yöntemle belirlenen sürelerde talep edilen kanunlar çıkarılmıştır. Ancak daha sonraları, kimi zaman konuların beklemeye tahammülü olmaması ve kimi zaman da zamandan tasarruf sağlamak için “torba kanun” adıyla bilinen kanunlar çıkarılmıştır. Genellikle “Bazı kanunlarda...” ya da “Çeşitli kanunlarda...” ibareleriyle başlayan bu torba kanunlar, çok sayıda kanunun çok sayıda maddesinde aynı anda değişiklik yapmaktadır. Ancak, bu tür kanunların “kanun” adını hak ettiklerini söylemek güçtür. Çünkü bu tür kanunları sadece yurttaşlar değil uygulayıcılar bile izleyememektedirler. Oysa kanunu bilmemenin mazeret sayılmayacağı en temel hukuk ilkelerindendir. Bu tür kanunların sakıncalarını sayarak tüketmenin olanağı yoktur. Bunların en önemli sakıncalarından biri de görüşme yönteminde ortaya çıkmaktadır. Bu tür tasarılar da birden fazla komisyonun yetkili kılınması zorunlu olmakta ve komisyonlar arasında yetki konusunda önemli görüş ayrılıkları oluşmaktadır. Dolayısıyla torba kanun uygulamasının devam ettiği bir durumda İktisat Teklifi Taslağında getirilen düzenlemelerin işlevsiz kalacağı çok açıktır. Çünkü torba kanun, birden fazla komisyonun

inceleme yapma zorunluluğunu dayatan bir düzenleme türüdür. Komisyonlarda geçici üyeliğe izin verilmiş olması da sorunu yeterince gideremeyecektir. Çünkü içinde çok fazla konuda düzenleme bulunan ve uygulaması da yaygın olan bu tür kanunlarla ilgili üye görevlendirmesi yapmak son derece güçtür. İşte bütün bu sakıncaları dikkate alan yeni İçtüzük Teklifi Taslağı, torba kanun uygulamasını tümüyle yasaklamış ve önlemini almıştır. Taslağın bu konuya ilişkin 56. Maddesinin dördüncü fıkrası şöyledir:

“Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren haller dışında bir tasarı veya teklif ile birden fazla kanunun hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Bir çerçeve madde ile birden fazla maddede değişiklik yapılamaz. Bu koşullara uymayan tasarı ve teklifler Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından iade edilir.”

Buna benzer düzenlemeler, Başbakanlık tarafından çıkarılan 2005/9986 sayılı 19. 12. 2005 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte de yer almaktadır. Söz konusu Yönetmeliğin 17. Maddesi şöyledir:

“Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılır./ Değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunlar tek bir çerçeve madde içinde değil, her biri ayrı çerçeve maddeler ile düzenlenir.”

Yönetmeliğin bu açık hükmüne rağmen bu kurala aykırı çok sayıda düzenleme yapıldığı ve bunun istisna olmaktan çıktığı görülmektedir. İçtüzük Teklifi Taslağında bu durum dikkate alınarak bir düzenleme yapılmış ve bu kurala uyulmadan sunulan tasarı ve tekliflerin TBMM Başkanı tarafından iade edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu durumda yukarıda sözü edilen Yönetmelik hükümlerine uyulmasa bile TBMM kendi İçtüzük hükümlerini uygulayarak torba kanun uygulamasına son verecektir. Torba kanun uygulamasının bu biçimde kesin olarak yasaklanmasından sonra birden fazla kanunda değişiklik yapan tasarı ve teklif sayısı önemli oranda azalmış olacağından, bir metnin birden fazla komisyonda görüşülme gereksinimi de bununla birlikte ortadan kalkacaktır.

Özetle tekrarlamak gerekirse, komisyonlarda geçici üyeliğe izin verilmesi, bütün milletvekillerinin her komisyonda önerge verme hakkına kavuşturulmaları, komisyon başkanları kurulunun kurulması ve torba kanun uygulamasına kesin olarak son verilmesi tali komisyon gereksinimini kaldırmaktadır. Bütün bu önlemlere rağmen, tali komisyonlara gereksinim duyulması halinde ise bir tür karma ya da bir tür geçici komisyon olan özel komisyonlar kurularak bu gereksinimin giderilmesi olanaklıdır. Bu nedenle İçtüzük Değişikliği Teklifinde konunun bütün boyutlarıyla ele alınarak çok yönlü, kökten bir çözüm üretildiğini söylemek olanaklıdır.

d. Komisyon Toplantısına Çağrı, Katılım ve Toplantıların Yönetimi

İçtüzüğün 26. maddesine göre komisyonlar, başkanları tarafından toplantıya çağrılırlar. Aynı madde kimlerin toplantıya davet edileceğine ilişkin bir hüküm de içermektedir. Buna göre toplantı çağrısı ve gündem komisyon üyelerine, başbakanlığa, ilgili bakanlıklara, parti gruplarına, diğer ilgili komisyon başkanlıklarına, teklif sahibi milletvekillerinden ilk imza sahibine gönderilir ve ilan tahtasına asılır.

İçtüzüğün 30'uncu maddesine göre komisyonlar fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine de sahiptirler. Bu hüküm genellikle genişletici yorum yapılarak kullanılmaktadır. Birinci genişletme, kimi komisyonların bu hükme dayalı olarak TBMM dışından geçici uzman çalıştırmalarıdır. Aslında hükmün bu şekilde genişletilmesi kesinlikle doğru değildir. Çünkü komisyonlar ancak gündemleriyle ilgili işlerle ilgili olarak uzman çağırabilirler. Dolayısıyla, çağrılan uzmanların kendileriyle ilgili gündem maddesinin görüşülmesi tamamlandıktan sonra görevlerine geri dönmeleri gerekir. İkinci genişletme ise kamu görevlisi olmayan uzmanların da toplantıya çağrılmalarıdır. Bu amaçla kimi zaman sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin de uzman olarak toplantıya çağrıldıkları görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının (STK) katılımının demokrasi ile ilişkisi düşünüldüğünde bu kuruluşların yasama sürecine katılımlarının önemi yadsınamaz. İçtüzükte ise STK'ların yasama sürecine katılımı ile ilgili bir kural bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu kuralın bu şekilde genişletilerek yorumlanması olumlu karşılanabilir. Ancak bu konuda bir boşluk bulunduğunu ve bu konuda bir düzenleme yapılmasının gerekli olduğunu da kabul etmek gerekir.

Komisyon toplantılarına kural olarak toplantıya çağrılanların katılımı gerekmele birlikte, toplantıya çağrılmadan da katılmak olanaklıdır. İçtüzüğün 31. maddesine göre komisyon toplantıları TBMM üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine ve Hükümet temsilcilerine açıktır.

Komisyon toplantıları kural olarak basına açıktır. Ancak görsel basının genellikle toplantının başında görüntü almasına izin verilir. Yazılı basın ise toplantıyı başından sonuna kadar izleyebilir (Neziroğlu, 2008: 83). Komisyon bu genel kurala aykırı kararlar alarak görsel basının toplantıyı başından sonuna kadar izlemesine, yazılı basının da dışarı çıkarılmasına ya da basının hiç içeri alınmamasına karar verebilir. Komisyon, basını içeri almamak için kapalı oturum kararı da almak zorunda değildir. Çünkü kapalı oturum kararı alındığı takdirde toplantıda sadece basın değil komisyon üyeleri ve bakanlar dışında hiç kimse bulunamaz.

Komisyon toplantıları komisyon başkanı tarafından yönetilir. Komisyon başkanları genellikle, önce tasarı sahibi hükümete ya da teklif sahibi milletvekiline tasarı/teklifin ne getirdiği konusunda açıklama yapmaları için söz verir. Daha sonra komisyon üyesi olan milletvekillerine ve ardından komisyon üyesi olmayan milletvekillerine söz verirler. Hükümet, sorular varsa bunlara cevap verebilir. Bundan sonra komisyon toplantısına çağrılan diğer uzmanlar ile STK temsilcilerine söz verilir.

STK temsilcilerine söz verilmesi ile ilgili olarak İçtüzükte herhangi bir kural bulunmamaktadır. Ancak komisyon başkanları, komisyon toplantısına çağrılan uzmanlarla ilgili hükmü geniş yorumlayarak, STK temsilcilerine söz vermektedirler.

i. Sorunlar

STK'ların gerek komisyon toplantılarına katılımı ve gerekse komisyon toplantılarında kendilerine söz verilmesiyle ilgili olarak İçtüzükte açık bir kural bulunmadığından, uygulamada her komisyon başkanının farklı bir uygulama içine girdiği görülmektedir. Kuşkusuz konuyla ilgilenen bütün STK'ların toplantıya davet edilmesi mümkün değildir. Çünkü hem ilgili bütün STK'ların oturacağı bir mekân hem de çağrılan STK'ların tümünü dinlemeye yetecek zaman bulunmamaktadır. Dolayısıyla toplantıya davet edilecek STK'lar belirlenirken daha çok diğer STK'ları da temsil yeteneğine sahip, kamuoyunda da tanınan, belirli bir alanda yoğun bir etkinliği olan, komisyonu aydınlatmaya ve bilgilendirmeye yeterli olduğu düşünülen STK'lar seçilmeye çalışılmaktadır. Kuşkusuz komisyon başkanları ilgili STK'ları belirlerken genellikle kendilerine ve komisyona ulaşan istemleri de dikkate almaktadırlar (Bakırcı, 2009: 82). Komisyon başkanları STK'lara söz verirken takdir yetkisi kullanmaktadırlar. Çünkü çoğu kez zaman darlığı nedeniyle STK temsilcilerine güçlükle söz verilebilmekte ve çok sayıda temsilci varsa bunların sadece bazılarına söz verilebilmektedir. Ancak bazen zaman darlığı nedeniyle toplantıya çağrılan STK temsilcilerinin hiçbirine söz verilmediği de

görülmektedir (Bakırcı, 2009: 84). Bu durum STK temsilcilerinin haklı tepkisine neden olmaktadır.

ii. İçtüzük Teklifi Taslağında Çözüm Önerisi

İçtüzük Teklifi Taslağının 27. maddesinde komisyonların kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşu temsilcilerini bilgi vermeleri için komisyona çağırıp dinleyebilecekleri hüküm altına alınmaktadır. Taslağın 35. maddesinde ise davet edilen sivil toplum temsilcileri için konuşma süresinin beş dakika ile sınırlanabileceği belirtilmektedir. Diğer bir anlatımla toplantıya davet edilen STK temsilcilerine söz verilmesi zorunlu hale getirilmekte olup bütün komisyon üyelerine konuşma süreleriyle ilgili bir sınırlama getirildiği takdirde STK temsilcilerine de beş dakikalık konuşma sınırı getirilmektedir.

Bu çözüm, yürürlükteki uygulamaya bakıldığında birçok sorunu çözüyor gibi görünmektedir. Çünkü bir taraftan STK'ların komisyon toplantılarına katılımı yasal dayanağa kavuşturulurken diğer taraftan toplantıya çağırılmış STK temsilcilerine kesin bir konuşma hakkı verilmektedir. Komisyon toplantısına katılan STK temsilcisine söz verilmeden bir karar alınması İçtüzüğe aykırı olacaktır. Bu olumlu yönlerine karşı İçtüzük Teklif Taslağında öngörülen çözümün, sorunu kökünden çözmeyeceği düşünülmektedir. Çünkü sorunun tespiti doğru yapılamamıştır. Sorunun doğru tespitinin yapılabilmesi için komisyon toplantılarının niteliğine kısaca göz atmakta yarar vardır.

Komisyon toplantıları, Genel Kurul adına yapılan bir incelemedir. Genel Kurul kalabalık bir kurul olduğundan, bir ön hazırlık olmaksızın, ayrıntılı bir inceleme yapamaz (Gözler, 2004: 262). Yine Genel Kurul çalışmaları katı çalışma yöntemine bağlı olduğundan, gerektiği yerde derinlemesine inceleme yapılması gerekli ayrıntıya girilmesi güçtür. Ayrıca Genel Kurul çok sayıda değişik ihtisasa sahip milletvekilinden oluşur. Dolayısıyla belirli bir konuda bütün milletvekillerinin uzmanlık katkısını beklemek doğru olmaz. Genel Kurulun çalışma süresi sınırlıdır ve burada yapılması gereken çok sayıda iş vardır. Bu nedenle de çok fazla ayrıntıya girecek zaman bulunmaz. Dolayısıyla işin özüne ve tekniğine yönelik derinlemesine, ayrıntılı incelemelerin ihtisas sahibi milletvekillerinden oluşan komisyonlarda yapılması işbölümü ilkesinin gereğidir. Genel Kurul daha çok, seçmene siyasi mesajların verildiği siyasi bir alan olarak düşünülmelidir. Bu nedenlerle de komisyonun önüne gelen bir metnin, hiçbir siyasi kaygı taşımadan, özgür vicdani kanaatlerle olgunlaştırılması kamu yararının gerçekleştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Sabuncu'nun belirttiği gibi, komisyon çalışmalarında, iktidar muhalefet gruplaşmasının belirleyici olduğu genel kurul çalışmalarına kıyasla

parti disiplininin ve siyasal mülhazaların daha az etkili olacağı söylenebilir (2002: 178). Ancak bunun için komisyon toplantılarında komisyon üyeleri milletvekillerine, kendilerini hiçbir baskı altında hissetmeyecekleri ve tamamen kendi vicdani kanaatlerine göre hareket edebilecekleri bir ortamın sağlanması kritik önemdedir.²⁹ Bu tür bir ortam sağlanamaması halinde komisyonlardan siyasi etkiler altında alınmış kararlar çıkması olasılığı yüksektir. Kuşkusuz komisyon üyesi olan milletvekillerinin de siyasi kimlikleri bulunmaktadır ve siyasi kimliklerine göre hareket etmeleri son derece doğaldır. Ancak komisyon çalışmalarında üyelerin ihtisaslarının öne çıkarılması metnin olgunlaştırılması bakımından önem taşır. Komisyon üyeleri Genel Kurul çalışmalarına da katılacaklarından, siyasi mesajlarını da verebileceklerdir. İçtüzük Teklifi taslağının genel çatısı da bu anlayışa dayalıdır. Bu çerçevede komisyon üyelerinin çalışmalar sırasında hiçbir etki hissetmeden görüşlerini açıklayabilmeleri gerekir. STK temsilcilerinin ya da basının ve özellikle de görsel basının toplantıda bulunması ihtisas sahibi milletvekillerinin uzmanlık görüşlerini açıklamalarına engel oluşturabilir.³⁰ Diğer taraftan STK temsilcilerinin görüşlerini komisyon üyelerine aktarması sağlıklı bir demokrasinin işleyişi açısından kaçınılmaz görünmektedir. Komisyon üyelerinin ilgili STK temsilcilerinin görüşlerini öğrenmeleri, onların uzmanlıklarından yararlanmaları kararlarını daha güçlü temeller üzerine oturtmalarına yol açacaktır. Ancak, bunun için de farklı görüşe sahip bütün STK temsilcilerinin daha uzun sürelerle dinlenmesi gerekir. Şu durumda sorun, STK temsilcilerinin komisyon kararlarının alındığı toplantılara katılamamaları değil, bir araya gelerek, görüşlerini karar verecek olan komisyon üyelerine aktaramamalarıdır.

Bu durumda İçtüzük Teklifi Taslağında getirilen çözümün yeterli olmayacağı söylenebilir. Bunun yerine bugün hem Avrupa ülkelerinde, hem Avrupa Parlamentosunda ve hem de ABD’de kullanılmakta olan “hearing” sisteminin kullanılması önerilebilir. Türkçeye “görüş alma” biçiminde çevrilebilecek olan bu mekanizmayla komisyonun karar verdiği toplantı ile STK’ları dinlediği

²⁹İçtüzük Teklifi Taslağının model alındığı İspanya Kongresi İçtüzüğü’nün 64. maddesine göre komisyon toplantıları kamuya açık değildir. Basının toplantıya girmesi için özel karar alınmak zorundadır. Komisyon toplantıları kamuya açık olmamasına rağmen gizli toplantı yapılması da mümkündür.

³⁰Bu açıdan bakıldığında Komisyonlarda tutanak tutulmasının ve bu tutanakların yayınlanmasının da sakıncalı olduğu söylenebilir. Komisyon üyesi milletvekilinin tam bir düşünce özgürlüğünden yararlanabilmesi için söylediklerinin Komisyonda kalması gerekir. Söylediklerinin dışarıda da yayınlanacağı ve tepkilerle karşılaşacağını düşünen bir üyenin düşüncelerini vicdani kanaatine göre özgürce söylemesi güçtür.

toplantı birbirinden ayrılmaktadır. Komisyon toplantı öncesinde bilgilenmek amacıyla STK temsilcilerinin katıldığı bir ön hazırlık toplantısı yapmaktadır. Konuyla ilgili bütün STK temsilcilerinin katıldığı bu toplantıya komisyon üyelerinden ilgi duyanlar ve bilgilenmek isteyenler katılmaktadır. Bu toplantı özel olarak STK'lara yönelik olduğundan daha çok STK temsilcisinin toplantıya davet edilmesi ve bunların görüşlerinin dinlenmesi mümkün olmaktadır. Böylece STK'lar cephesinden bakıldığında toplantıya davet edilmeme ya da davet edildiği halde konuşamama/yeterli düzeyde konuşamama gibi sorunlar tümüyle ortadan kalkmaktadır. Komisyon üyeleri açısından bakıldığında ise, komisyon üyelerinin STK temsilcilerinin etkisinde karar vermeleri önlenmiş olmaktadır. Üyeler STK temsilcilerinin kendilerine aktardığı farklı görüşleri değerlendirerek, kendi vicdani kanaatlerine göre özgürce karar vermektedirler. Ayrıca, üyeler kendi istekleriyle bu tür toplantılara katılmış olacaklarından, STK temsilcilerine ayrılan sürenin bir zaman kaybı olduğunu düşünmeyeceklerdir. Dolayısıyla hem STK'lar açısından, hem de komisyon üyeleri açısından ve dolayısıyla kamu yararının gerçekleşmesi açısından Taslakta öngörülen yöntem yerine bu tür bir yöntem önerilebilir.

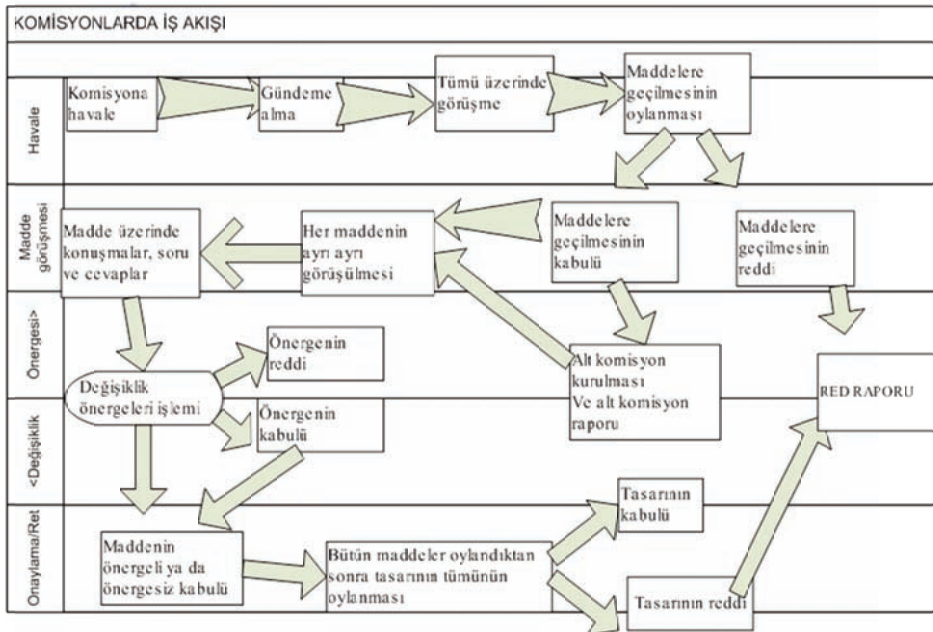
3. KOMİSYONDA GÖRÜŞME ŞEMASI

Komisyonlarda bir tasarı ya da teklifin hangi yöntemle görüşüleceğine ilişkin olarak İttüzükte bir hüküm bulunmamaktadır. Komisyonlarda “İttüzükte hüküm bulunmayan hallerde Genel Kurulun işleyişine ilişkin hükümler kıyasen uygulanır.” biçiminde özetlenebilecek genel bir teamül bulunmaktadır. Uygulamada, komisyondaki görüşmelerin bu kurala göre yürütüldüğü görülür.

Buna göre, komisyonda önce tasarı/teklifin tümü üzerinde bir görüşme açılır. Bu görüşmede tasarı sahibi hükümet temsilcisine ya da teklif sahibi milletvekiline tasarı/teklifin ne getirdiğini açıklamaları için söz verilir. Daha sonra komisyon üyesi milletvekilleri ile diğer milletvekillerine söz verilir. Bunun ardından komisyon toplantısına davet edilen uzmanlar ile STK temsilcilerine söz verilir. Ancak bu söz sıraları mutlak olmayıp, komisyon başkanının takdiriyle değiştirilebilir. Yine komisyon aşamasında Genel Kurul aşamasından farklı olarak bir soru-cevap işlemi yapılmaz; sorular aralarda, gerektiği yerde sorulur ve cevaplanır. Tasarı ya da teklifin tümü üzerindeki bu görüşmelerden sonra maddelerin görüşülmesine geçilip geçilmemesi oylanır. Maddelere geçilmesi reddedilirse tasarı/teklif reddedilmiş sayılır ve bir ret raporu hazırlanarak Genel Kurula sunulur.

Tasarı/teklifin maddelerinin görüşülmesine geçilmesine karar verilmesi halinde iki seçenek bulunmaktadır. Birinci seçenek bir alt komisyon kurulması ve ayrıntılı bir inceleme yapmak üzere görevlendirilmesidir. İkinci seçenek alt komisyon kurulması yoluna gitmeden maddeleri görüşmeye başlamaktır. İster alt komisyon kurulmasından sonra gelen alt komisyon metni söz konusu olsun, ister komisyon doğrudan maddeleri görüşmeye başlasın, her iki durumda da maddelerin tek tek görüşülmesi zorunludur. Her madde üzerinde yukarıda belirtilen görüşme tekrarlanır. Görüşmelerden sonra önerge işlemine başlanır. Önergeler tek tek görüşülüp oylandıktan sonra madde, duruma göre, ya kabul edilen önergeyle değiştirilmiş biçimiyle ya da ilk haliyle oylanır.

Bütün maddelerin bu şekilde oylanarak kabul/ret edilmesinden sonra tasarının/teklifin tümü oylanır. Oylama sonucunda toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunun oyu elde edilirse, tasarı/teklif kabul edilmiş sayılır. Bu durumda kabul edilen metni ve komisyonun gerekçesini içeren bir rapor hazırlanarak Genel Kurula sunulur. Tasarı/teklifin reddi halinde bir ret raporu hazırlanarak Genel Kurula sunulur. Komisyondaki iş akışı aşağıdaki şekilde şema halinde gösterilebilir:



Sonuç Yerine

Bu makalede, TBMM’de bulunan sürekli ihtisas komisyonları ve buralarda yaşanan bazı önemli sorunlar hakkında bilgiler verilmiş ve bu sorunların çözümüne yönelik olarak, halen TBMM’nin gündeminde bulunan İçtüzük Değişikliği Teklifi Taslağında yapılan öneriler değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmelerde, önerilerin, sorunları ne ölçüde çözebileceğine ilişkin düşünceler yer almış ve önerilen çözümlerin yetersiz görüldüğü durumlarda yeni öneriler getirilmiştir. Hiç kuşkusuz komisyonlardaki sorunlar burada sayılanlardan ibaret değildir. Burada önemli görülen sorunlardan bazılarının kimi yönlerine vurgu yapılmış ve çözümlere yönelik öneriler geliştirilmiştir.

Burada şunu hatırlamakta yarar vardır ki İçtüzük Değişiklik Taslağı TBMM’nin etkin ve verimli bir işleyişi için süreci yeni baştan ele alarak değerlendirmiştir. Mevcut İçtüzüğe göre temel karar verici organ Genel Kurul iken Taslakta bu anlayış değişmiştir. Taslakta komisyonlar güçlendirilmiş ve yetkileri artırılmıştır. Genel Kurulun tekrar niteliğinde yaptığı işler ayıklanmış ve komisyonlarla Genel Kurul arasında dengeli bir işbölümü sağlanmaya çalışılmıştır. Bir komisyonda görüşülen bir metnin ne başka bir komisyonda görüşülmesine olanak tanınmış ne de aynı görüşmenin Genel Kurulda tekrarlanmasına izin verilmiştir. Dolayısıyla bu makalede önerilen çözümler, mevcut İçtüzük hükümleri göz önüne alındığında sorunlu gibi görülebilir. Ancak bu önerilerin yeni İçtüzük Değişiklik Taslağındaki düzenlemelerle birlikte değerlendirilmesi halinde tutarlı oldukları görülebilir. Dolayısıyla burada önerilen çözümlerin Taslaktaki düzenlemelerle birlikte düşünülmesi zorunludur.

Diğer taraftan, TBMM’de yapılacak düzenlemeler ve iyileştirmeler ne olursa olsun, TBMM öncesinde tasarı hazırlama yöntemi de buna paralel olarak iyileştirilmediği sürece kanun yapım sürecinin etkin ve verimli hale getirilmesi güç görünmektedir. Örneğin, bakanlıklar aşamasında torba kanun yasağına uyulmaması durumunda uygulamada çok ciddi sorunlarla karşılaşılacağı kesindir. Yine, örneğin, STK katılımının, bakanlıklar düzeyinde de yeni bir anlayışla ele alınmaması halinde etkin bir STK katılımının sağlanması güç görünmektedir. Çünkü tasarılar hazırlanırken STK görüşlerinin tasarılarla yansıtılabilmesi halinde TBMM’de çok rahat işleyen bir süreçle karşılaşılabilir. Ancak bu aşamada STK katılımına yer verilmemesi durumunda, metnin yeni baştan ele alınması zorunluluğu ortaya çıkabilir ki bu da süreci gereksiz yere aksatır.

Bütün bu nedenlerle burada önerilen bütün düzenlemelerin bir taraftan yeni İçtüzük Değişiklik Teklifi Taslağı bağlamında değerlendirilmesi gerekir. Diğer

tarafından burada önerilen çözümlere ilişkin düzenlemelerin, eşzamanlı olarak TBMM öncesi sürece de yansıtılması gerekir. Aksi takdirde genel işleyişe ilişkin anlayış değişmeden yapılacak iyileştirmelerden beklenen sonuç alınamayacağı gibi TBMM öncesi süreçte, eşzamanlı önlemler alınmadığı takdirde uygulamada sorunlarla karşılaşılması beklenmelidir.

KAYNAKÇA

- BAKIRCI, Fahri (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, (Ankara: İmge Kitabevi)
- BAKIRCI, Fahri (2009) (ed.) **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, Ankara: Yasama Derneği
- GÖZLER, Kemal (2004), **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları)
- GÜRBÜZ, Yaşar (1981), **Anayasalar**, (İstanbul: Filiz Kitabevi)
- KİLİ, Suna ve GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1985), **Türk Anayasa Metinleri**, (Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları)
- NEZİROĞLU, İrfan (2008). **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- TANILLI, Server (1982), **Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş** (İstanbul: Say Yayınları)
- TEZİÇ, Erdoğan (2003), **Anayasa Hukuku** (İstanbul: Beta Basım).
- **TBMM İdari Kapasitesi, SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu**, Ağustos 2010.
- E. 1967/40, K. 1970/26, G. 14.05.1970
- E. 1973/43, K. 1973/39, G. 25.12.1973

MODERATÖR – Fahri Bey'e teşekkür ediyoruz.

“Kanunların Genel Kurulda görüşülme süreci” Semra Gökçimen tarafından anlatılacak.

Buyurun.

“TASARI VE TEKLİFLERİN GENEL KURULDA GÖRÜŞÜLME SÜRECİ”

(Semra GÖKÇİMEN – TBMM Kanunlar ve Kararlar
Müdür Yardımcısı)

GİRİŞ

TBMM KANUNLAR VE KARARLAR MÜDÜR YARDIMCISI SEMRA GÖKÇİMEN – Genel Kurul, TBMM’nin yasama ve denetim faaliyetlerinin görüşülüp tartışıldığı ve nihai kararın verildiği üst karar organıdır. Yasama faaliyetlerinin tümü, denetim faaliyetlerinin ise büyük bir kısmı Genel Kurul’da sonuçlandırılır. Tasarı ve teklifler komisyonlarda görüşülüp bir raporla Meclis Başkanlığı’na sunulduktan sonra, Genel Kurul’un gündemine girer. Ancak Genel Kurul’ca kabul edilen tasarı ve teklifler kanunlaşmış olur. Genel Kurul’da kanun yapım süreci Anayasa ve İçtüzük’te usul açısından bazı kurallara bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi kanunları şekil bakımından da incelediğinden, bu kurallara uyulmaması Mahkeme’nin iptal kararı vermesine neden olabilmektedir. Bu nedenle Genel Kurul çalışmalarında bu kurallara titizlikle uyulmaya çalışılır.

Kanun yapım sürecinde gerek komisyonlar gerekse Genel Kurul aşamasındaki bazı usul ve uygulamalar, yasama sürecinin istenilen kaliteye ulaşmasını engelleyen faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. İktidar partileri kanun yapım sürecinin yavaşlığını ileri sürerek bu süreci hızlandırma gayreti içindeyken, muhalefet partileri denetim sürecinin etkisizliğinden ve parlamento çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından şikâyet etmektedirler. Tasarı ve tekliflerin komisyonlarda yeterince incelenmeden ve olgunlaştırılmadan Genel Kurul’a sunulması, yasama çalışmalarının daha çok Genel Kurul ağırlıklı ve son dakika değişikliklerine açık olması, milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde aktif katılamamaları, sivil toplum örgütlerinin bu süreçlerde etkin yer alamamaları, komisyonların ve Genel Kurul gündemlerinin belirlenmesinde Hükümetin güçlü etkisi gibi birçok konu sık sık tartışılmakta ve gündeme gelmektedir.

Bu çalışmada, Genel Kurul’un çalışma yöntemi ve Genel Kurul’da kanun yapım süreci İçtüzük hükümleri çerçevesinde genel olarak tanımlanırken,

karşılaşılan başlıca sorunlar da dile getirilecektir. Ayrıca, halen Meclisin gündeminde bulunan ve parlamento çalışmalarında hem kurumsal hem de işlevsel yeniliklere gereksinim olduğu kanısından hareketle yepyeni bir anlayışla oluşturulan yeni TBMM İçtüzüğü Taslağında³¹ bu sorunlara getirilen çözümler değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu çalışmada, konuyla ilgili ayrıntılı değerlendirmelere konu olabilecek uygulama farklılıkları, Anayasa Mahkemesi kararları ve usul tartışmaları kapsam dışında bırakılmıştır.

A. GENEL KURUL'UN ÇALIŞMA YÖNTEMİ

1. Genel Kurul'un çalışma günleri ve saatleri

İçtüzük, Genel Kurul'un Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri saat 15:00-19:00 saatleri arasında çalışacağını ancak, Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine farklı günlerde ve saatlerde de çalışma kararı alabileceğini düzenlemiştir. Uygulamaya bakıldığında Genel Kurul'un; Salı günleri saat 15.00'te, Çarşamba ve Perşembe günleri ise daha erken saatlerde açıldığı ve gece geç saatlere kadar çalışmalarını sürdürdüğü görülmektedir. Genel Kurul istisnai olarak haftanın diğer günlerinde de çalışabilmektedir. Dolayısıyla, İçtüzükte genel bir kural bulunmakla birlikte Genel Kurul çalışma saatlerini kendisi belirlemektedir.

2. Toplantı yeter sayısı

Genel Kurul'un toplantıya başlayabilmesi için Genel Kurul'da en az, üye tamsayısının üçte biri olan 184 milletvekilinin olması gerekir. Bu sayıya toplantı yeter sayısı denir. Toplantı yeter sayısı Anayasa'da öngörülen bir zorunluluktur. Birleşimi yöneten Başkan birleşimi açtıktan sonra Genel Kurul'da 184 milletvekilinin bulunduğu kanaat getirirse, toplantı yeter sayısının var olduğunu ifade ederek görüşmeleri başlatır. Bu konuda tereddütü varsa elektronik cihazla yoklama yapar. Yapılan yoklamada toplantı yeter sayısı bulunamazsa birleşime ara verilir. Yapılan ikinci yoklamada da yeter sayının bulunamaması durumunda birleşim kapatılır.

³¹Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın çağrısı ve Meclis'te grubu bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Demokratik Toplum Partisi Grup Başkanlarının mutabakatları ile 16 Ekim 2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyonca hazırlanan yeni TBMM İçtüzüğü Taslağı Ankara Milletvekili Salih Kapusuz ve İstanbul Milletvekili Ali Topuz'un imzalarıyla 6.4.2011 tarihinde İçtüzük Teklifi olarak Meclis Başkanlığı'na sunulmuştur. Başkanlıkça Teklif (2/901) esas numarasıyla Anayasa Komisyonu'na 11.4.2011 tarihinde havale edilmiştir.

Toplantı başladıktan sonra ise her zaman yoklama yapılması mümkün değildir. Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken en az 20 milletvekili yoklama yapılmasını isteyebilir. Bu durumda Başkan 20 üyenin Genel Kurul'da bulunduğunu tespit ettikten sonra elektronik cihazla yoklama yapar. Görüşmelerin devam etmesi için yine en az 184 milletvekilinin Genel Kurul'da bulunması gerekir.

Toplantıya katılmama, milletvekilleri açısından çeşitli sonuçlar doğurur. Belirli sayıda toplantıya katılmayan milletvekillerinin aylıklarından kesinti yapılabileceği gibi, katılmamanın belli bir sınıra ulaşması halinde üyeliklerinin düşmesine de karar verilebilir.

3. Genel Kurul'un gündeminin belirlenmesi

Genel Kurul, çalışmalarını, gündeminde bulunan işleri sırasıyla görüşerek yürütür. İhtizük hükümleri Genel Kurul'un belirli bir günde yapacağı toplantısında hangi işlerin hangi sırayla görüşüleceğini ve bu sıralamanın değıştirilmesinin yöntemini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Gündemin belirli olması milletvekillerinin, siyasi parti gruplarının, hükümetin ve komisyonların bu sıralamayı izleyerek hazırlıklarını ona göre yapmalarına imkan verir. (Bakırcı, 2009: 91)

İhtizüğe göre, Genel Kurul'un gündemi aşğıdaki bölümlerden oluşur:

1. Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları:

Başkanlıkça Genel Kurul'un bilgisine veya onayına sunulan çeşitli konular bu bölümde yer almaktadır. Bunlar;

- o Cumhurbaşkanlığı tezkereleri,
- o TBMM Başkanlığı tezkereleri,
- o Başbakanlık tezkereleri,
- o Komisyon Başkanlıkları tezkereleri,
- o Karma Komisyon raporları,
- o Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerileri,
- o Doğrudan gündeme alma önergeleri,
- o Olağanüstü toplantıya çağrı önergesi,
- o Diğer sunuşlar.

2. Özel gündem:

Anayasa ve İçtüzük'ün emredici hükümleri gereğince belli bir sürede sonuçlanması gereken işler özel gündemde görüşülür. Özel gündem ve görüşme günleri, Danışma Kurulu'nca belirlenir ve Genel Kurul'ca karara bağlanır. Özel gündemde görüşülecek işler, özelliği nedeniyle ayrı bir gündemde görüşülecek işler olmayıp, süreye bağlı olması nedeniyle gündemin ayrı bir başlığı altında görüşülecek olan işlerdir. Bunlar;

- o Bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları,
- o Hükümet programının okunması, görüşülmesi ve oylanması,
- o Genel görüşme,
- o Meclis araştırması komisyonu raporlarının görüşülmesi,
- o Gensoru önergelerinin öngörüşmeleri ve görüşmeleri.
- o Meclis soruşturması önergelerinin ve komisyon raporlarının görüşülmesi.

3. Seçimler:

TBMM Başkanı'nın seçimi, komisyonlara üye seçimi, RTÜK'e ve Sayıştay'a üye seçimi gibi işler bu başlık altında yapılır.

4. Oylaması yapılacak işler:

Üzerinde herhangi bir görüşme yapılmaksızın, sadece oylaması yapılacak işler bu bölümde yer alır. Örneğin, tüm görüşmeleri bitip sadece oylaması kalmış kanun tasarı ve teklifleri, güvensizlik önergeleri ve güven istemi gibi.

5. Meclis soruşturması raporları:

Meclis soruşturması açılmasına dair yapılan ilk görüşmeler özel gündemde yer alırken, Meclis soruşturması komisyonu kurulduktan sonra komisyonca hazırlanan rapor bu başlık altında görüşülür.

6. Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler:

Genel görüşme ya da Meclis araştırması yapılıp yapılmamasına karar vermek için yapılacak öngörüşmeler bu başlık altında yapılır. Açılması kabul edilen genel görüşme ile kurulan Meclis araştırması komisyonu raporu üzerinde yapılan genel görüşme ise özel gündemde yer alır.

7. Sözlü sorular:

Sözlü sorulara, soru yöneltilen Başbakan veya ilgili bakanlar bu bölümde cevap verirler.

8. Kanun tasarısı ve teklifleriyle komisyonlardan gelen diğer işler:

Genel Kurul “kanun yapımı” ya da tam anlamıyla yasama işini bu başlık altında yapmaktadır. Komisyonlarca görüşülen kanun tasarısı ve tekliflerine ilişkin komisyon raporları (sıra sayıları) ile yasama dokunulmazlığı dosyalarına ilişkin Karma Komisyon raporları bu bölümde sırasıyla görüşülür.

İçtüzük, gündemdeki bölümleri yukarıdaki şekilde belirlemiş ve Danışma Kurulu'nun önerisi ve Genel Kurul'un kararı ile gündemin genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler, sözlü sorular, seçim ve oylaması yapılacak işler bölümlerinin her biri için, haftanın belli bir gününde belli bir sürenin ayrılabilmesine de imkan tanımıştır. İçtüzüğün 98 inci maddesinde ise sözlü soruların cevaplandırılması için Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulu'nun önerisi ve Genel Kurul'un onayı ile belli bir süre ayrılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükümler çerçevesinde her dönemin başında Genel Kurul, Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine haftalık çalışmalarını genel olarak düzenlemektedir.

Danışma Kurulu Anayasa'da öngörülme, dayanağını İçtüzük'ten alan bir organdır. Kuruluş amacı, siyasi parti gruplarının Meclis çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermektir. Danışma Kurulu'nun yasama sürecini kolaylaştırıcı ve siyasi partilerin yasama sürecine güçleri oranında katılımı ilkesini canlandırıcı bir göreve sahip olduğu söylenebilir. (Bakırcı, 2009:51) Danışma Kurulu'nun en önemli fonksiyonu Genel Kurul'un çalışma gün ve saatleri ile gündemini belirlemesindeki rolüdür. TBMM Başkanı başkanlığında siyasi parti gruplarının başkanlarından veya başkanvekillerinden oluşur. Toplantılara çoğunlukla grup başkanvekilleri katılır. Danışma Kurulu oy birliği ile karar alır. Danışma Kurulu'nun yapılan ilk çağrıda toplanamaması ya da karar alamaması hallerinde Meclis Başkanının ya da siyasi parti gruplarının istemlerini doğrudan Genel Kurul'a sunmalarına imkân tanınmıştır. Nihai karar Genel Kurul'ca verilir.

Dönemin başında yapılan ilk düzenlemeyle haftanın hangi günlerinde hangi işlerin görüşüleceği genel olarak belirlenmektedir. Buna göre Genel Kurul'da Salı günleri 1 saat sözlü soruların ardından genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmelerin, Çarşamba günleri 1 saat sözlü soruların ardından kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin, Perşembe günleri sadece kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin görüşülmesine ve Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları ve seçim işlerinin ise her gün yapılabilmesine karar verilmektedir. Bu uygulama bugüne kadar güçlü bir Meclis teamülü haline gelmiştir. Ancak uygulamada, Danışma Kurulu veya siyasi parti grubu önerileri üzerine Genel Kurulca alınan kararlarla dönem başında yapılan bu programdan vazgeçilerek, gündem maddelerinin görüşme günlerinde değişiklikler yapılabilmektedir. Bazı

haftalarda sözlü soruların görüşülmeyerek sadece kanun tasarı ve tekliflerinin görüşüldüğü görülmektedir.

Gündemdeki her bölümdeki işlerin görüşülme sırası Meclis Başkanlığınca işin alınış sırasına göre belirlenir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, gündeme alınan her işin bulunduğu bölüm içerisinde sıralamaya girmesidir. Bu nedenle gündeme sonradan giren bir metin, gündemin bir başka bölümüne kendisinden önce giren bir metinden daha önce sonuçlandırılabilir. (Bakırcı, 2010:122)

Genel Kurul gündemi Genel Kurul'un toplandığı her gün bastırılarak milletvekillerine dağıtılmakta ve TBMM web sayfasından yayınlanmaktadır. Basılı gündem dönem içinde işlerin görüşülememesi nedeniyle hacim olarak gittikçe artmaya başlar. Genel Kurul'un Danışma Kurulu önerisi üzerine 1979 tarihinde kabul ettiği bir karar üzerine gündemde yer alan bölümlerin tümü her gün basılmamakta, basılı gündemde sadece o gün görüşülme olasılığı olan bölümlere yer verilmektedir. (Bakırcı, 2008:122) Böylece hem tasarruf sağlanmakta hem de ilgililerin gündemi daha kolay izlemelerine katkı sunulmaktadır. (İba, 2008:148)

Genel Olarak Genel Kurul'da haftalık görüşme programı

(Gökçimen, Işık, Doğan 2010:25)

SALI GÜNLERİ

- Yoklama (Başkan tereddüte düşerse elektronik cihazla yoklama yapar.)
- Gündem dışı konuşmalar (3 milletvekili)
- Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları
- Sözlü sorular (1 saat süreyle)
- Genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler

ÇARŞAMBA GÜNLERİ

- Yoklama (Başkan tereddüte düşerse elektronik cihazla yoklama yapar.)
- Gündem dışı konuşmalar (3 milletvekili)
- Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları
- Sözlü sorular (1 saat süreyle)
- Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler

PERŞEMBE GÜNLERİ

- Yoklama (Başkan tereddüte düşerse elektronik cihazla yoklama yapar.)
- Gündem dışı konuşmalar (3 milletvekili)
- Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları
- Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler

4. Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul gündemine alınması

Kanun tasarı ve teklifleri, havale edildikleri esas komisyonca karara bağlandıktan sonra bir rapora bağlanarak Meclis Başkanlığı'na sunulur. Bu raporlar Kanunlar ve Kanunlar Müdürlüğü'nde görevli yasama uzmanlarınca incelenir ve basım için hazırlanarak TBMM basımevine gönderilir. Komisyon raporlarına basımevinde geliş sırasına göre bir numara verilir. Bu numara "sıra sayısı" olarak adlandırılır ve ilgili komisyon raporu artık bu sıra sayısı ile anılır.

Komisyon raporları, sıra sayısı olarak basımlarını takiben siyasi parti gruplarına, komisyonlara, milletvekillerine ve TBMM Genel Sekreterliği'nde ilgili birimlere dağıtılarak Gelen Kâğıtlar listesinde yayımlanır.³² Dağıtım tarihi ve saati çok önemlidir. Çünkü komisyon raporu, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren 48 saat geçmeden görüşülemez. Bu sürenin sonunda komisyon raporları Meclis gündeminin “Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler” kısmının en son sırasına girer. 48 saat geçmeden komisyon raporunun gündeme alınmasını Danışma Kurulu önerebilir. Bu öneri Genel Kurul’ca karara bağlanır.

Gündemin son sırasına giren bir komisyon raporu ne zaman görüşülür diye bir soru akla gelebilir. Burada Danışma Kurulu’nun ve siyasi parti gruplarının taleplerinin büyük önemi vardır. İhtüzük, gündemin kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler bölümündeki işlerin görüşme sırasının Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine Genel Kurul’ca değiştirilebileceğini düzenlemiştir. Buna göre, gündemin son sıralarında yer alan bir raporun Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine (Danışma Kurulu’nun toplanamaması halinde grupların önerisi üzerine), Genel Kurul’ca gündemin ön sıralarına alınması her zaman mümkündür.

Uygulamada da Danışma Kurulu veya grup önerileri üzerine Genel Kurul tarafından bu kısımda yer alan işlerin sırası çok sık değiştirilmekte ve kanunlaşması istenen işler ön sıraya alınarak görüşülmektedir. Dolayısıyla, Genel Kurul gündeminde yer alan bir komisyon raporunun son sıralarda bulunması görüşülmeyeceği anlamına gelmediği gibi, bir işin ön sıralarda bulunması da yakın zamanda görüşüleceği anlamına gelmemektedir. (Bakırcı, 2009:110)

³²TBMM Başkanlığı’na sunulan bütün kanun tasarı ve teklifleri, resmî tezkereler ve komisyon raporları ile soru, genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve gensoru önergelerinin referans bilgisi Meclis içinde yayımlanır. Bütün bu referans bilgilerin yayınlandığı belgenin adı “gelen kâğıtlar listesi”dir. Gelen kâğıtlar listesinde, Genel Kurul’a sevk edilen evraklar ve evrakların başkanlığa geliş tarihleri ayrıca belirtilir. Gelen kâğıtlar, tatile rastlamadığı takdirde, Cumartesi ve Pazar hariç her gün yayımlanır ve ilk birleşim tutanağına eklenir.

ÖRNEK OLAY

- İstanbul Milletvekili Nimet ÇUBUKÇU ve 25 milletvekilinin Fırsat Eşitliği Komisyonu Teklifi (2/211); Adana Milletvekili Nevin Gaye ERBATUR ve 8 milletvekilinin Kadın Erkek Eşitliğini İzleme Kurulu Kanun Teklifi (2/112) ve İstanbul Milletvekili Ayşe Jale AĞIRBAŞ ve 5 milletvekilinin Kadın-Erkek Eşitlik Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Teklifi (2/311) esas olarak havale edildikleri Anayasa Komisyonu'nca birleştirilerek görüşülmüş ve Komisyon Raporu 31 Ocak 2009 tarihinde Meclis Başkanlığı'na sunulmuştur.
- 328 sıra sayılı alan komisyon raporu basılarak 5 Şubat 2009 Perşembe günü milletvekillerine dağıtılmıştır.
- 328 sıra sayılı komisyon raporu 10 Şubat 2009 Salı günü 55'inci birleşime ait Genel Kurul gündeminin 166'ncı sırasına girmiştir.
- 10 Şubat 2009 tarihinde toplantıya çağrılan Danışma Kurulu'nun, 328 sıra sayılı işin gündemin kanun tasarı ve teklifleriyle komisyonlardan gelen diğer işler kısmının 3 üncü sırasına alınmasını da öngören önerileri aynı tarihli birleşimde Genel Kurul'da görüşülmüş ve kabul edilmiştir.
- 328 sıra sayılı komisyon raporunun görüşmelerine 10 Şubat 2009 tarihli 55'inci Birleşimde başlanılmıştır.

5. Genel Kurul'un çalışma yöntemine ve gündeminin belirlenmesine ilişkin temel sorunlar

Genel Kurul gündeminin sık sık değişmesi nedeniyle planlı, programlı ve öngörülebilir bir çalışma yönteminin olmaması, en belirgin ve sıklıkla dile getirilen sorunların başında gelmektedir. Genel Kurul gündeminin etkin ve verimli bir işleyişe olanak tanımadığını söylemek yanlış olmayacaktır. (Bakırcı, 2009: 123)

Meclis gündeminin planlanmasında anahtar rol oynayan Danışma Kurulu'nda Meclis Başkanı'nın başkanlığında tüm parti gruplarının temsil ediliyor olmasına karşın, gündemin belirlenmesinde Meclis çoğunluğunun oyu belirleyici olmaktadır. Danışma Kurulu'nun toplanamaması veya uzlaşma ile karar alamaması durumunda Genel Kurul'a sunulan iktidar partisinin önerileri Meclis'te çoğunluğa sahip olmaları sebebiyle kabul edilmektedir. Dolayısıyla uzlaşma olmadığı durumda Meclis'in çalışma takvimi ve gündeminin iktidar partisi grubu/gruplarınca şekillendiğini söylemek mümkündür.

Gündemin öngörülebilir ve planlı olması konusunda birkaç istisna dışında³³ İçtüzük'te bağlayıcı kurallar yoktur. Genel Kurul Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine gündemini istediği sıklıkta ve şekilde değiştirebilmektedir. Gündemin haftalık veya aylık belirli bir dönemi içerecek şekilde belirlenmesi yönünde bir zorunluluk bulunmamaktadır.

İçtüzüğün 98. maddesi, sözlü soruların cevaplandırılması için haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulu'nun önerisi ve Genel Kurul'un onayı ile belli bir süre ayrılacağını hükme bağlamıştır. Bu hüküm de dikkate alınarak güçlü bir teamül olarak, her dönemin başında Danışma Kurulu önerisiyle Genel Kurul'ca, yasama ve denetim faaliyetlerine ve diğer işlere ne kadar zaman ayrılacağına ilişkin bir karar verilmektedir. Buna göre, Salı günleri 1 saat sözlü sorulara ayrılmak kaydıyla denetim konularının, Çarşamba günleri 1 saat sözlü sorulardan sonra ve Perşembe günleri kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi kararlaştır-

³³Örneğin; İçtüzüğün 98'inci maddesinde sözlü soruların cevaplandırılması için Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulu'nun önerisi ve Genel Kurul'un onayı ile belli bir süre ayrılacağı veya 103 üncü maddesinde genel görüşmenin başlayacağı günün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırksekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamayacağı düzenlenmiştir.

tırılmaktadır. Böylece, Genel Kurul'un haftalık çalışma programı konu itibarıyla planlanmaktadır. Ancak, daha sonra başka Danışma Kurulu veya grup önerileri üzerine alınan kararlarla ilk karar etkisiz hale getirilmektedir. (Neziroğlu 2008:397) Genel Kurul'da görüşme konularının sık sık değiştirildiği görülmektedir. Haftada en az iki saatte sözlü soruların görüşülmesi zorunluluğuna da uyulmamaktadır. (İba,1996:206)

Hükümetin daha fazla ve hızlı kanun çıkarma ihtiyacı, özellikle yasama yıllarının sonlarında denetim konularının ihmal edilerek tasarı ve tekliflerin görüşülmesi yönündeki iktidar partisi grup önerilerinin kabul edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu durum Genel Kurul çalışmalarında prensip olarak denetim için ayrılan zamanlarda bile yasama çalışmalarının yapılmasına neden olmaktadır. (Sigma Raporu, 2010:6) Komisyonların yürütmenin gözetim ve denetimi için nadiren kullanıldığı da dikkate alındığında, Meclis'in öncelikle yasama organı olarak hizmet verdiği görülmektedir.

Dönem içinde Genel Kurul gündemi genellikle Danışma Kurulu veya iktidar partisi grubu önerileri üzerine Genel Kurul'ca alınan kararlarla Salı günleri haftalık veya iki haftalık olarak düzenlenmektedir. Ancak, bazı kanunların çıkarılmasında aciliyet olması veya farklı işlerin görüşmelerine öncelik verilmesi durumlarında, aynı hafta içinde birden fazla öneri işleme alınabilmekte ve gündem birkaç kez değişebilmektedir. Genel Kurul, gündemindeki çok sayıdaki tasarı ve tekliften bir veya birkaçını son sıralardan ilk sıralara çekebilirken, basılarak dağıtımı yapılmış ancak 48 saat geçmediği için gündeme henüz girememiş işleri de gündemine alarak görüşebilmektedir. İktidardan tarafından öngörülen 48 saatlik bekleme süresinin amacı, işle ilgili olarak milletvekillerince gerekli inceleme ve çalışmaların yapılmasına zaman tanımaktır. (İba, 2010:85) Bazen bu sürelerin beklenmemesi veya gündemin sık değişmesi Genel Kurul'da görüşülecek iş hakkında milletvekillerinin, Meclis çalışanlarının ve konuya katkı sağlayacak uzmanların yeterince hazırlık yapamaması, grupların konuyla ilgili konuşmacılarını belirleyememesi, sivil toplum örgütlerinin değişiklik yapmak için son aşama olan Genel Kurul'daki görüşmeler için görüşlerini milletvekillerine tam olarak aktaramamaları gibi birçok zorluğu da beraberinde getirmektedir. Tüm bunlar tasarı ve tekliflerin derinlemesine incelenmesini zorlaştırmakta ve yasama kalitesini düşürmektedir.

Gündemin belirlenmesine ilişkin Danışma Kurulu veya grup önerilerinin Genel Kurul'da görüşülme süreci de Genel Kurul çalışmalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Danışma Kurulu Meclis Başkanı'nca doğrudan veya siyasi parti gruplarının istemi üzerine toplantıya çağrılabilir. Bu

istemler için İttüzük'te herhangi bir süre kısıtlaması öngörülmemiştir. Dolayısıyla, Genel Kurulun toplandığı günlerde iktidar ve muhalefet gruplarınca Danışma Kurulu toplantıya çağrılabilir. Genel Kurul'da Danışma Kurulu ve grup önerileri gündemin ilk sırasında yer alan "Başkanlığın Genel Kurul'a sunuşları" kısmında işleme alınmaktadır. Bu durumda her grup önerisi üzerinde ikişer milletvekiline lehte ve aleyhte onar dakikalık konuşma hakkı tanınmakta ve istemler oylanmaktadır. Bu durum gündemin belirlenmesi için çok uzun sürelerle görüşmeler yapılmasına ve ancak saatler sonra gündeme geçilmesine neden olmaktadır. Gruplar arasında uzlaşma olmaması durumunda bu talepler her gün Genel Kurul gündemine gelebilmekte, her birleşimin başında 3-4 saat gündemin belirlenmesine ilişkin bu usul tartışmaları yapılmaktadır. Muhalefetteki parti gruplarının gündeme getirmek istedikleri işleri grup önerisi olarak Genel Kurul'a taşıdıkları, Genel Kurulda yaklaşık 30-40 dakika süreyle o konunun kamuoyuyla paylaşıldığı görülmektedir. Özellikle gündemdeki bazı araştırma önergelerinin görüşülmesi için kullanılan bu yöntem belirli konuların gündeme getirilmesi için başvuru olan bir yol olsa da, gündemin belirlenmesi ve programlanması açısından Genel Kurul'un zaman kaybettiği bir usul olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel Kurul çalışma saatlerini de düzenlemektedir. İttüzükte aksine karar alınmadıkça Genel Kurul'un Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri saat 15:00-19:00 saatleri arasında çalışması öngörülmektedir. Ancak, pratikte Genel Kurul'un daha erken saatlerde toplandığı ve çoğu zaman gece geç saatlere kadar çalıştığı görülmektedir. Bu durum özellikle muhalefet parti gruplarınca eleştirilmekte, üst üste yoğun mesailerin milletvekillerini yorduğu, dikkatlerinin ve ilgilerinin azaldığı, konuya ve verilen değişiklik önerilerine hakimiyetin azaldığı ve yasama kalitesinin düştüğü ifade edilmektedir.

Muhalefet parti gruplarının Genel Kurul çalışmalarını engelleme araçlarından en önemlilerinden birisi, toplantı ve karar yeter sayısının bulunmasını istemesidir. Uygulamada parti grupları arasında görüşülen konu üzerinde bir uzlaşma olduğunda, toplantı yeter sayısının olup olmadığına bakılmamakta, toplantı yeter sayısının olduğu varsayılarak görüşmeler devam ettirilmektedir. İktidar ile muhalefet partileri arasında uzlaşmazlık olduğu durumlarda ise muhalefet sürekli olarak yoklama istemekte iktidar partisi grubuna mensup milletvekillerinin Genel Kurul salonu dışında olmaları durumunda birleşime ara verilmektedir. (Bakırcı, 2000:131) Böylece görüşülen işin tamamlanması uzamakta veya toplantı veya karar yeter sayıları bulunamadığından birleşimler kapatılmaktadır.

6. Yeni TBMM İçtüzüğü Taslağında konuya ilişkin çözüm önerileri³⁴

Yeni İçtüzük Taslağının ana hedeflerinden birkaçı, yasama ve denetim süreçlerinin planlı ve programlı olması ve öngörülebilirliğin sağlanması, Meclis çalışmalarının ve işleyişinin hızlandırılması ve şeffaflaştırılması, zaman kaybına neden olan uygulamalardan ve tekrarlardan kaçınılması olarak belirtilmiştir.

İçtüzük taslağında planlı, programlı ve şeffaf bir işleyiş esas hedef olarak belirlenmiş ve daha kaliteli ve sorunsuz bir yasama ve denetim süreci için Meclis Başkanı'nın ve Danışma Kurulu'nun yetkileri artırılmıştır. Danışma Kurulu, yasama ve denetim sürecinde belirleyici bir konuma getirilmiştir. Taslağa göre Genel Kurul'un gündemi Danışma Kurulu tarafından belirlenmektedir. Danışma Kurulu yapılan ilk çağrıda toplanamaz veya oybirliği ile karar alamazsa, gündemleri belirleme yetkisi Meclis Başkanı'na verilmiştir. Gündemlerin Başkan tarafından belirlendiği durumlarda, Başkan gündemin beşte birini muhalefet partilerinin isteklerine ayırarak gündemleri belirlemek zorundadır.

İçtüzük taslağının en önemli yeniliklerinden birisi, Genel Kurul'un bir aylık kesin gündemi ile sonraki bir aylık taslak gündeminin Danışma Kurulu tarafından oybirliği ile oluşturulmasıdır. Kesin gündem, taslak gündemde yer alan işler arasında belirlenmektedir. Her ayın son haftası bir sonraki ayın kesin gündemi ile onu izleyen ayın taslak gündemi karara bağlanmaktadır. Kesin gündemde değişiklik veya ekleme yapılamayacağı ana kural olarak benimsenmiştir. Ancak hükümetin, ilgili komisyonların, siyasi parti gruplarının veya TBMM üye tamsayısının beşte birinin istemi üzerine gündemlerde değişiklik yapılması gerekçeli olarak Danışma Kurulu'ndan istenebilmektedir. Bu istemler üzerine Başkan Danışma Kurulu'nu derhal toplantıya çağırarak zorundadır. Kesin gündem üzerindeki değişiklik istemleri Danışma Kurulu'nda oybirliğiyle kabul edilmedikçe yerine getirilmemekte, taslak gündemlerin değiştirilmesinde oybirliği sağlanamazsa Başkan karar vermektedir. Hükümet'in istemi üzerine Danışma Kurulu kesin gündeme en fazla iki yeni iş alabilmekte veya mevcut işlerden en fazla üç tanesinin sırasını değiştirebilmektedir. Bu şekilde Genel Kurul görüşmelerinin en az 1 aylık bir program çerçevesinde yürütülmesi benimsenerek, işleyişin öngörülebilir ve şeffaf olması hedeflenmiş, gündemin siyasi parti grupları arasında bir uzlaşmayla belirlenmesi esası getirilmiştir.

³⁴TBMM Uzlaşma Komisyonu Raporu ve TBMM İçtüzüğü taslağı metnine TBMM'nin internet adresinden (www.tbmm.gov.tr) ulaşılabilir.

Gündem belirlenirken Salı günlerinin denetim günü olarak belirlenmesi zorunludur. Bu günlerde sadece 1 saat süreyle sözlü sorular ile diğer denetim konuları görüşülmektedir. Çarşamba günleri ise 1 saat süreyle acele soruların görüşülmesi zorunlu tutulmuştur. Böylece bugünkü uygulamadan farklı olarak denetim konularının görüşülmesi haftalık olarak garanti altına alınmaktadır.

İçtüzük taslağı Genel Kurul'un çalışma saatlerinde de yeni düzenleme getirmektedir. Resmî tatile rastlamadığı takdirde Genel Kurul'un Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri 14.00-20.00 saatleri arasında çalışması öngörülmektedir. Ancak o günkü gündemdeki işler bitmeden birleşimin kapatılamayacağı, gündemin tamamlanmasından önce birleşimin kapatılmasına oturumu yöneten Başkan'ın teklifi üzerine Genel Kurul'ca karar verilebileceği düzenlenmiştir. Günlük programın tamamlanamaması halinde, gündemin kalan kısmı izleyen çalışma günü gündeminin sonuna eklenmektedir. Günlük gündemin tamamlanması programlı çalışmanın vazgeçilmez gereğidir. Gündemde çeşitli nedenlerle sıkışma olması halinde, Danışma Kurulu, İçtüzük'te belirtilen çalışma günleri dışındaki günlerde de çalışma kararı verebilmektedir. Sistemin düzenli işleyebilmesi, günlük gündemlerde yer alan işler için gerçekçi ve hatta biraz toleranslı bir zaman planlaması yapılmasını gerektirmektedir. Genel Kurul gündemi tamamlanmadan birleşimin kapatılamayacağı öngörülerek, gündeme alınan işlerin bitirilmesi kesinleştirilmekte ve böylece bir sonraki günün gündeminde bir gecikmeye sebep verilmemektedir.

Taslakta, bazı Avrupa ülkesi parlamentolarında görüldüğü gibi olağanüstü toplantılar dışında, yoklama ve toplantı yeter sayısı da kaldırılmıştır. Toplumsal gereksinimlerin her gün çoğalması ve daha fazla ve daha hızlı yasa çıkarılması gerekliliği yasama organı üyelerinin zaman baskısıyla karşı karşıya kalmalarına neden olmakta ve bazı yasama organları bu soruna bir çözüm olarak genel kurullardaki görüşmelerle oylamaları birbirinden ayırmaktadır. Bu yöntem belirlendiğinde, üyelerin görüşmelerin yapıldığı toplantılara katılımları zorunlu kılınmamakta görüşmeler birkaç kişiyle gerçekleştirilebilmektedir. Konunun daha çok kişinin ilgisini çekmesi halinde toplantıya katılanların sayısı artmaktadır. Konuyla ilgisi olmayan üyeler toplantıda bulunsalar bile çoğu zaman ne konuşulduğunu takip etmemektedirler. Bu sistemlerde toplantılara katılmanın hoş görülmesine rağmen, oylamaya belli bir oranda katılmanın aylıktan kesme biçiminde cezalandırıldığı görülmektedir. Böylece, Genel kurullarda iradenin ortaya çıkışında belli sayıda iradenin varlığı sağlanırken görüşmelere katkısı olmayacak üyelerin gereksiz yere burada zaman

harcamaları önlenmiş olmaktadır. (Bakırcı, 2010: 109-110) 1961 Anayasası'nda üye tamsayısının salt çoğunluğu olan toplantı yetersayısı 1982 Anayasası'nda üye tamsayısının üçte birine düşürülmüştür. Bunun nedeni zayıf sayısal üstünlüğe dayanan iktidar dönemlerinde Meclislerin toplanması bakımından önemli aksamaların ortaya çıkmasıdır. (Sabuncu, 2005:182) Meclis çalışmalarının aksamaması için toplantı yeter sayısının daha da düşürülmesinin veya tümünden ortadan kaldırılmasının önerilmesinin demokrasi ilkesine aykırı olmadığı görüşü de ileri sürülmekte; keza, milletvekillerinin Genel Kurul'a gelmesi engellenmiyorsa yani milletvekilleri kendi istekleriyle Genel Kurul'a gelmiyorlarsa burada demokrasi açısından bir sakınca olmadığı belirtilmektedir. (Bakınız: Gözler, 2000:265) Taslakta toplantı yetersayısı kaldırılmakta, oya sunulan bütün hususların Anayasa'da, kanunlarda veya İçtüzük'te ayrıca hüküm yoksa toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğu ile karara bağlanacağı, ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tam sayısının beşte birinden az olamayacağı hükme bağlanmaktadır. Karar alabilmek için gerekli minimum sayı, üye tamsayısının üçte birinden beşte birine düşürülmektedir. Ayrıca, onbeş milletvekilinin ayağa kalkarak ya da önerge vererek karar yeter sayısı isteyebileceği, karar yeter sayısı bulunamaz ise, oylamanın en çok bir saat sonrasına erteleneceği, yapılan ikinci oylamada da karar yeter sayısı yoksa gündemdeki bir sonraki işe geçileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla karar yeter sayısı bulunamadığı durumlarda şimdiki uygulamadan farklı olarak birleşim kapatılmamakta, gündemdeki işlere devam edilerek diğer işlerin görüşmelerine geçilmektedir.

Ayrıca, taslakta Başkanlığa gelen önergelerin Genel Kurul'da okunması yerine Meclis Resmi Bülteni'nde yayınlanarak duyurulması esası getirilmiş, oluşturulacak teknolojik altyapı ile milletvekillerinin tüm yasama ve denetim materyallerine anında ulaşmaları sağlanmıştır. Böylece Genel Kurul'un bu okumalarla zaman kaybetmesi önlenmiştir.

B. KANUN TASARI VE TEKLİFLERİNİN GENEL KURUL'DA GÖRÜŞÜLMESİ

1. Genel Kurul'da görüşmelerin başlaması

Kanun tasarısı veya teklifi üzerinde görüşmelerin başlayabilmesi için Başkan öncelikle, ilgili esas komisyon ile Hükümet'in hazır olup olmadığını sorar. (Bakırcı, 2000:408) Esas komisyon yoksa o işin görüşmelerine başlanılamaz. Esas komisyon varsa fakat Hükümet hazır değilse, o işin görüşmeleri bir

defaya mahsus olmak üzere ertelenir. Daha sonraki birleşimde esas komisyonun bulunması halinde, artık Hükümet'in varlığı aranmaz ve görüşmelere başlanır.

İçtüzüğün 45. maddesine göre komisyonlar, Genel Kurul'da başkan ve başkanvekili veya o konu için seçilmiş özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil olunurlar. Bu nedenle Genel Kurul'da komisyonun var sayılabilmesi için diğer üyelerin de hazır bulunması gerekmez. Sözü edilen üyelere birinin hazır bulunmasıyla komisyonun “var” olduğu saptanmış olur. Komisyonun “var” sayılması, sadece görüşmelerin başlayabilmesine imkan verir. Genel Kurul'da komisyonun temsil edilmesinin anlamı komisyonun kabul ettiği metnin savunulmasıdır. Bu nedenledir ki, temsilci, komisyon metninin değiştirilmesini isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteme yetkisine sahiptir. Ancak komisyon temsilcisinin komisyon metnine değişiklik getiren bir önergeye tek başına katılması mümkün değildir. Komisyonun kendiliğinden ya da sorulması üzerine komisyon kararı dışında görüş bildirebilmesi veya bir değişiklik önergesine katılabilmesi için, toplantı yeter sayısı olan üye tam sayısının 1/3'ü kadar üyenin komisyona ayrılan yerde hazır bulunması ve karar yetersayısı kadar milletvekilinin olumlu görüş bildirmesi gerekmektedir. (Neziroğlu, 2008:279)

Genel Kurul'daki görüşmelerde her görüşmenin başından sonuna kadar hükümet temsilcisi hazır bulunur. Temsilcinin görevi hükümet adına görüş bildirmektir. Tasarı ve tekliflerin görüşmeleri sırasında hükümet temsilcisi tümü veya maddeler üzerinde konuşma yaparak, sorulara cevap vererek veya değişiklik önergelerine katılarak veya katılmama gerekçelerini kısaca açıklayarak görüş bildirebilir. (Neziroğlu, 2008:209) Hükümet temsilcisinin ise mutlaka, görüşülmekte olan tasarı ya da teklifle ilgili bakan olması gerekmez. Herhangi bir bakanın varlığı görüşmelere başlamak için yeterlidir. Ancak rapor üzerinde soru cevap işlemi yapılacağından ve önergelerle ilgili olarak görüş sorulacağından bakanlar genellikle kendilerini ilgilendiren tasarı veya tekliflerin görüşmelerinde Genel Kurul'da hazır bulunur.

Hükümet ve esas komisyon temsilcileri komisyon raporunun görüşmeleri sırasında Genel Kurul'da komisyona ayrılmış bölümde birlikte otururlar. Bu bölüm birleşimi yöneten Başkanın sağ tarafındadır. Komisyon sıralarında ayrıca ilgili bakanlık bürokratları yer almakta ve özellikle soru-cevap bölümlerinde hükümet temsilcisi bakana destek vermektedirler.

Gizli oturum kararı alınmadığı sürece görüşmeler halka açık olup TRT 3 kanalından canlı olarak yayınlanmaktadır.

2. Tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da genel olarak görüşülme süreci

Genel Kurul'da tasarı ve teklifler üzerindeki görüşmeler; konuşmalar, soru cevap işlemi, önerge işlemi ve oylamalar biçiminde dört ana kısımdan oluşmaktadır. (Gökçimen, Işık, Doğan, 2010:51) Genel Kurul'da yapılan görüşmelerin amacı; her türlü düşünce, görüş ve önerinin milletvekilleri tarafından özgürce ifade edilmesini, böylece tasarı veya teklifin lehinde ya da aleyhindeki görüşlerin sağlıklı bir şekilde dile getirilmesini sağlamaktır.

Tasarı veya tekliflerin Genel Kurul'daki görüşmelerinde söz alabilecek olanlar hükümet, komisyon, siyasi parti grupları temsilcileri ve şahsı adına iki milletvekilidir.

a. Tümü üzerinde görüşmeler:

a.1. Konuşmalar

Genel Kurul'da bir tasarı ya da teklifin tümü üzerinde siyasi parti grupları adına konuşmalar 20'şer dakikadır. Gruplar adına yapılacak konuşmaların toplam süresi siyasi parti grubu sayısına göre değişmektedir. Örneğin 23. Dönemde TBMM'de 4 siyasi parti grubu mevcut olup, tüm grup temsilcilerinin konuşması durumunda gruplara verilecek toplam süre 80 dakika olmaktadır. Görüşmelerde iki milletvekilinin de şahsı adına konuşma hakkı vardır. Grup kuramayan siyasi parti üyeleriyle bağımsızlar ancak şahısları adına konuşma yapabilirler.

Öncelikle, siyasi parti grup temsilcilerine istem sırasına göre söz verilir. Siyasi parti gruplarından önce şahısları adına konuşma yapılamaz. Şahıslar adına ise söz isteyen ilk iki milletvekiline söz verilir. Şahıslar adına söz talebi için yapılan başvuruların aynı anda olması halinde kura çekilir.

Esas komisyon ve hükümet istediği zaman konuşabilir. İçtüzüğe göre son söz milletvekilindir. Buna göre, esas komisyon ve hükümetin şahıslar adına yapılan ikinci konuşmadan sonra söz alması durumunda, bir milletvekili için tekrar konuşma hakkı doğmaktadır. Görüşmelerin sonunda son konuşmayı, muhakkak milletvekili yapmış olur. (Has, 2009:85) Bu nedenle uygulamada esas komisyon ve hükümetin genellikle şahsı adına söz alan birinci milletvekilinden sonra konuştukları görülmektedir.

İçtüzük'ün 72. maddesine göre görüşmeler tamamlandıktan sonra görüşmelerin devam etmesine ilişkin bir önerge verilir ve bu önerge Genel Kurul tarafından kabul edilirse, siyasi parti grupları ve milletvekillerine ikinci

defa konuşma hakkı doğar. İkinci defa yapılacak konuşmalarda, konuşma süresi birinci konuşma süresinin yarısı kadardır.

a.2. Soru-cevap işlemi

Tasarı ve teklifin tümü üzerinde konuşmaların tamamlanmasının ardından tümü üzerinde soru-cevap işlemi yapılır. Milletvekilleri, Hükümet ve esas komisyona görüşülen işle ilgili soru sorabilirler. Soruların çok olması halinde bu sürenin 10 dakikası sorulara 10 dakikası ise cevaplara ayrılır.

a.3. Tasarı ve tekliflerin maddelerine geçilmesinin oylanması

Konuşmalar ve soru-cevap işleminden sonra tasarı ve teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Kanun tasarı veya teklifinin maddelerine geçilmesinin reddedilmesi, tasarı veya teklifin de reddi anlamına gelir. Reddedilen tasarı ya da teklifler ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe yenilenemez.

Kanun tasarısı veya teklifinin maddelerine geçilmesinin kabul edilmesi ile birlikte maddeler ayrı ayrı görüşülmeye başlanır. Kanun tasarısı veya teklifinin maddeleri kural olarak sırasıyla görüşülür. Ancak İçtüzüğü'nün 83/1'inci maddesine göre Genel Kurul bir maddenin diğerinden önce görüşülmesine karar verebilir.

b. Maddeler üzerinde görüşmeler

b.1. Konuşmalar

Her madde üzerinde konuşmalar yapılır. Maddeler üzerindeki görüşmelerde hükümet, komisyon, siyasi parti grupları temsilcileri 10'ar dakika ve şahsı adına iki milletvekili 5'şer dakika konuşabilir. Yani, maddeler üzerindeki görüşmelerde süre, tümü üzerindeki konuşmalardaki sürenin yarısı kadardır.

b.2. Soru-cevap işlemi

Konuşmalardan sonra 10 dakika süreyle soru-cevap işlemi yapılır.

b.3. Önerge işlemi

Kanun tasarı veya tekliflerinin maddeleri Genel Kurul'da görüşülürken aynen kabul edilebileceği gibi, değiştirilerek de kabul edilebilir. Tasarı veya teklifin Genel Kurul'da değiştirilerek kabul edilmesi, değişiklik önergelerinin verilmesiyle mümkündür. (Gökçimen, Has, 2006:68) Değişiklik önergeleri ayrı ayrı işlem görür ve oylanır. Genel Kurul değişiklik yapmak isterse önergeleri kabul eder. Önergeyle maddenin tamamı, bir fıkrası, bendi,

cümlesi veya ibaresi değiştirilebileceği gibi bunların çıkarılmasına ya da yenilerinin eklenmesine karar verilebilir. Genel Kurul, komisyon metnindeki bir maddeyi istediği şekilde değiştirebilir. Tasarı veya teklife ek, geçici ve yeni maddeler de ilave edilebilir.

b.3.1. Önergelerde aranacak şartlar

Değişiklik önergeleri, Genel Kurul'da milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet tarafından verilebilir. Önergeler, sıra sayısının dağıtılmasından itibaren o işin görüşmeleri başlayıncaya kadar tek imzayla verilebilir. Ancak, görüşmelere başladıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az 5 milletvekilinin imzasının bulunması zorunludur. Önergelerin, görüşülen madde üzerinde önerge işlemi başlayıncaya kadar verilmesi mümkündür. Önergeler okunmaya başladıktan sonra önerge verilemez.

Hükümetçe verilen önergelerde tek bir bakanın imzası yeterli iken, komisyonca verilen önergelerde toplantı yeter sayısı olan üye tamsayısının 1/3'ü oranındaki komisyon üyesinin imzası olmalıdır. Komisyon üyeleri arasında komisyonu genel olarak ya da görüşmeler sırasında temsile yetkili üyenin de imzası yer almalıdır. (Gökçimen, Has, 2006:70)

Milletvekilleri tarafından Anayasa'ya aykırılık önergeleri dahil her madde için en fazla 7 önerge verilebilir. Komisyon ve Hükümet tarafından verilen önergelerin sayısında herhangi bir sınırlama yoktur. (Gökçimen, Has, 2006:70) Her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hak; ilgili siyasî parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir. Bir veya birkaç grubun ilk 7 önergeyi doldurması halinde, geliş sırasına göre en son verilen bir veya birden fazla önerge hakkı diğer gruplara verilir.

Ancak, komisyon metninde düzenlenen kanunun dışında başka bir kanunda değişiklik öngören bir maddenin söz konusu tasarı veya teklife eklenmesi mümkün değildir. Bu şekildeki önergeler Başkanlıkça işleme alınmamaktadır.

Komisyon metninde bulunmamakla birlikte, komisyon metninde düzenlenen kanunun başka bir maddesinde değişiklik öngören önergeler üzerinde ise yeni bir madde olarak görüşme açılır. Bu tür maddeler

komisyon tarafından görüşülmemiş olduğundan, öncelikle komisyonun bu konuda bir karar vermesi sağlanmalıdır. Bu durumda komisyon, üye tamsayısının salt çoğunluğunun Genel Kurul'da komisyona ayrılan bölümde hazır bulunması gerekir. Usul olarak önce yeni madde ihdasına dair önerge okutulur, sonra da esas komisyonun salt çoğunluğunun bulunup bulunmadığı kontrol edilir. Komisyon salt çoğunluğu yoksa, bu tür önergeler işleme alınmaz. Komisyonun salt çoğunlukla önergeye katılması halinde o önerge üzerinde bir madde gibi işlem yapılır.

Görüşülmekte olan tasarı veya teklife geçici bir madde eklenmesine dair önergelerde, komisyonun salt çoğunluğunun aranmaması yönünde bir teamül gelişmiştir. Bu tür önergeler normal değişiklik önergeleri gibi işlem görmektedir.

Değişiklik önergesinin aşağıda belirtilen şartları taşıması gerekmektedir:

- Önergelerde değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilir. Açık olmayan ve şarta bağlı önergeler işleme konulmaz.
- Değişiklik önergeleri gerekçeli olarak verilir. Gerekçesiyle birlikte değişiklik önergesi beş yüz kelimeden fazla ise, önerge sahibi önergesine beş yüz kelimayı geçmeyen bir özet eklemek zorundadır. Bu durumda Genel Kurul'da özet okunur. Önergenin tamamı ise tutanağa eklenir.
- Komisyon raporunu destekleyici yönde imzası bulunan komisyon üyesi, Genel Kurul'da değişiklik önergesi veremez.

b.3.2. Önergelerin tabi olduğu süreç

Başkan, değişiklik önergelerinin birer suretini komisyona, hükümete, siyasi parti gruplarına ve stenograflara dağıtır.

Önergeler, madde üzerinde verilen önergelerin ilk okumasının yapılması anına kadar verilebilir. Bu vakte kadar çekilen önerge varsa sıradaki diğer önergeler işleme alınabilir. Ancak ilk okumaya başladıktan sonra önergelerin çekilmesi durumunda sıradaki diğer önergeler işleme alınmaz. (Gökçimen, Has, 2006:70)

Değişiklik önergeleri önce verilmiş sırasına göre okunur ve işleme alınır. İlk okuma sırasında önergenin gerekçesi okunmaz. Daha sonra aykırılık sırasına göre önergeler tekrar okutulup işleme alınır. İkinci okumadan sonra birleşimi yöneten başkan, komisyon ve hükümet temsilcisine

önergeye katılıp katılmadıklarını sorar. Komisyon veya hükümetin katılmadığı önerge hakkında önerge sahibinin 5 dakikalık konuşma hakkı vardır. Önerge sahibi konuşmak yerine önergenin gerekçesinin okunmasını da isteyebilir. Daha sonra önerge işaret oyuna sunulur. Önergenin kabul edilmesi halinde o madde kabul edilen önerge doğrultusunda oylanır.

b.4. Maddenin oylanması

Konuşmalar, soru-cevap ve önerge işlemlerinden sonra her madde ayrı ayrı oylanır. Önergenin/önergelerin kabulü halinde, madde önergede/önergelerde öngörülen değişiklikler doğrultusunda oylanır. Madde, reddedilmesi halinde tasarı veya teklif metninden çıkarılır. Kanun tasarısı veya tekliflerinin maddelerinin tümünün görüşülmesini takiben Başkan maddeler üzerinde görüşmelerin tamamlandığını bildirir.

c. Yeniden görüşme (tekrir-i müzakere)

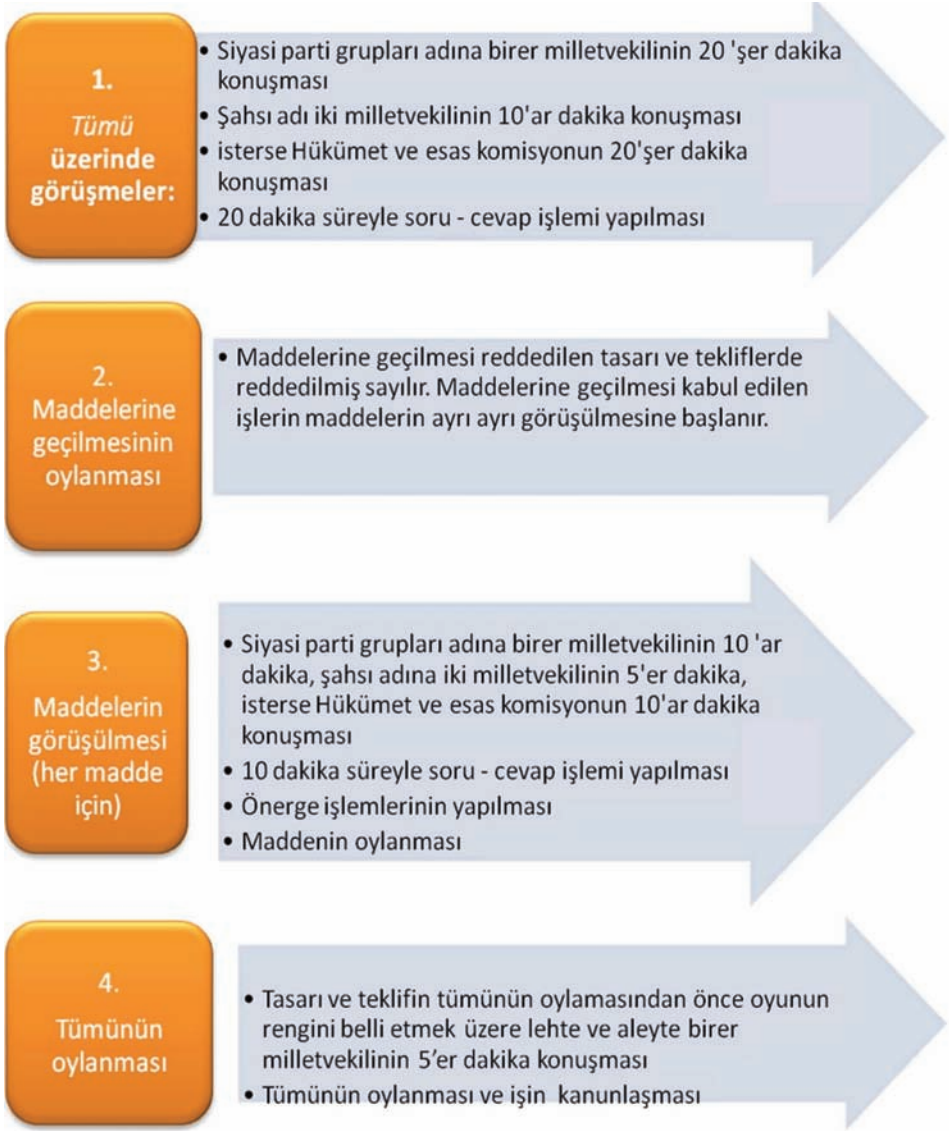
Tasarı ve teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesi, gerekçeli bir önerge ile esas komisyon veya Hükümet tarafından istenebilir. Bu istem Danışma Kurulu'nun görüşü alındıktan sonra Genel Kurul'ca görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır. Yeniden görüşme kararı verilirse, daha önce görüşülüp kabul edilen madde tekrar görüşülür. Ancak bir madde sadece bir kez yeniden görüşülebilir.

d. Oyunun rengini belirtmek üzere söz verilmesi

Tasarı ve teklifin tümünün oylamasından önce oyunun rengini belli etmek üzere lehte ve aleyhte birer milletvekiline kısa bir söz verilir.

e. Tasarı ve teklifin tümünün oylanması

Tüm bu işlemler bittikten sonra tasarı ve teklifin tümü oylanır. Tümü kabul edilen tasarı ve teklifler kanunlaşır. Tümünün kabul edilmemesi durumunda ise kanunlaşma süreci durur ve tasarı ve teklif de reddedilmiş olur.



3. Oylamalar ve karar yeter sayısı

Genel Kurul'da karar alabilmek ve gerekli çoğunluğun varlığını tespit etmek için yapılan işleme oylama denir. İşaretle, açık ve gizli oylama olmak üzere 3 çeşit oylama vardır. Anayasa, kanunlar ve İçtüzük hangi işlerin nasıl oylanacağını düzenlemiştir.

İşaretle oylama genellikle el kaldırmak suretiyle yapılır. İşaretle oylamada milletvekili el kaldırmak suretiyle oyunu açıkça kullanmakta ancak, oyu kayıt altına alınmamaktadır. Başkan ve katip üyeler arasında el kaldıranların sayısında anlaşmazlık olursa işaretle oylama elektronik cihazla tekrarlanır. Oylama işaretle yapılmışsa daha sonra kimin tasarı ya da teklifin lehinde veya aleyhinde oy kullandığı tespit edilemez.

Açık oylama, elektronik oylama cihazıyla yapılır. Açık oylamada hangi milletvekilinin ne yönde oy kullandığı listesi Meclis tutanaklarına eklenir.

Gizli oylama ise milletvekilinin ne yönde oy kullandığının hiçbir şekilde belirlenemediği bu konuda herhangi bir kaydın olmadığı oylama şeklidir. Gizli oylama adı okunan üyeye bir zarf ile beyaz (kabul), kırmızı (red) ve yeşil (çekimser) renkli üç pusulanın verilmesi ve üyenin bunlardan birisini kapalı kabinde zarfa koyması suretiyle yapılır.

Genel Kurul'da oylamaların büyük bir kısmı işaretle oylamayla yapılmaktadır. İhtüzük'te açıkça işaretle yapılacağı belirtilen işlerin işaretle yapılması zorunludur. Örneğin, İhtüzük, değişiklik önergelerinin işaretle oylanacağını açıkça belirttiği için önergelerin başka şekilde oylanması mümkün değildir. İhtüzük'te oylama ile ilgili bir açıklık yoksa kural olarak o iş işaretle oylanır. İhtüzük'te istem üzerine gizli oylamaya olanak tanınmış olmakla birlikte bu yöntem diğer kurallarla birlikte değerlendirildiğinde fiilen uygulanamamaktadır. Dolayısıyla gizli oylama sadece Anayasa ve İhtüzük'te zorunlu olarak yapılması gereken hallerde yapılır. İhtüzük açık oylamanın hangi hallerde yapılacağını açıkça saymıştır. Bu hallerde açık oylama yapılması zorunludur. Örneğin, uluslararası antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu ilişkin tasarıların oylaması açık oylamayla yapılır. Bu haller dışında açık oylamanın yapılabilmesi için o iş için işaretle veya gizli oylama oylama yapılmasının zorunlu kılınmamış olması ve en az 20 milletvekilinin istemde bulunması gerekir.

Yapılan oylamalar sonucunda bir karar alabilmek için karar yeter sayısının bulunması gerekir. Anayasa'nın 96'ncı maddesine göre karar yeter sayısı üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından (139) az olmamak kaydıyla toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. İhtüzüğün 146'ncı maddesine göre oya sunulan tüm konular, Anayasa, kanunlar ve İhtüzük'te ayrıca bir düzenleme yoksa, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla karara bağlanır.

Dolayısıyla herhangi bir kanun tasarı veya teklifinin maddelerinin ve tümünün kabul edilebilmesi için, gerekli olan yeter sayı toplantıya katılanların sayısına göre değişmekle birlikte, her durumda en az 139 milletvekilinin olumlu oyu gerekmektedir.

Anayasanın değiştirilmesine ilişkin kanun tekliflerinin kabul edilebilmesi için Anayasanın 175’inci maddesinde farklı bir karar yeter sayısı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla sözü edilen kanun tekliflerinde bu maddedeki karar yeter sayıları uygulanacaktır.

Anayasa’nın 87’nci maddesinde genel ve özel af ilanı içeren kanun tasarısı veya tekliflerinin kanunlaşabilmesinin, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olacağı hükme bağlanmıştır. İlgili kanun tasarısı veya teklifinin sadece belli maddeleri af içeriyorsa bu maddelerle ilgili oylamalarda beşte üç çoğunluk aranmakta, diğer maddelerde ise basit çoğunluk aranmaktadır. Fakat bir maddesi dahi af içeren bir kanun tasarısı veya teklifinin tümü üzerinde yapılacak oylamada beşte üç çoğunluk aranır.

4. Özel görüşme yöntemi

İçtüzüğün 91. maddesinde “temel kanunlar” başlığı altında düzenlenen özel görüşme ve oylama usulüyle bazı kanun tasarısı ve tekliflerinin Genel Kurul’da daha hızlı bir şekilde kanunlaşması sağlanmaktadır. Bu maddeye göre, “bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarısı veya teklifler” özel görüşme yöntemiyle görüşülebilecektir.

Bir kanunun temel kanun olarak görüşülmesine Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine Genel Kurul’ca karar verilir. Bir tasarısı ya da teklifin temel kanun olarak görüşülmesine karar verildiğinde, maddeler 30 maddeyi geçmeyen bölümlere ayrılır. Bu yöntem kabul edildiğinde, maddeler artık ayrı ayrı görüşülmez, bölümler maddeler gibi görüşülür. Madde görüşmelerinden farklı olarak, maddeler üzerindeki soru cevap süresi 10 dakika iken temel kanun biçimindeki görüşmelerde bölümler üzerinde soru-cevap süresi 15 dakika olarak belirlenmiştir. Ayrıca, normal görüşmelerde bir madde üzerinde verilebilecek önerge sayısı 7 iken, temel kanun olarak görüşülmesine karar verilen işlerde her madde için en fazla 2 önerge verilebilir. Ancak her siyasi parti grubunun bir önerge verme hakkı saklıdır. Temel kanun yöntemiyle görüşmelerde maddeler okunmaz, maddeler üzerinde değişiklik önergeleri varsa önerge işlemleri yapılır ve maddeler görüşülmeksizin oylanır. Bu usulle görüşülen işlerde yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılmakta ve bu maddeler üzerinde de yukarıda ifade edilen sayıda önerge verilebilmektedir.

ÖRNEK OLAY

Tümü üzerinde görüşmeler

• Gündemin 3 üncü sırasına alınan 328 sıra sayılı Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu Kanunu Teklifi'nin görüşmelerine Komisyon ve Hükümet'in Genel Kurul'da temsil edildiğinin anlaşılması üzerine 10 Şubat 2009 Salı günü 55'inci Birleşimde başlandı.

- Tasarının tümü üzerinde gruplar ve şahıslar adına konuşmalar yapıldı.
CHP Grubu adına Adana Mv. Nevin Gaye ERBATUR (20 dakika)
MHP Grubu adına İzmir Mv. Şenol BAL (20 dakika)
DTP Grubu adına Diyarbakır Mv. Aysel TUĞLUK (20 dakika)
AK Parti Grubu adına İstanbul Mv. Güldal AKŞİT (20 dakika)
Şahsı adına İstanbul Mv. Ayşe Jale AĞIRBAŞ (10 dakika)
(Şahsı adına ikinci söz talebinde bulunulmamış, Hükümet ve esas komisyon söz almamıştır.)
- Soru cevap işlemine geçildi. (Ancak sisteme giren soru sahiplerinden bazıları bulunamamış veya soruları olmadığını belirtmişlerdir.)
- Teklifin maddelerine geçilmesi oylandı ve kabul edildi.

Maddeler üzerinde görüşmeler ve önerge işlemleri

- 1'inci madde okundu.
- 1'inci madde üzerinde gruplar ve şahıslar adına konuşmalar yapıldı.
MHP Grubu adına Mersin Mv. Behiç ÇELİK (10 dakika)
DTP Grubu adına İstanbul Mv. Sebahat TUNCEL (10 dakika)
CHP Grubu adına İzmir Mv. Canan ARITMAN (10 dakika)
Şahsı adına İzmir Mv. Canan ARITMAN (5 dakika)
Şahsı adına Adana Mv. Aşkın ASAN (5 dakika)
- Soru cevap işlemi yapıldı. (10 dakika)
Adana Mv. Nevin Gaye ERBATUR'un
İstanbul Mv. Sebahat TUNCEL'un
İğdır Mv. Pervin BULDAN'ın
Diyarbakır Mv. Selahattin DEMİRTAŞ'ın
Diyarbakır Milletvekili Gültan KIŞANAK'ın
Mersin Mv. İsa GÖK'ün

Sorularına Devlet Bakanı Nimet ÇUBUKÇU cevap verdi.

- Önerge işlemi yapıldı. (2 önerge)
Ağrı Mv. Selma Fatma Salman KOTAN ve arkadaşlarının önergesi okundu.

Maddeye en aykırı olan İstanbul Mv. Ayşe Jale AĞIRBAŞ'ın önergesi okundu ve işleme alındı. Başkan Komisyon ve Hükümet'e önergeye katılıp katılmadığını sordu. Komisyon ve Hükümet önergeye katılmadıklarını belirtti. Başkan sayın AĞIRBAŞ'a konuşmak mı istediğini yoksa gerekçeyi mi okutmak istediğini sordu. Sayın AĞIRBAŞ'ın gerekçesinin okutulması istemi üzerine önergenin gerekçesi okundu. Önerge oylandı ve kabul edilmedi. Daha sonra ilk okunan önerge tekrar okundu ve işleme alındı. Komisyon olumlu görüş bildirerek Genel Kurul'un takdirine bıraktığını, Hükümet ise katıldığını ifade etti. Önerge sahibinin istemi üzerine gerekçe okundu ve önergenin oylanmasına geçildi. Ancak, işaretle oylamaya geçilmeden önce toplantı yeter sayısı istendi. Yapılan iki yoklamada da toplantı yeter sayısı bulunamadığından Birleşim kapatıldı. Teklifin görüşmelerine 11 Şubat 2009 tarihli 56'ncı Birleşimde devam edildi. Önerge tekrar oylandı ve kabul edildi. Madde kabul edilen önerge doğrultusunda oylandı ve kabul edildi.

- Diğer maddeleri de görüşülerek kabul edildi.
- 25 Şubat 2009 tarihli 62'nci Birleşimde Teklif'in tümü oylandı ve kabul edilerek kanunlaştı.

5. Tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'daki görüşmelerinde karşılaşılan temel sorunlar³⁵

Tasarı ve teklifler komisyonlarda görüşülüp bir raporla karara bağlandıktan sonra Genel Kurul'da görüşülerek kanunlaşır. İşin mutfağı olan ve siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edildiği komisyonlarda tasarı ve teklifler üzerinde ayrıntılı bir incelemenin yapılması, uzmanların, sivil toplum örgütlerinin ve tüm tarafların görüşleri değerlendirilerek teknik yönüyle işin olgunlaştırılması, gerekiyorsa alt komisyonlar kurularak parti grupları arasında bir uzlaşmayla bir komisyon metni oluşturulması önem taşımaktadır. Komisyonlarda uzlaşarak kotarılmış bir tasarı ve teklifin Genel Kurul görüşmelerinin de bir mutabakat içerisinde geçmesi, konuşmalarda daha çok konu üzerinde siyasi görüşlerin dile getirilmesi, muhalefet partilerinin engelleme yöntemlerini fazla tercih etmemeleri ve daha kısa sürede işin kanunlaşması beklenir. Birçok Avrupa ülke parlamentolarında da komisyonlarda daha teknik müzakereler yapılırken, Genel Kurul'da parti gruplarının o konu ile ilgili siyasi yaklaşımlarını ortaya koydukları müzakereler yapılmaktadır.

Yasama sürecinin Genel Kurul aşamasındaki en önemli sorunlarından birisi, tasarı ve tekliflerin Genel Kurul öncesi geniş kapsamlı ve katılımcı bir anlayışla hazırlanmamaları ve teknik olarak yeterince olgunlaştırılmamalarıdır. Tasarıların bakanlıklardaki hazırlanış aşamalarındaki eksiklikler de bu kapsamdadır. Bu durum Genel Kurul'da komisyon metni üzerinde değişiklik yapılması yönünde iktidar ve muhalefet partilerince çok sayıda önerge verilmesine yol açabilmekte ve bazen metnin içerik olarak büyük ölçüde değiştiği görülmektedir. Hükümetin tasarıların çabuk kanunlaşması yönündeki beklentisi, Genel Kurul gündeminin sık sık değişmesi ve özellikle Genel Kurul aşamasında önerge verme imkânının bolluğu tasarı ve tekliflerin derinlemesine incelenmesini zorlaştırmaktadır. Özellikle, önergelerin önceden bilgi verilmeksizin maddenin oylamasından önce verilebilmesi ve son dakika değişiklikleri, tüm etkileri yeterince değerlendirilemediğinden işin bütünlüğü ve tutarlılığı açısından sorunlar yaratabilmektedir. (Sigma Raporu, 2010:12)

Genel Kurul'daki yasama süreci, uzlaşmanın olmadığı durumlarda oldukça uzun görüşmeler gerektiren zor bir süreçtir. Özellikle, önergelerin son anda verilebilmesi nedeniyle planlı görüşmeler yapabilmek ve Genel Kurul'da işlerin

³⁵TBMM Uzlaşma Komisyonu Raporu ve TBMM İçtüzüğü taslağı metnine TBMM'nin internet adresinden (www.tbmm.gov.tr) ulaşılabilir.

düzenli yürümesini sağlamak oldukça güç olmaktadır. Muhalefet partilerine mensup milletvekilleri karşı oldukları işlerin görüşülmesine engelleme yöntemi olarak önerge verebilirken, milletvekillerinin güncel konularda görüşlerini dile getirmek veya kendilerine yapılan bir sataşmaya cevap vermek amacıyla da önerge verebildiği görülmektedir. Her madde üzerinde milletvekillerince 7 önerge işleme alındığı ve her önerge üzerinde önerge sahibine 5 dakika konuşma hakkı tanındığı dikkate alındığında, özellikle gruplar arasında mutabakatın olmadığı durumlarda müzakerelerin uzaması kaçınılmaz olmaktadır. Bazı birleşimlerde Genel Kurul'un gece geç saatlere kadar çalıştığı, ancak birkaç maddeyi kabul edebildiği görülmektedir. Bunun tam tersine, Türk Ticaret Kanunu, Türk Borçlar Kanunu gibi yüzlerce maddelik işlerin grupların uzlaşması üzerine çok kısa bir sürede ve sınırlı sayıda önerge verilerek kanunlaştığı da bir gerçektir. Bu durum Genel Kurul'da planlı ve öngörülebilir bir gündem oluşturma'nın ne kadar zor olduğunu da göstermektedir.

Yasama organlarının daha hızlı ve etkin çalışmasına yönelik beklenti ve talepler tüm dünya parlamentolarında olduğu gibi Türkiye'de de giderek artmaktadır. Meclis'in iş yükü diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin meclislerine kıyaslandığında oldukça fazladır. (Sigma Raporu, 2010:11) Sonuna yaklaştığımız 23. Dönemde 789 kanun tasarısı ve 901 kanun teklifi verilmiştir. Ayrıca geçen dönemden 237 kanun hükmünde kararname intikal etmiştir. Bu dönemde bazı kanun tasarısı ve teklifleri birleştirilmek suretiyle 548 kanun ve çeşitli konularda 98 Meclis kararı kabul edilmiştir. (TBMM Faaliyet Raporu, 2011) Daha fazla kanun çıkarma arzusu, yoğun iş hacminden bunalmamak için süreci hızlandırmaya yönelik mekanizmaların kullanılmasına neden olmaktadır. İktüzük'te 1996 yılında yapılan değişiklikle, kanunların daha hızlı çıkarılması amacıyla yeni bir düzenleme yapılmış; Türk Ticaret Kanunu, Türk Borçlar Kanunu gibi temel kanunlar için özel bir görüşme yöntemi öngörülmüştür. Ancak, uygulamada İktüzük'te tanımlanan temel kanun kapsamında olmayan tasarısı ve tekliflerin de madde sayılarının fazla olması nedeniyle özel görüşme yöntemiyle görüşüldüğüne ilişkin itirazlar gündeme gelmektedir. Torba kanun olarak adlandırılan ve birden fazla amaca hizmet eden çok sayıda kanunda değişiklik öngören tasarısı ve teklifler de temel kanun olarak görüşülebilmekte ve Genel Kurul'da içeriği daha önce tartışılmamış maddeler söz konusu tasarısı ve tekliflere ilave edilebilmektedir.

Tasarısı ve tekliflerin hızla komisyonlarda ve Genel Kurul'da görüşülme isteği Hükümetin tasarısıyla hedeflediği etkiyi veya niyetini Parlamente'ya açıkça anlatacak yeterli imkânı bulamamasına ve muhalefet partilerinin de kendi bakış açılarını kamuoyuna açıklayacak fırsatı elde edememesine yol açabilmektedir.

Üstelik bu durum kamuoyunun, ilgili çıkar grupları dâhil, kendi sorunları ile ilgili olarak Parlamentoyu ve komisyonu bilgilendirme çabalarını da aksatabilmektedir. Bazı Avrupa ülke parlamentolarında görüldüğü üzere ilk okuma sistemi bizim sistemimizde olmadığından, komisyonda uzmanlığa dayanan daha ayrıntılı tartışmalardan önce politik parlamenter tartışmalar yapılamamakta, bunların bir sonucu olarak komisyon çalışmalarının doğası da etkilenmektedir. Komisyonlar, tasarı ve tekliflerin muhtemel sonuçlarına ilişkin uzman değerlendirmelerinin yapıldığı yerler olmaktan ziyade politik tartışmaların ağır bastığı, hükümete mensup milletvekillerinin hükümet tasarılarını savunmayı görev saydığı, muhalefetin de hükümete meydan okuduğu bir platforma dönüşebilmektedir. Komisyonda tasarı veya tekliflerin incelenmesinin politik tartışmaların gölgesinde kalma ihtimali ortaya çıkmaktadır. Yasama sürecinin parlamentodaki son durağı olan Genel Kurul aşaması tasarı veya teklifin bütün milletvekillerinin önünde tartışıldığı ilk aşama olduğundan Genel Kurul’da politik gerilim yüksek olabilmektedir. Bu aşama değişiklik yapmak konusunda son bir imkân sunan, son dakika değişikliklerini besleyen ve sonuçların öngörülemediği bir aşama olarak karşımıza çıkabilmektedir. Kısacası, bu durumda parlamentodaki yasa yapma sürecinin farklı aşamaları arasında çok az işlevsel farklılıklar varmış gibi görünmektedir. Komisyon ve Genel Kurul aşamalarının ikisinde de siyasi argümanlar ile kamuyu aydınlatacak gerçekleri ayırtırmaktan ziyade politik tartışmalar yapılmakta ve STK katılımı, uzmanlık desteği ve konunun taraflarıyla müzakere gibi araçların kullanımı ihmal edilebilmektedir. (Sigma Raporu, 2010:18)

Ayrıca, tasarı ve teklifler üzerinde madde görüşmeleri yapılırken her maddenin okunması, milletvekillerinin elinde basılı komisyon raporlarının olması ve tüm yasama metinlerine Meclis’in internet sayfası üzerinden anında ulaşılması mümkün olduğundan, zaman kaybettirici bir işlem olarak görülmektedir.

Genel Kurul çalışmalarında kanun yapım süreci dışında kalan zaman kaybettirici bazı usuller de bulunmaktadır. Daha önceki bölümde tartıştığımız gündemin düzenlenmesine ilişkin siyasi parti grup önerileri üzerindeki uzun müzakereler ya da Başkanlığın Genel Kurul’u bilgilendirmek üzere Meclis araştırması ve genel görüşme önergelerinin okutulması bu konuda örnek verilebilir. Milletvekillerinin yasama belgelerine her an ulaşabildikleri günümüzde, Genel Kurul’u meşgul edecek okuma gibi usullerden vazgeçilmesi düşünülmelidir. Bu konuda oluşturulacak çözümlerin bir kısmı yeni uygulamalarla çözülebilirken bir kısmı İçtüzük’te değişiklik gerektirmektedir.

Ayrıca, milletvekillerinin Genel Kurul'da kendilerini ifade edebilecekleri, kendi seçim bölgelerindeki sorunları yansıtabilecekleri usuller fazla bulunmamaktadır. Her birleşimin başında sadece 3 milletvekiline gündem dışı konuşma hakkı tanınmakta ve milletvekillerinin istedikleri bir konuyu gündeme taşımalarına imkan verilmektedir. Bu durum da tasarı ve teklifler veya verilen önergeler üzerindeki konuşmalarda milletvekillerinin görüşülen konudan ayrılarak gündeme getirmek istedikleri farklı konular üzerine konuşmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle milletvekillerinin bireysel katılımlarını artırabilecekleri farklı usullere ihtiyaç bulunmaktadır.

6. Yeni TBMM İçtüzüğü Taslağında konuya ilişkin çözüm önerileri

Yeni İçtüzük taslağında Genel Kurul'da yasama süreci ile ilgili çok önemli ve köklü yenilikler getirilmiştir. En önemli yenilik, planlı ve programlı bir çalışmanın gereği olarak yasama sürecinin her aşamasının boşluk bırakılmadan düzenlenmiş olmasıdır. Komisyonlarda en geniş biçimi ile tartışılan ve olgunlaştırılan tasarı ve tekliflerin, Genel Kurul'daki görüşmelerinde iç tutarlılıklarının ve bütünlüklerinin korunabilmesi için, son dakika müdahalelerine kapalı, zaman kaybına neden olan tekrarlara yol açmayan bir yasama süreci oluşturulmuştur. Taslak'ta yeni yasama süreci şöyledir:

Danışma Kurulu kesin gündemleri belirlerken, her tasarı ve teklifin görüşülmesi için toplam bir süre belirlemektedir. Konuşma süreleri; Hükümet, komisyon ve parti grupları için on beş, grubu olmayan milletvekilleri için on dakikadan az olamaz. Bu süreler garanti edilmiş sürelerdir. Danışma Kurulu'nun belirlediği toplam süreden garanti edilmiş süreler çıkarıldıktan sonra kalan toplam süreden, öncelikle grubu olmayan milletvekillerine üye sayıları oranında konuşma süresi ayrılmakta ve geriye kalan toplam süre, parti grupları arasında eşit olarak dağıtılmaktadır. Böylece, her tasarı ve teklif üzerindeki konuşma süreleri baştan belli edilmekte, parti grupları ve bir gruba mensup olmayan milletvekilleri aylık kesin gündemdeki bir işin hangi günde ne kadar süreyle müzakere edileceğini önceden bildiklerinden kendilerine hazırlanma ve konuyu inceleme imkanı daha fazla tanınmaktadır.

Taslağa göre, Danışma Kurulu'nca aksine bir karar alınmadıkça, Genel Kurul'da yapılacak görüşmelerde, kanun tasarı ve teklifleri üzerinde madde sayısı kadar önerge verilebilmektedir. Grubu olmayan milletvekillerine sayıları ile orantılı olarak verilecek önerge sayısı, toplam önerge sayısından düşüldükten sonra kalan önerge sayısının üçte biri iktidar grubuna verilirken, üçte ikisi, muhalefete

mensup parti grupları arasında eşit olarak dağıtılmaktadır. Hükümet, iktidar grubuna düşen önerge hakkından kullanabilir. Hükümetin, parti gruplarının ve grubu bulunmayan milletvekillerinin en az bir önerge verme hakkı saklıdır. Ayrıca, önergelerin işin kesin gündeme alınmasından başlayarak, görüşüleceği günden en geç bir gün önce, saat 15.00'e kadar verilebileceği düzenlenmektedir. Bu süre dışında verilen önergeler hiçbir şekilde işleme konulamayacak ancak, bütün parti gruplarının imzasıyla, görüşmelerin her aşamasında ortak önerge verilebilecektir. Bu değişikliğin, Genel Kurul aşamasında Genel Kurul'daki zaman kısıtlılığı nedeniyle tüm sonuçları değerlendirilemeyecek olan son dakika değişiklik önergelerinin kabul edilme olasılığını azaltmak amacıyla yapıldığı görülmektedir. Ancak bu durum bir önceki bölümde dile getirilen ve Genel Kurul'da tüm etkileri yeterince değerlendirilemeden verilecek önergelerin yaratacağı sorunları bir yere kadar azaltacağı düşünülmektedir.

Taslakta ayrıca tasarı ve tekliflerin görüşülme süreci konu ve süre açısından planlandığından, kanunların daha hızlı çıkarılması amacıyla düzenlenen temel kanunlar için özel görüşme yöntemine de yer verilmemiştir.

Taslak'ta Genel Kurul'da tasarı ve tekliflerin görüşülme süreci aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

- **Tümü üzerinde konuşmalar:** Komisyon raportörü veya temsilcisi, hükümet, siyasi parti grupları ve grubu olmayan milletvekilleri Danışma Kurulunca belirlenen sürelerde konuşabilir. Siyasi parti grupları, kendilerine ayrılan konuşma süresini birden çok konuşmacı ile kullanabilir.
- **Tümü üzerinde soru-cevap işlemi**
- **Önergeler işlemi:** Maddeler okunmaksızın ve üzerlerinde tek tek görüşme yapılmaksızın önergeler, madde sırasına göre ve ayrı ayrı görüşülür ve ayrı ayrı işaret oyu ile oylanır.
- **Tümü açık oylamaya sunulur**

Taslakta, tasarı ve tekliflerin komisyonlardaki görüşülme prosedüründe komisyonları güçlendirici ve işin teknik olarak olgunlaştırıldığı ve siyasi bir uzlaşmanın sağlandığı çok fazla yenilik getirilmiştir; komisyonlarda komisyon üyesi olmayan ancak konu uzmanı milletvekillerinin geçici üyeliğine izin verilmesi, bütün milletvekillerinin her komisyonda önerge verme hakkına

kavuşturulmaları, sorunların ve izlenecek usullerin tartışılacağı istişari nitelikte komisyon başkanları kurulunun kurulması, torba kanun uygulamasına kesin olarak son verilmesi ve gereksinim duyulması halinde bir tür karma ya da geçici komisyon olan özel komisyonların kurulabilmesi gibi. Bu tür düzenlemeler tasarı ve tekliflerin daha çok komisyonlarda şekillenmesini öngörürken, işin bir kez daha Genel Kurul'da tüm maddeleriyle görüşme usulünü de gereksiz kılmıştır. Taslaktaki temel varsayımlardan birisi de daha önceden dağıtılmış ve çeşitli yollarla milletvekillerinin bilgisine sunulmuş tasarı ve teklif metinlerinin görüşmelerden önce okunduğu ve incelendiği varsayımdır. Buradan hareketle üzerinde bütün gruplar ile grubu olmayan milletvekillerinin uzlaştığı maddeler üzerinde ayrıca görüşme yapılmaması, sadece üzerinde uzlaşmanın sağlanamadığı maddelere yoğunlaşılması hedeflenmiştir. Böylece, Genel Kurul'da verilen değişiklik önergelerinin görüşülmesi yoluyla görüşmelerin tamamlanması yoluna gidilmiştir. Taslakta, bu durum Genel Kurul'da görüşülme süresini de azaltırken, değişiklik önergeleriyle metnin sorunlu alanlarının yeniden tartışılmasına ve metnin Meclis'in iradesini yansıtacak şekilde nihai şeklini almasına imkan vermiştir. Ayrıca, tasarı ve teklif metinlerine her an ulaşmanın mümkün olması nedeniyle zaman kaybı olarak değerlendirilen maddelerin okunması usulü kaldırılmıştır.

Benzer şekilde Genel Kurul'da bilgiye sunulan pek çok tezkere ve önerenin Meclis Resmi Bülteni'nde yayımlanması zorunlu tutularak, Genel Kurul'da okunma usulü de kaldırılmıştır. Bu ve benzeri usullerin kaldırılmasıyla Meclis'in gereksiz yere zaman harcamasının önüne de geçilmiş olmaktadır.

Taslakta milletvekillerinin Genel Kurul'da kendilerini ifade edebilecekleri, seçim bölgelerindeki veya istedikleri konuları Meclis gündemine taşıyabilecekleri usuller de genişletilmiştir. Halen 3 milletvekilinin her birleşimin başında 5'er dakika süreyle gündem dışı konuşma hakkı varken yeni düzenlemede her birleşimin başında en fazla 15 milletvekiline 1 saat süreyle serbest konuşma hakkı tanınmaktadır. Bu konuların bir bölümü de denetim içerikli olabilecektir. Bu düzenleme ile milletvekillerinin bu sürelerde kendilerini bireysel olarak ifade etmelerine imkan tanınacağından tasarı ve teklifler üzerindeki konuşma haklarını doğrudan konuyla ilgili kullanacakları beklenmektedir.

DEĞERLENDİRME

Meclis'te kanun yapım sürecinin nihai aşaması olan Genel Kurul'un çalışma yöntemi ve bu aşamadaki tasarı ve tekliflerin görüşülme usulleri bu çalışmanın konusunu oluşturmuştur. Bu süreçler Anayasa ve İçtüzük hükümleri çerçevesinde ayrıntıya ve usule ilişkin tartışmalara girmeden genel olarak anlatılmış, süreçte yaşanan ve sık sık gündeme gelen temel sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Elbette bu sorunlar yasama kalitesinin artırılmasının önünde engeller olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yasama süreci, tasarı ve tekliflerin bakanlıklarda veya milletvekilleri tarafından ilk hazırlanışlarından başlayarak, bunların Meclis Başkanlığına sunulmaları, ilgili komisyonlara havale edilmeleri, komisyonlarda görüşülmeleri ve nihayet Meclis Genel Kurulu'nda görüşülüp kanunlaşmalarına değin uzun bir süreci kapsamaktadır. Dolayısıyla yasama kalitesinin artırılması çabaları da tüm bu süreçlerin birlikte değerlendirilmesini ve çözümlerin her aşama için oluşturulmasını gerektirecektir.

Bu çalışmada ortaya konulan sorunlara çözüm önerileri olarak, 23. Dönemde oluşturulan TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan TBMM İçtüzüğü Taslağı'ndaki yeni düzenlemeler değerlendirilmiştir. Söz konusu Komisyon raporunda belirtildiği üzere yeni İçtüzük Taslağı, 1973 tarihli İçtüzük'te bugüne kadar yapılan kapsamlı değişikliklerin İçtüzük'ün sistematüğını bozduğu, mevcut bazı hükümler hiç uygulanmazken, İçtüzük'te dayanağı olmayan bazı uygulamaların da çok güçlü teamüller oluşturduğu, iktidar partilerinin kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefet partileri ise denetim sürecinin etkisizliğinden ve parlamento çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından şikâyet ettiği, Parlamento çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olmasının, komisyon çalışmalarını etkisizleştirdiği ve yasama sürecinin istenilen kaliteye ulaşmasını engellediği, milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde aktif katılım sağlayamadıkları gerçeğinden hareketle ve Avrupa Birliği ülkelerindeki yeni uygulamalar göz önünde bulundurularak hazırlanmış ve yepyeni bir anlayışla Parlamento çalışmalarında hem kurumsal hem de işlevsel yeniliklere gidilmiştir. Taslakta öngörülen düzenlemelere, bugün yaşanan pek çok soruna yerinde ve köklü çözümler getirdiği düşüncesiyle bu çalışmada yer verilmiş ve değerlendirilmiştir. Elbette Genel Kurul çalışmaları için öngörülen çözümlerin, kurumsal ve işleyiş açısından getirilen diğer çözümlerle birlikte değerlendirilmesi gerekir. Özellikle komisyonların yapısı ve işleyişinde getirilen

köklü değişiklikler, yasama ve denetim süreçlerinde komisyonların yapısının ve etkinliğinin güçlendirilmesi çabaları Genel Kurul aşamasındaki çözümleri yönlendirmiştir. Bu nedenle bu çalışmanın komisyonlarla ilgili çalışmayla birlikte değerlendirilmesi önerilir.

Yasama kalitesinin güçlendirilmesinde Meclis'te yapılacak yeni düzenlemeler ve iyileştirmeler büyük önem taşımakla birlikte, Meclis öncesi tasarı ve tekliflerin ilk hazırlık aşamalarındaki süreçlerde de paralel iyileştirmeler yapılması çok önemlidir. Daha etkin ve verimli bir yasama süreci için ortak bir anlayışla hareket edilmesi kadar, daha katılımcı ve çoğulcu bir anlayışla kanunların hazırlanması, güçlü bir STK katılımı ve üniversitelerle işbirliği olanaklarının artırılması, bu süreçteki sorunların çözümünde etkin çözümler olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- BAKIRCI, Fahri (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, (Ankara: İmge Kitabevi).
- BAKIRCI, Fahri (2008), **TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine**, Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan, Cilt II, Anayasa Hukuku, (Ankara: Yetkin Yayınları).
- BAKIRCI, Fahri (2009) (ed.), **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, (Ankara: Yasama Derneği).
- İBA, Şeref (2006), **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku**, (Ankara: Nobel Yayınları).
- İBA, Şeref (2010), **Parlamento Hukuku**, (Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları).
- GÖKÇİMEN, Semra; HAS, Volkan (2006), "İçtüzüğün 87'nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri", **Yasama Dergisi** Sayı:1, (Ankara: Yasama Derneği).
- GÖKÇİMEN, Semra; IŞIK, Nazik; DOĞAN, Selen (2010), **Demokraside Kadın İzleri Yasama El Kitabı**, (Ankara: Uçan Süpürge).

- GÖZLER, Kemal (2000), **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları).
- HAS, Volkan (2009), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, (Ankara: Adalet Yayınevi).
- NEZİROĞLU, İrfan (2008), **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, (Ankara: Seçkin Yayıncılık).
- SABUNCU, Yavuz (2005), **Anayasaya Giriş**, (Ankara: İmaj Yayınları).
- TBMM İdari Kapasitesi, **SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu** (2010).
- TBMM 23. Dönem Yasama-Denetim-Yönetim Faaliyetleri (2011).

MODERATÖR – Semra Hanım’a teşekkür ediyoruz.

Şimdi, beklemeden, “kanun yazımı ve Cumhurbaşkanlığına gönderme” konusunu Doçent Doktor Şeref İba anlatacak.

Buyurun.

“KANUN METNİNİN HAZIRLANMASI VE CUMHURBAŞKANLIĞINA GÖNDERME SÜRECİ”

(Doç. Dr. Şeref İBA – TBMM Kanunlar ve Kararlar
Müdür Yardımcısı)

GİRİŞ

“Kanun metninin hazırlanması ve Cumhurbaşkanlığına gönderme süreci”, kanun yapım sürecinde, Meclis aşamasının son bölümünü oluşturur. İş akışı bakımından, kanun yapımının mutfağı konumundaki komisyonlarda olgunlaşan kanun tasarısı/teklifi, Genel Kurulda son şeklini alır.

Genel Kurulda, oturumu yöneten Başkanın, tasarı ya da teklifin tümünün son oylamasından sonra “kabul edilmiştir.” bilgisini açıkladığı anda, “kanun” sıfatını kazanan bir metnin, yasama iradesine uygun (yasama iradesinde sıfır değişiklik) olarak hazırlanıp kanun yapma yol haritasının son durağı olan Cumhurbaşkanı’nın imzasına sunulması, yasama organı evresinin son kritik aşamasını oluşturmaktadır.

“Kanun metninin hazırlanması ve Cumhurbaşkanına gönderme süreci de kendi içinde esas olarak, 1) kanun yazımı, 2) kanun okuma, 3) cumhurbaşkanlığına sevk, başlıkları altında ele alınabilir.

I. KANUN YAZIMI

I.1. Numaralandırma Sistemi

TBMM Genel Kurulunda kabul edilen her kanuna ayrı bir kanun numarası verilir. Aynı birleşimde birden fazla kanun kabul edildiği takdirde, nümerik düzende kanun numaraları gündemde yer alan işlerin kabul edilme sırasına göre teselsül ettirilmektedir.

Belli bir kanun, Cumhurbaşkanınca geri gönderildiğinde ya da Anayasa Mahkemesince iptal edilip yeniden kanunlaştığında, aynı numarayı almamakta, yeni bir kanun numarası verilmektedir. Dolayısıyla da, numaralandırılmış bazı kanunlar, hiç yürürlüğe girememektedir.

1920’den günümüze kanun numaraları üç kez 1’den başladığından belli bir kanuna atıf yapılmak istenirse mutlaka kanun numarasıyla birlikte kabul tarihi de belirtilmelidir.

23 Nisan 1920'den 27 Mayıs 1960'a kadar 7480; 27 Mayıs 1960'tan 25 Ekim 1961'e kadar 375; 25 Ekim 1961'den günümüze kadar 6104 (14.1.2010 itibarıyla) olmak üzere toplam 14000 adet kanun çıkarılmıştır. Buna göre, yasama dönemi başına 555 kanun yapan TBMM, en fazla (1935-1939) 5. Dönem olmak üzere, bir 'yasa üretim fabrikası' gibi kanun yapmıştır.³⁶ Aslında bu kanunların büyük çoğunluğu, yaklaşık 950/1000 civarındaki kod kanunda ek ve/veya değişiklik yapan ve taşıdığı hükümleri bu kanunlara işlenen çerçeve kanun³⁷ niteliğindedir. Uluslararası anlaşmaların uygun bulunması hakkında kanunlar da toplam kanun sayısı içinde önemli bir orana sahiptir.

Ayrıca, 1924 Anayasasının 26. Maddesine dayanılarak TBMM tarafından yapılan Yasama Yorumları (Teşrii Tefsirleri) da kanun niteliği taşımaktadır. Yasama yorumu yöntemi, 1961 Anayasası ile son bulmuştur. Bu dönemde, TBMM tarafından toplam 260 adet "yasama yorumu" yapılmıştır.

TBMM'nin açılışından bugüne kadar geçen yaklaşık 88 yılda çıkan kanun sayısı dikkate alındığında, birçok ülkede yaygın olarak yaşanan "kanun enflasyonu" olgusunun ülkemizde de geçerli olduğu ortadadır. Bu yüzden, uygulama imkanı kalmamış kanunların ayıklanması (kodifikasyon), gereksiz mevzuat şişkinliğini azaltmanın geçerli bir yoludur.³⁸ İyi işleyen bir hukuk devletinde, kanunlar ve maddeler labirentinin içinde kaybolmaların sayısını en aza indirmeye çalışmanın önemi ortadadır.

³⁶ Şeref İBA (2010), Parlamento Hukuku, Yenilenmiş 4. Baskı, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, s.123-129.

³⁷ Çerçeve (taşıyıcı) kanun: Diğer kanunlara göndermeler yaparak onlarda ek ve değişiklikler yapan kanunlardır. Çerçeve kanun belli bir gönderiyi adrese teslim eden "kargo" ya benzemektedir. Başlı başına bir alanı düzenleyen kanunlar ise "kod kanun" olarak tanımlanabilir. Bkz. Ş. İBA & İ. ARAÇ (2003), "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", **A.Ü S.B.F Dergisi**, Cilt:58, (Temmuz-Eylül) 2003,s.s.34-60.

³⁸ Yasama tarihimizde kanunların ayıklanmasına dönük 1) 27.10.1988 tarihli ve 3488 sayılı "Uygulama İmkani Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" ile 1657, 2) 26.4.2007 tarihli ve 5637 sayılı "Uygulama İmkani Kalmamış Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" ile 118 adet olmak üzere toplam 1775 adet kanun ayıklanmıştır. Bkz. Ş. İBA (2009), "Hukuk Tarihimizde Mevzuat Ayıklama ve Süpürge Kanunlar Geleneği Oluşturmak", **Terazi Dergisi-Aylık Hukuk Dergisi**, Yıl:4, sayı:29, (Ocak)2009, s.s. 185-190.

I.2. Kanun Metninin Oluşturulması

Kanun metni, Genel Kurulda görüşülen ve madde bazında oya sunulan son/esas komisyonun kabul ettiği metin esas alınarak oluşturulur. Metin yazımında, sıra sayısı okumasında yapılan ve Genel Kurulda kabul edilen değişikliklerin kanun metnine tam olarak işlenmesinde, “kürsü nüshası”³⁹ başlıca yol gösterici olmaktadır.

Genel Kurul görüşmelerine esas olan Komisyon Raporu (s. sayısı)’nda altı kırmızı kalemle çizilen maddeler, katip üye tarafından okunduktan sonra diğer işlemleri yapılmakta ve oya sunulmaktadır. Oylanan maddeler, raporun ilgili kısmından kopyalanarak kanun için ayrı bir word belgesine aktarılmakta, daha sonra kabul edilen önergeler ile ifade yoluyla yapılan düzeltmeler bu metne işlenmektedir. Önergelerin ve düzeltmelerin işlenmiş şekli, kontrolü yapılmamış “kanun metni” olarak hazırlanmaktadır.

Kanun formatında, kanun başlığı, 12 punto, *times new roman* karakterinde koyu ve 1,5 aralık verilerek yazılır. Kanun metni ise 12 punto, *times new roman* karakterinde 1 aralık verilerek yazılmaktadır.

Kanun metninin yazımında, Genel Kurulda görüşülen metinle yazılan metnin aynı olmasına, basımdan ya da yazımdan kaynaklanan hataların bulunmamasına dikkat edilmektedir. Genel Kurulda kabul edilen önergelerin yasama uzmanlarınca kanun metnine işlenmesi yoğun dikkat isteyen bir iştir. Kabul edilen bazı önergelerin açık ve net olmaması, önerge metnine son anda ilave edilen ve elle yazılan ibareler, tereddütlü durumlara yol açabilmektedir. Bu hallerde, tutanaklara başvurulmakta ve kanunla ilgili bakanlık bürokratları ve komisyon görevlileriyle irtibata geçilmektedir. Ancak, bu anlamda yanlışlıklar dahi tespit edilse, yasama organının iradesinin hilafına değişiklik yapılamamaktadır.

II. KANUN OKUMA

Hazırlanan kanun metni, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü yöneticileri ve yasama uzmanlarının katıldığı bir heyet tarafından okunur.

³⁹Genel Kurul oturum Başkanlık Divanında görevli, Kanunlar ve Kararlar Müdür veya Müdür Yardımcılarınca, parafe edilen ve madde bazında not tutulan s.sayısına, geleneksel olarak “kürsü nüshası” adı verilmektedir.

Kanun okumasına başlanırken, hazırlanan kanun metninin örnekleri okuma heyeti üyelerine dağıtılır. Dönem sonunda arşive teslim edilecek olan kanun dosyasındaki tasarı/teklif, önerge orijinallerinden karşılaştırılarak nokta-virgül de dahil satır satır okuma yapılır. Okumayı (oya sunulan madde bazında), heyet üyeleri takip eder; varsa görüşler dile getirilir ve istişare yapılır. Dil ve anlatım yönünden Türk Dil Kurumu sözlüklerine bakılır. İlgili kanunlara bakılarak atıf yapılan ya da taşınan hükümlerin yerlerine oturup oturmadığı son kez gözden geçirilir.

Kanun yazım tekniğinin gerekli kıldığı değişiklikler –fıkra numarası olmayan kod kanun maddelerine fıkra numarası koyulması, kanun metninde ilk kez atıf yapılan diğer bir kanunun kabul tarihi ve numarasının belirtilmemesi vb. durumlarda tutanağa da bildirilmek suretiyle gerekli düzeltmeler yapılmaktadır. Hazırlanan metin, idari kademelerce paraflandıktan sonra Meclis Başkanının imzasına sunulmaktadır. Ayrıca, ilgili kanunun görüşüldüğü oturum tutanağının Başkanlık Divanı üyelerince imzalanmış bir nüshası, kanun arşiv dosyasına konulmaktadır.

III. SEVK (CUMHURBAŞKANLIĞINA VE BAŞBAKANLIĞA)

Kanun yapım süreci, kanun tasarısının hazırlanması aşamasından başlayarak TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilip kanunlaştığı ana kadar olan tüm işlemleri kapsayan oldukça uzun sayılabilecek bir süreçtir. Bu süreçte öne çıkan başlıca kurumsal aktörler, Başbakanlık, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı'dır. Ancak, Cumhurbaşkanlığı'nın bu süreçteki rolü, yasama işlevi kapsamında değildir.

Kontrolü yapılan kanun metni, TBMM Başkanı ya da vekilinin imzaladığı bir sevk tezkeresi ekinde Cumhurbaşkanlığına ve Başbakanlığa gönderilmektedir. Kanun metninin eş zamanlı olarak Başbakanlığa da gönderilmesi, bilgi amaçlıdır.

TBMM Başkanınca imzalanan sevk yazısının ekinde, kanun metni ve basılı komisyon raporu (s.sayısı) yer alır.

Uygulamada, Anayasanın 89. Maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanınca kanunların yayımlanması için tanınan 15 günlük inceleme süresi, kanunun TBMM Genel Kurulunda kabul edildiği tarihten değil, TBMM Başkanlığının sevk yazısında yer alan tarihten başlatılmaktadır. Bu sürenin hesaplanmasında sevk tezkeresinin üzerinde yer alan günün ertesiinden başlanmakta, sevk edildiği gün süreye dahil edilmemektedir.

Cumhurbaşkanının inceleme süresinin, kanunun TBMM Başkanı tarafından kendisine sevk edildiği tarihten başlatılması, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.” şeklindeki Anayasa hükmüyle bağdaşır görünmemektedir. Bu tür tartışmalara meydan vermemek bakımından, 15 günlük sürenin başlangıcı olarak TBMM Genel Kurulundaki kabul tarihini esas almak daha uygun olacaktır.⁴⁰

Cumhurbaşkanının Meclis tarafından kabul edilerek kendisine gönderilen bir kanunla ilgili olarak 15 günlük anayasal süre geçtiği halde herhangi bir işlemde bulunmaması durumunda ne yapılabileceği tartışmalıdır. Anayasada bununla ilgili bir düzenleme yer almamıştır.

Kanun yapım sürecinin son halkası niteliğindeki Cumhurbaşkanınca kanunların yayımlanması işlemi, kanun sıfatını kazanmanın varlık koşulu olmadığından yasama işlevi dışında yer almaktadır.

IV. SONUÇ

(Kanuni Düzenleme Önerisi)

Kanun yapım sürecindeki işlemlere ve görüşmelere ilişkin Anayasa ve TBMM İçtüzüğü’nde yer alan teknik kuralların güncellenmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, süreçte yer alan tüm aktörler bakımından hukuken bağlayıcılığı tartışmasız bir kanun yapmak, kanun yapım tekniğine ilişkin terimler, kavramlar, ilkeler ve yasama dili bazında yaşanan karmaşayı ortadan kaldırmak bakımından daha etkili bir çözüm yolu olarak görünmektedir.

Kanun yazımına ilişkin bir kanun bulunmamasından kaynaklanan ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Uygulamada bu konuda Başbakanlık tarafından hazırlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri baz alınmaktadır. Ancak yönetmelik hükümlerine Başbakanlığın dahi uymadığı görülmektedir. Bu sorunu bertaraf etmek için kanun yazımı ve hazırlanmasına ilişkin bir kanuni düzenleme yapılması önerilebilir.

⁴⁰Şeref İBA (2003), “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:52, Sayı:3, s.300-316. Ayrıca bkz. Şeref İBA (2010), *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 1. Baskı, s.343.

KAYNAKÇA

- İBA, Şeref (2010), **Parlamento Hukuku**, Yenilenmiş 4. Baskı, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları
- İBA, Şeref (2010), **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 1. Baskı.
- İBA, Şeref (2009), “Hukuk Tarihimizde Mevzuat Ayıklama ve Süpürge Kanunlar Geleneği Oluşturmak”, **Terazi Dergisi-Aylık Hukuk Dergisi**, Yıl:4, sayı:29, (Ocak)2009, s.s. 185-190.
- İBA, Şeref & ARAÇ, İbrahim (2003), “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt:58, (Temmuz-Eylül) 2003,s.s.34-60.
- İBA, Şeref (2003), “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısım ve ya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:52, Sayı:3, s.300-316.

MODERATÖR – Şeref Bey’e açıklamalarından dolayı teşekkür ediyoruz.

Beklemeden, “Cumhurbaşkanınca kanunların yayımlanması” ile ilgili olarak Emin Bey’i davet ediyorum.

Buyurun.

CUMHURBAŞKANLIĞI KANUNLAR VE KARARLAR VE HUKUK İŞLERİ BAŞKANLIĞI HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ EMİN SINMAZ – Sayın Başkan, değerli milletvekillerim, kıymetli katılımcılar; günün moda tabiriyle sabrınızı zorlamadan son bildiriye aktaracağım.

Kanun yapım sürecini tartıştığımız bu sempozyumda sürecin son bölümü olan “Kanunların Yayımlanması” aşamasına gelindi. Bu aşama, Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen kanunların Meclis Başkanlığı Tezkeresiyle Cumhurbaşkanlığına gönderilmesiyle başlamakta, Cumhurbaşkanlığında yapılacak incelemenin ardından Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilmesi ya da yayımlanmasının uygun bulunmaması hâlinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine iade edilmesiyle sonuçlanmaktadır.

Bilindiği gibi Anayasamızın 151’inci maddesinin, Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmasının süresinin gösterildiği kısımda, kanunların Resmî Gazete’de yayımlanması, aynı zamanda 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun’da da kanunların Resmî Gazete’de yayımlanacağı belirtilmektedir.

Anayasa’mızın 104’üncü maddesinde, Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili olarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler arasında, “Kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, Anayasa değişikliklerini gerekli gördüğü takdirde halk oyuna sunmak, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Meclis İçtüzüğü’nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa’ya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak.” olarak sayılmıştır.

Yine Anayasa’mızın 89’uncu maddesinde, kanunların Cumhurbaşkanlığınca yayımlanması düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlaması, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçeyle birlikte aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermesi, kısmen uygun bulunmama durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilmesi, bu saydığım süreçte de bütçe kanunlarında bu hükme tabi olmaması yer almaktadır.

Sayın Cumhurbaşkanımızın Anayasa'dan kaynaklanan görev ve yetkilerinin gereğini yerine getirirken onay ve iade hazırlıklarıyla ilgili iş ve işlemler, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, ki Anayasa'mızın 104'üncü maddesi dayanak alınmaktadır, bu Kararname'ye dayanılarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Görev, Yetki ve Sorumlulukları Yönetmeliği'ne göre Kanunlar, Kararlar ve Hukuk İşleri Başkanlığımız, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun tasarı ve tekliflerinin gündeme alınmadan önce temin edilerek incelenip bunlar hakkında görüş hazırlanmasını sağlamak, Meclis tarafından kabul edilen kanunların şekil ve esas bakımından, Anayasa ve genel hukuk kuralları açısından incelenerek yüksek onaya hazırlanmasıyla, uygun bulunmayan kanunların bir kez daha görüşülmek üzere Meclise iade edilmesine ilişkin çalışmaları yapmak, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Meclis İçtüzüğü'nün tümünün ya da belirli hükümlerinin Anayasa'ya şekil ve esas bakımından aykırı bulunması durumunda, bunlarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesinde açılacak iptal davası hazırlıklarının yapılmasını sağlamak ile görevlidir.

Bu itibarla, öncelikle üzerinde durulması gereken, kanunların Cumhurbaşkanlığında incelenmesinin, kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Cumhurbaşkanlığına gönderilmeden önce başlayan ve yüksek onayın alınmasına kadar süren bir süreç olduğunu vurgulamak durumundayız.

Bütçe kanunlarının -sabahki oturumda anlatıldı- yetmiş beş gün önce Genel Kurula sevk edilmesi, tasarılar hakkında değişik kurumlardan otuz günlük süre içerisinde görüş istenmesi ve İçtüzük'te kanun yapım süreciyle ilgili öngörülen süreler dışında, Anayasa'mızın 89'uncu maddesinde Cumhurbaşkanımıza kanunları yayımlama veya Meclise geri gönderme hususunda on beş günlük bir süre verildiğini vurgulamak gerekir.

Anayasada öngörülen bu süre kısıtlaması nedeniyle, kanunların Meclis tarafından Cumhurbaşkanlığına gönderilmesinden önce Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince incelenebilmesi önem arz etmektedir.

Bu sebeple, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan tasarı ve teklifler gündeme alınmadan önce, Genel Sekreterliğimiz Kanunlar Kararlar ve Hukuk İşleri Başkanlığı tarafından incelenmeye başlanmakta, bu aşamada tasarı ve

teklifler hakkında ayrıntılı bir rapor hazırlanmakta ve yeni düzenlemeler ile eski hükümler karşılaştırmalı tablolar hâline getirilerek incelenmektedir.

Kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa ve genel hukuk kuralları açısından değerlendirildiğini önceden belirtmiştik. İncelemelerimizi yaparken Anayasa, genel hukuk kuralları dışında uluslararası anlaşmalar, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay gibi yüksek mahkemelerimizin kararlarının da dikkate alındığını belirtmek isterim.

İnceleme süresinde konunun teknik boyutu da dikkate alındığında, gerekli görülen hâllerde tasarı ve tekliflerin hazırlanmasında katkısı bulunan ya da ilgisi olan kurum ve kuruluşlardan da bilgi istenebilmektedir. Ayrıca, Meclis Televizyonu vasıtasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul çalışmaları güncel bir şekilde izlenmekte, tasarı ve tekliflere yönelik verilen önergeler de değerlendirilmektedir.

Kanun, Genel Sekreterliğimize intikal ettiğinde -az önce Şeref Bey'in belirttiği gibi- satır satır okunmak şeklinde dikkatli bir okumaya tabi tutulmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen kanunlar, şekil ve esas bakımından Anayasa ve genel hukuk kuralları açısından hazırlanan hukuki mütalaayla birlikte, yüksek onaya arz edilmektedir.

Anayasa'mızın 89'uncu maddesinde belirtildiği gibi, belirtilen süreç bütçe kanunlarında uygulanmadığından bütçe kanunlarına ilişkin olarak bu süreç farklı işlemekte ve hukuki mütalaa hazırlanmadan yüksek onaya arz edilmektedir.

Kanun, Sayın Cumhurbaşkanımız tarafından onaylanmasını müteakip Resmî Gazete'de yayımlanmasını teminen Başbakanlığa gönderilmekte ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bilgi verilmektedir.

Bu süreçte bizim karşılaştığımız sorunlara değinecek olursak, özellikle "sıra sayısı" denen, tasarı ve tekliflerin raporlarını içeren sıra sayılarının Cumhurbaşkanlığımıza, Genel Sekreterliğimize intikal ettiği tarih ile konunun gündeme alınması arasındaki tarihin bazen çok kısa olmasından dolayı sıkıntıya düştüğümüzü belirtmek isterim.

Sözlerime son verirken, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü idarecileri ve uzmanlarına ayrı bir parantez açmak isterim. Özellikle kanunun, sıra sayısının Genel Sekreterliğimize intikali,

kanunun görüşmeleri aşamasında ve kanunun Genel Sekreterliğe intikal ettiği aşamada çok uyumlu bir çalışma içerisindeyiz anılan Müdürlükle, idarecileri ve uzmanlarıyla. Şimdiye kadar hiçbir konuda bizlere yardımlarını esirgemediler. Bu anlamda kendilerine teşekkür ederek sözlerimi tamamliyorum.

Saygılar sunuyorum.

MODERATÖR – Teşekkür ediyoruz.

Evet, konuşmalar bitmiştir.

Şimdi, yazılı sorular var. İlgili arkadaşlarımız onlara kısa kısa cevap verecekler. Daha sonra bu bölümü bitireceğiz. Eğer takıldığınız bir husus varsa veya benim açıklamam gereken bir husus varsa onu da sözlü olarak sorabilirsiniz. Saat 16.00’da oturumu bitireceğim.

Buyurun.

TBMM KANUNLAR VE KARARLAR MÜDÜR YARDIMCISI DR.

FAHRİ BAKIRCI – Sayın Günal Kurşun bana bir soru yöneltmiş: “STK’ların yasama sürecine katılımları sabahtan beri önemsenen bir konudur.” diyor özetle. “Güvenlik gerekçesiyle 550 milletvekiline kendi yayınlarını dahi gönderemeyen sivil toplum nasıl yasama sürecine etkin katılabilir?” diye soruyor. Bu, haklı ama aynı zamanda haksız olan bir soru. Haklı bir soru, gerçekten böyle bir sorunumuz var ama haksız olan bir soru, çok ciddi çalışmalar yürütüyoruz, sivil toplum örgütlerinin yasama sürecine katılımı yönünde birçok projemiz var. Bu konu da masaya yatırıldı, bu konuyla ilgili belge de şu anda üzerinde çalışılan bir belge. Dolayısıyla kısa zamanda bunun değişeceğini umuyorum ama size yüzde yüz katılıyorum.

Bir başka sorumuz ise isimsiz: Sivil toplum örgütlerinin daha çok İnsan Hakları Komisyonu ve Dilekçe Komisyonuna başvurdıkları, bu başvuruların diğer ihtisas komisyonlarına gönderilip gönderilmediği sorusu soruluyor. Doğrusu uygulamamız şöyle: Eğer o konuda ilgili ihtisas komisyonunda bir çalışma yürütülüyor ise o görüş oraya gönderilir ama ilgili ihtisas komisyonu önünde olmayan bir metni görüşemeyeceği için, eğer o konuyla ilgili ihtisas komisyonunda bir görüş yoksa, bir belge yoksa, bir metin yoksa o zaman bu görüşler oraya gönderilmiyor.

“Komisyon tutanakları aradan iki hafta geçmesine rağmen internette yayımlanmıyor. Bunu daha erken yayımlayabilir misiniz?” diyor Kadir Ercan. Burada yanlış bir bilgi var çünkü komisyon tutanakları hiçbir şekilde internette yayımlanmıyor, ne iki hafta sonra ne başka bir zaman. İnternette yayımlanan sadece Genel Kurul tutanakları.

Aslında Habip Bey’e sormuşlar ama benim anlattığım bölümle ilgili bir soru, Evren Elverdi sormuş, asli-tali komisyon ayrımının kaldırılmasıyla ilgili. Aslında bunu anlattım, demek ki çok hızlı geçmişim, anlaşılmamış. Evet, İçtüzük Taslağında asli-tali komisyon ayrımı tümüyle kaldırılıyor ve işten sadece tek komisyon sorumlu oluyor.

MODERATÖR – Teşekkür ederiz.

TBMM KANUNLAR VE KARARLAR MÜDÜR YARDIMCISI SEMRA GÖKÇİMEN – Sayıştay Denetçisi Sayın Bülent Yıldırım’ın bir sorusu olmuş: “Kanunların TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında verilen önergelerle, görüşülen kanunun esasına yönelik değişiklikler yapılabilmektedir. Amacı ve doğurabileceği sonuçlar etraflıca tartışılmadan, araştırılmadan bu şekilde yapılan değişiklikleri nasıl değerlendiriyorsunuz?”

Biraz önce de bahsettim. Komisyon raporları Genel Kurulda görüşülürken, İçtüzüğün 87’nci maddesi değişiklik önergesini düzenlemektedir. Bu çerçevede, bir maddenin tümüyle değiştirilmesi söz konusu olabilir, tümüyle çıkarılması ya da yeni maddelerin ilavesi söz konusudur. Bu, İçtüzük’ün verdiği bir haktır ancak biz, komisyonları işin mutfağı olarak değerlendiririz. İşin teknik yönüyle, esası yönüyle asıl incelenmesi gereken yer komisyonlardır. Bir iş komisyonunda ne kadar iyi hazırlanırsa Genel Kurulda da daha az değişiklikle geçer diye düşünüyorum. Özellikle Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında son anda verilen bu tür esası çok etkileyen önergeler de sıkıntı yaratabilmektedir, mümkün olduğu ölçüde, daha önce verilmesi gerekir, ki bahsettim, yeni İçtüzük Taslağı’nda bunlar bir gün önceye çekilmektedir. Yeni İçtüzük Taslağı’nda komisyonlar daha da güçlendirilmekte, asıl tartışmalar komisyonunda yapılmakta, Genel Kurulda ise daha siyasi tartışmalara olanak tanınmaktadır.

Teşekkür ederim.

MODERATÖR – Teşekkür ederim.

Buyurun.

TBMM KANUNLAR VE KARARLAR MÜDÜRÜ HABİP KOCAMAN – Sayın Evren Elverdi, yasama uzman yardımcısı, soruyor: “Anayasada Plan ve Bütçe Komisyonuna bütçe ve kesin hesap kanunları için tanınan iktidar üstünlüğünün diğer tasarı ve teklifleri de kapsayacak şekilde yorumlanması uygulaması ne kadar doğrudur?”

Tabii hükümetler programlarını bütçe kanunlarıyla tahsis edilen kaynaklar aracılığıyla uygulayacaklar. Koalisyon dönemlerinde, özellikle iktidarın net bir sayısal üstünlüğü sağlayabilmesi için, Plan ve Bütçe Komisyonu için Anayasa

özel bir düzenleme öngörmüştür. Doğrudan kalkınma planıyla ilgili veya kamu gider ve gelirlerinde artış-azalış öngören teklif ve tasarıların da bu nedenle, kalkınma planlarının bütünlüğünün korunması hakkında kanun uyarınca, Plan ve Bütçe Komisyonunca esas olarak bağlanması gerektiği öngörülmüştür. Tabii biraz önce sunumda da belirtmiştim. Bu dönemde farklı bir yorum getirilerek, ana kapsam itibarıyla farklı sektörleri ilgilendiren düzenlemeler yalnızca bir veya iki hükmüyle kamu gelir ve giderlerini etkiliyor diye esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmemekteydi, tali komisyon olarak edilmekteydi. Bu durumun Plan ve Bütçe Komisyonunun kontrolünü eğer tali olarak da görüşüp net bir görüş bildirdiği takdirde esas komisyonlarca dikkate alınabileceğini düşünüyoruz. Sorunun biraz siyasi yönü de var. Belki bu hususa da biraz sonraki oturumda kendisi de Plan ve Bütçe Komisyonu Üyesi olan Denizli Milletvekilimiz Sayın Ayhan bir ilavede bulunabilir diye düşünüyorum.

Sayın Abdülvehap Doğan, yasama uzmanı, soruyor: “Kanun tekliflerinin Meclis Başkanlığına verilmesinden önce grup başkanlıklarının onayından geçirilmesi zorunluluğu yasama yetkisini kısıtlamıyor mu? Anayasaya aykırı mı?” Tabii kanun tekliflerinin öncelikle grup iç yönetmelikleri uyarınca grup başkanlığına verilmesi her şeyden önce bir kayıt ve düzen sorunu. Bir parti grubu üyesi milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerini belli bir sistematik içerisinde takip etmek amacıyla ve tabii doğal olarak da parti politikası ve programına uygunluğu bakımından değerlendirmek amacıyla böyle bir düzenleme öngörülmüş. Sunumda da belirttiğim gibi, zaten grup iç yönetmeliklerinde eğer milletvekilinin teklifi veyahut da denetim önergesi grup başkanlığınca uygun değerlendirilmemişse milletvekilinin bunu parti grubu genel kuruluna taşıması, itiraz mekanizmalarında bulunması da mümkün. Bu açıdan da parti disiplini ile parti içi demokrasi arasında bir dengenin grup iç yönetmeliklerinde tutturulmaya özen gösterildiğini düşünüyorum.

Sayın Recai Çırpan soruyor, TBMM Basımevi Müdürü: “Kanun teklifleri açısından hükümet tasarılarında olduğu gibi bir değerlendirme Meclis Başkanlığınca yapılmakta mıdır? Özellikle 5018 sayılı Kanun kapsamında...” denilmiştir. Kanun teklifleri konusunda imza ve gerekçe şartı dışında Meclis Başkanlığınca İhtüzükte açık ve net olarak öngörülmüş başka şartlar aranmamaktadır. Zaten İhtüzük’ün 74’üncü maddesinde de, komisyonların şartlarına uymayan kanun tekliflerini sahiplerine tamamlattıracağı şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Açıkça Anayasa’ya aykırı olduğu söylenebilecek bir

kanun teklifini bile Meclis Başkanının işleme koymaması şeklinde bir durum hukuken oldukça tartışmalıdır. Bu yüzden de Meclis Başkanlığımız kanun tekliflerini ilgili komisyonlara havale etmekte, inceleme formuna, tespit edilen hukuki değerlendirmeler yansıtılmaktadır. Bununla sınırlı kalmaktadır kanun teklifleri üzerindeki Başkanlık değerlendirmesi.

Teşekkür ederim.

MODERATÖR – Teşekkür ederiz.

Buyurun.

TBMM KANUNLAR VE KARARLAR MÜDÜR YARDIMCISI DOÇ. DR. ŞEREF İBA – Profesör Doktor Ramazan Yıldırım Hocam daha çok katkı niteliğinde bir iki hususun altını çizmiş.

“Kanun tasarı ve teklifleri hazırlanırken uygulamada kolayca anlaşılabilir bir üslupla yazılmalıdır.” diyor Ramazan Hocam. Katılmamak mümkün değil böyle bir değerlendirmeye ama tabii bu, hazırlık safhasından başlamak suretiyle olmalı. Yani ta bakanlıklarda, hukuk müşavirliğinde, daha ilk kaleme alınırken ne derece mükemmel kaleme alınırsa mükemmeliyet üzerinde devam eder katkılarla, süreç içerisinde yer alan aktörlerin düzeltme ve katkılarıyla.

Bir de Sayın Hocam, bilgisayar kullanımının getirdiği kolaylıkların çoğu zaman kötü sonuçlar verdiğini ve bazen aynı kanun içerisinde dahi bazı farklı terimlerin, kavramların kullanılmasının altını çiziyor. Evet, gerçekten, bazen böyle kavramlaştırmalar ya da terim yanlışlıkları olabilmektedir. Hocamın tespitlerine ben de katılıyorum. Katkıları için de tekrar teşekkür ediyorum.

MODERATÖR – Teşekkür ederiz.

Emin Bey, buyurun.

**CUMHURBAŞKANLIĞI KANUNLAR VE KARARLAR VE
HUKUK İŞLERİ BAŞKANLIĞI HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ EMİN**

SINMAZ – Fatih Çelebi sormuş: “Tasarı ve tekliflerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu gündemine alınmadan önce ayrıntılı incelenerek raporlar hazırlandığından bahsettiniz. Kanun tekliflerinin sayısının çok yüksek olduğu ve birçoğunun Genel Kurul gündemine dahi girmediğini biliyoruz. Bu gerçeğe rağmen, bütün kanun teklifleri için rapor hazırlıyor musunuz?”

Bizim hazırladığımız raporlar tasarı ya da teklif olsun komisyon raporuna bağlandıktan sonraki aşamada bize intikal eden tasarı ve tekliflere yönelik. Sizin bahsettiğiniz, zannedersen, daha henüz komisyonlardan geçmemiş teklifler. Bu nedenle onlar hakkında herhangi bir rapor hazırlamıyoruz ama komisyondan geçtikten sonra onlar hakkında da rapor hazırlanıyor.

MODERATÖR – Bütün konuşmacılara teşekkür ediyoruz.

Burada şekli olarak kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığındaki aşamasını, sürecini konuşmacı arkadaşlarımız ortaya koymuş durumdalar. Umarım yararlandınız.

Bundan sonraki oturuma, ara vermeden devam edilecek; salondan ayrılmayalım.

Ben de hepinize sabrınız için teşekkür ediyorum. Başarılar diliyorum.

SUNUCU – Efendim, konuşmacılarımıza çok teşekkür ediyoruz.

Sayın konuklar, değerli misafirler; normalde bir mola verilecekti fakat programın sarkmasından dolayı ara vermeden programımıza devam ediyoruz.

Siyasi parti gruplarının kanun yapım sürecine yaklaşımı konulu üçüncü ve son oturumun moderatörü Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkan Vekili Sayın Nevzat Pakdil.

Sayın konuşmacıları buraya davet etmek istiyorum.

AK Parti Grup Başkanvekili Sayın Bekir Bozdağ, Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili Sayın Mehmet Akif Hamzaçebi, Milliyetçi Hareket Partisi Denizli Milletvekili Sayın Emin Haluk Ayhan, buyurun efendim.

Barış ve Demokrasi Partisi Grup Başkanvekili Sayın Bengi Yıldız yurt dışında bulunduğundan dolayı sempozyuma katılamıyor.

KANUN
YAPIM
SÜRECİ
SEMPOZYUMU
17/01/2011



ÜÇÜNCÜ OTURUM
SİYASİ PARTİ GRUPLARININ
KANUN YAPIM SÜRECİNE
YAKLAŞIMI

(Moderatör: Nevzat PAKDİL,
TBMM Başkanvekili)

(Moderatör: Nevzat PAKDİL, TBMM Başkanvekili)

Bekir BOZDAĞ – Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili

M. Akif HAMZAÇEBİ – Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili

Emin Haluk AYHAN – Milliyetçi Hareket Partisi Denizli Milletvekili

Ü Ç Ü N C Ü O T U R U M

SİYASİ PARTİ GRUPLARININ KANUN YAPIM SÜRECİNE YAKLAŞIMI

(Moderatör: Nevzat PAKDİL – TBMM Başkanvekili)

MODERATÖR – Teşekkür ederim.

Saygıdeğer konuklar, saygıdeğer katılımcılar; öncelikle hepinizi saygıyla, sevgiyle selamlıyorum.

Bugün, Kanun Yapım Süreci sempozyumunun son oturumunu gerçekleştireceğiz ve kanun yapma süreciyle ilgili olarak nihai kararı verecek olan milletvekillerimizin temsilcileri olan değerli siyasi parti grup başkanvekilleri ve siyasi parti sözcüsü olan arkadaşlarımızla beraber bu oturumda bilgi ve tecrübelerimizi sizlerle paylaşacağız.

Konuşmamın başında şunu ifade etmek isterim ki: Tabii ki siyasi partiler de bir sivil toplum kuruluşudur çünkü kendi iradeleriyle mevzuatın öngördüğü şartları taşıyan, o ülkenin müracaatıyla siyasi partiler kuruluyor ve sonrasında da hakemlik için millete müracaat ediyorlar, milletin onayıyla iktidar oluyorlar, muhalefet oluyorlar veyahut da meclis dışında kalıyorlar.

Bu süreci yakinen taşıyan ve mecliste hep beraber çalıştığımız, en son geçen hafta büyük bir özveriyle, başarıyla Türkiye’deki temel kanunlardan üç tanesini gerçekleştirdiğimiz siyasi partilerimizin grup başkanvekili ve temsilcisi olan arkadaşlarımızla bu süreci değerlendireceğiz.

İlk söz, AK Parti Grup Başkanvekili ve Yozgat Milletvekili, değerli arkadaşımız Sayın Bekir Bozdağ’a aittir.

Sayın Bozdağ, buyurun efendim.

AK PARTİ GRUP BAŞKANVEKİLİ BEKİR BOZDAĞ – Sayın Başkanım, değerli katılımcılar; sözlerimin başında hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bugün burada, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve milletimiz açısından son derece önemli olan kanun yapma sürecine ilişkin değerlendirmeleri, görüşleri tartışıyoruz ve umarım, bu tartışmalar, değerlendirmeler meclisimizin bundan sonraki çalışmalarında yol gösterici olur. Ben, bu vesileyle bugün, burada AK Parti Grup Başkanvekili olarak kanunlaşma süreci içerisinde hem gördüğüm aksaklıkları hem eksikliklerimizi hem de yapılması gerekenlerle ilgili birtakım değerlendirmelerimi sizlerle paylaşmak istiyorum. Bunu yaparken de bir akademik çalışma değil, teoriye dayanan bir değerlendirme değil, daha ziyade pratik üzerinden gideceğim, değerlendirmesi, takdiri size ait.

Kanunlar Türkiye Büyük Millet Meclisine gelirken değişik şekillerde meclise ulaşıyor. Bakıyorsunuz, vatandaşın sorunları siyasi partiler tarafından tespit ediliyor ve bu sorunlara ilişkin tespitler bir şekilde bir araya getirilerek çözüm önerilerine dönüştürülüyor. Bunlar eğer hükümet tarafından yapılıyorsa kanun tasarısı şeklinde, milletvekilleri tarafından yapılıyorsa kanun teklifi şeklinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunuluyor. Hem partiler açısından hem milletvekilleri açısından bir hususun kanun teklifine dönüştürülmesine kadar geçecek süreye baktığınızda da onu neler doğuruyor? Bir defa sivil toplum örgütlerinin talepleri bu teklifi veya tasarıyı doğuran ana etkenlerden bir tanesi. Öte yandan, uygulamada yaşanan aksaklıklar, sorunlar, uygulayıcıların çözüm için Hükümete veya siyaset yapanlara götürdüğü öneriler bir başka etken oluyor. Öte yandan akademik çalışma yapanların ortaya koyduğu şeyler bir başka neden oluyor. Öte yandan ülkede yaşanan değişim, gelişimle dünyada yaşanan değişim ve gelişimin paralel yapılması gereken çalışmalar onlar da bunu zorluyor. Vatandaşların bireysel olarak yaşadıkları sorunlar, bunu siyaset kurumuna veya yetkililere aktarması ve benzeri pek çok etkenle beraber bunlar ilgili ve yetkili kişilere ulaşıyor ve ulaştıktan sonra da kanun teklifine, kanun tasarısına dönüşüp Türkiye Büyük Millet Meclisine geliyor.

Geldikten sonraki sürece baktığımızda, birinci aşama komisyonların incelemesi. Parlamentomuzun işleyişini yakından takip ediyoruz. Komisyonlara geldiği zaman bir teklif veya tasarı oradaki görüşmeler sırasında komisyon başkanı ilgili tarafları davet ediyor, eğer ilgili STK'lar varsa onları da davet ediyor ve komisyon görüşmeleri sırasında hem siyasi partilerin hem de milletvekillerinin hem de STK'ların temsilcilerinin çok etkin olduğunu görüyoruz. Ama benim kanunlaşma sürecinde özellikle temel yasalarda gördüğüm en büyük şey daha

ziyade hazırlayıcı durumda olan, tasarıyı veya teklifi hazırlayan bürokrat veya akademisyen kimlerse onların bu süreçte hem komisyondan hem de parlamentodan daha fazla belirleyici olduğunu da maalesef görüyoruz. Esasında, hazırlanma noktasında bunların elbette belirleyici olması lazım ama parlamentoya geldikten sonra görüşleri yol gösterici olmalı ve komisyonlar, Genel Kurul bunun üzerinde daha titizlikle durabilmeli.

Benim gördüğüm, baktığınızda bu noktada büyük bir eksiklik olduğunu görüyorum yani siyasi partiler arasında da esasında çekişmeye neden oluyor. Bizim aramızdan ziyade hocaların arasındaki çekişme parlamentoya zaman zaman yansıyor. Yani Ticaret Kanunu'nu yazan, getiren hoca benim veyahut da Ceza Kanunu'nu yapan eden hoca benim, öteki yok, benim... Bunun kamuoyu nezdinde psikolojik bir üstünlüğü olabilir ve bunun maalesef, parlamentoya olumsuz yansımaları oluyor. Biz bunu çok yaşadık o noktada.

Komisyonlarda bu işin niye daha fazla etkinliği yok? Komisyonlarda yeteri kadar uzman yok. Olan uzman arkadaşlarımız gayet yetkinler ama onların hem sayısını artırmak birinci ihtiyaçlar içinde benim görüşüme göre hem de bir kariyer sistemi getirmek... Buraya gelen değerli çalışma arkadaşlarımızın burada kariyer yapabileceği, başka bir kuruma giderse oradan daha fazla imkânları her açıdan burada bulabileceği bir ortamı hazırlamak ve burada da uzmanlık yapılırken her alanda, o işin uzmanları kadar tecrübe, birikim sahibi ekiplerin, uzman kadroların olması lazım. Şimdi, Adalet Komisyonunda ticaret hukukunu bilen bir uzman da olması lazım, ceza hukukunu bilen uzman da olması lazım, hukuk muhakemelerini bilen uzman da olması lazım, özel hukukun değişik alanlarını bilen uzman da olması lazım. Ama baktığınızda ne var orada? Sadece Tüzük hükümlerini bilen ve o hükümler çerçevesinde görüşmelerin seyrini, komisyon başkanına yapacağı danışmalarla şöyle olsun, böyle olsun diye ayarlayan ve ona rehberlik eden, ona bilgi aktaran bir yapıyı görüyoruz.

Bizim parlamentomuzda mutlaka bundan sonraki süreçler için -herkes değerlendirecektir ama Meclis Başkanlığının da değerlendirmesinde fayda var- uzmanlarla ilgili yapının sadece şekli olarak komisyon başkanının getir götür işlerini yapan değil hakikaten bu işi çok iyi bilen ekiplerin olduğu ve bu ekiplerin de kapsamlı olduğu, imkânların da ona göre verildiği bir yapıya ihtiyaç var, bir kariyer sistemine. O yok.

İkincisi de, Türkiye'de bir yasama akademisinin de kurulması lazım. Böyle bir akademiye de ihtiyaç var. Çünkü bunların derli toplu olması ve o çerçevede devam etmesi için buna ihtiyaç var. Biz bunun eksikliğini, aksaklığını çok görüyoruz. Sebebi: Bir kanun geliyor, beş madde, tasarı veya teklif. Şimdi, komisyonda geliyor beş tane değişiklik önergesi, Genel Kurulda geliyor beş tane

değişiklik önergesi. Şimdi, bu eksiklik kime ait? Tasarıyı sevk eden hükümete mi ait? Orada da bunu hazırlayanlar değişik uzmanlar. Hadi onlar hata yaptı. Komisyona geldi, komisyonda bu eksiklikleri görmek kimin görevi? Komisyon üyelerinin görevi, uzmanların görevi. Hadi orada gördük, beş tane teklif verdik, değiştirdik. Genel Kurula geldi, beş tane de orada veriyoruz. O zaman bu eksiklik kime ait? Önce hükümet, hadi komisyon kendine mal etti, ondan sonra Genel Kurul, Genel Kurulda da bir daha değişiklik. Bu neden kaynaklanıyor? Bu süreçler içerisinde görev yapan biz milletvekilleri dâhil herkesin bu noktada el yordamıyla iş yürütmesinden kaynaklanıyor. Çünkü bu noktada hakikaten ne Anayasamızda ne de Meclis İçtüzüğüümüzde herkesin elini bağlayan, ona rehberlik edecek bir düzenleme yok, genel geçer hükümler var. Onun dışında, komisyonlarımız, Genel Kurulumuz el yordamıyla, daha doğru bir ifadeyle biraz da basiretle bu işi götürüyor. Onun için, bu işi basiretten çıkarmakta fayda var.

Ben yeni vekil olduğumuzda, acaba kanun yapmayla ilgili bir kitap falan var mı diye baktığımda birtakım araştırmaları gördüm. Ama bunun kuralı, madde 1, madde 2 şudur şeklinde bir şey var mı? Yani fıkra nedir, madde nedir, bent nedir, alt bent nedir, atıf nedir, yürürlük kanunu nedir, intikal hükmü nedir? Acaba bunlarla ilgili, bunları detaylı anlatan ve bir şekil hukukunu ortaya koyan bir düzenleme var mı? Parlamentoda yok. Daha sonra Başbakanlıkta var. Şimdi kanunlara bakıyorsun, birisi fıkraları içeriden başlatıyor, birisi tam satırın başından başlatıyor, biri numara veriyor, biri numara vermiyor, alt bent, üst bent hepsi birbirine karışıyor.

Onun için, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kanun yapma süreci ve tekniğiyle ilgili, bana göre, bir şekli mevzuata çok acil ihtiyacı var. Yani bu bir kanun olabilir. Kanunun değiştirilmesi zor olabilir ama bunu belli bir usulde Meclis Başkanlık Divanı da bu işi yapabilir çünkü ihtiyaç olduğunda değiştirilmesi daha kolay olabilir veya bir şekliyle bizim bu noktada bunların nasıl olacağına ilişkin bir düzenlemeye ihtiyacımız var. Şu anda yok. Peki, nasıl gidiyor? El yordamıyla gidiyor. Onun için, bakın, bizim Genel Kurulumuz Komisyon gibi çalışıyor. Esasında Genel Kurulda bir kanunun her maddesinde önerge, her maddesinde konuşma, her maddesinde tartışma olur mu? Olmaz. Dünya parlamentolarına bakıyoruz, onlarda böyle bir usul yok ama bize bakıyorsunuz, aynı madde için komisyonda konuşuyoruz, önerge veriyoruz; aynı madde Genel Kurula geliyor, gene konuşuyoruz, gene önerge veriyoruz. Bizim Genel Kurulumuz Genel Kurul gibi değil, uygulamaya baktığınızda, bir ihtisas komisyonu gibi çalışıyor. Onun için, Genel Kurulu Genel Kurul gibi çalıştıracak, bizim bu anlamda ihtisas komisyonlarımızı daha güçlü hâle getirecek ve süreçleri herkesin katkısına daha açık hâle getirecek düzenlemelere ihtiyacımız var. Ama maalesef...

Bir İçtüzük değişikliğine, hem kanunlaşma sürecini daha iyi bir usule bağlayan hem de komisyonları ve Genel Kurulu gerçekten birbirinden ayıran ve Genel Kurulu komisyon gibi çalışma görüntüsünden kurtaran düzenlemelere şiddetle ihtiyacımız var. Beceremedik. Sizlerin kusuru değil. Bu, parlamentoya ait bir kusur. Maalesef, bugüne kadar... Ben diyorum, bizim Ahmet İyimaya'nın bir lafı var, "Parlamentonun ortak günahı" diyor, İçtüzük ile ilgili. Biz bu işi düzeltip bu ortak günahı kendimizi maalesef kurtaramadık. Umarım bundan sonraki süreçte kurtulabilir.

Benim gördüğüm bir başka eksiklik, dil konusunda ben çok muzdaribim. Bir Değerli Hocam da soru sormuştu bizden önceki oturumda konuşan arkadaşlara. Şundan muzdaribim: Şimdi, hükümetler değişiyor. Tabii, her hükümetin kendi fikriyatı var, kendine göre bir düşüncesi var, onun kullandığı kelimeler başka veya kanuna danışmanlık yapan hocaların kullandığı kelimeler başka yani hükümetten hükümete değişen dil veya kanun yapan hocaya göre değişen dil. Ben bir kitap okuyorum şimdi "yasama örgeni" diyor. Yani anladınız mı "yasama örgeni" ne demek, şimdi ona bakıyorum. Şimdi bu, fast food gibi bir dakika kullanılıp daha sonra kullanımı olmayan bir şey.

Şimdi, bizim dil konusunda öyle bir şey yapmamız lazım ki kanunların ortak bir dili olmalı. Hükümetler değişse bile veya bu işe rehberlik yapan hocaların ideolojik, siyasal altyapısı ne olursa olsun o ideolojiye, o siyasal altyapıya veya hükümetlerin duruşuna göre kullanılan kavramları kullanmaktan vazgeçip bizim ortak bir hukuk dilini oluşturmaya ihtiyacımız var. Bunu yapacak yer... Bunu kanunlaşma sürecinde biz yapacağız, parlamento yapacak. Bugüne kadar başardık mı dersenez, başaramadık. Bizim Medeni Kanun'un bir dili var, yani aşk olsun. Şimdi Borçlar Kanunu'nu ona uydurduk mecburen, onun bir parçası. Onu da biz yaptık. Şimdi o da hakeza öyle. Şimdi, böyle bir yapı olabilir mi? Hâlbuki, bunun bir usulü olsa... Hukuk kavramları dilini sokaktaki dile çevirmek yerine yani herkesin anlasın, herkes bilsin... Ya böyle olur ama bu bir bilim, kanun bir teknik konu. Öyleyse bizim o teknik konunun kavramlarını, ana kavramlarını bir marş gibi muhafaza etmemiz lazım, o ana kavramlarla ilgili şeyleri de ona göre ayarlamamız lazım. Ama buna imkân var mı?

Uygulamaya baktığınızda bu dil konusu, kanunların dili konusu, maalesef, hazırlayan hocalara, iktidarlara göre değişen bir üslup. Onun için, bir önceki kanunda bir konu (a) diye ifade edilmişse aynı konunun bir sonraki kanunda (b) diye ifade edildiğini görüyoruz. Buna ancak gülerler. Ama bu da Türkiye'de maalesef oluyor. Onun için, bu dil konusunda bizim kanunlaşma süreçleriyle ilgili eğer ileride bir çalışma yapacaksak -ki yapmaya da ihtiyaç var- bunu da mutlaka ele alıp bu konuda da bir dil birliğini asgari düzeyde hiç olmazsa temin noktasında çalışmaya ihtiyacımız var.

Bizim aşağıda yaşadığımız sorunlardan bir tanesi de şu: Hem hükümetten hem milletvekillerinden bol bol değişiklik önergesi Genel Kurulda veriliyor. Kanun görüşülmeye başlanmış, tam madde görüşülüyor, oylamaya geçilecek, bir önerge geliyor. Vekilden gelir, hükümetten gelir, nereden gelirse gelsin, esasında son derece yanlış. Ayaküstü yapılan değişiklikler hem sistemi bozuyor hem de iyi inceleme-irdeleme imkânı bulunmadığı için doğru yapayım derken yanlış yapma ihtimali ortaya çıkıyor. Onun için, yeni bir İçtüzük çalışmasında bunun da değişmesi lazım. Milletvekilleri değişiklik önergelerini, kanun Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmeye başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına vermeli ve Başkanlık bu önergeleri milletvekillerine dağıtmalı, bir şekilde ulaştırmalı ve herkes Genel Kurul müzakereleri başladığı zaman hangi maddede ne kadar değişiklik önergesi olduğunu, bu görüşmeler sırasında nelerle karşılaşacağını önceden öngörebilmeli, onu bilebilmeli. Şu anda var mı böyle bir şey?

MODERATÖR – Sayın Bozdağ, birkaç saniyenizi rica edeyim.

Şimdi, 15.40'ta başlayıp 16.25'te bitirecektik, 4 grup başkanvekili konuşacaktı, dolayısıyla kırk beş dakikalık süre vardı, yani on bir-on iki dakika sürerdi. Şu anda eşit kullandırmak istiyorum, sizin tamamlama sürenize göre diğer arkadaşların da süresini ayarlayacağım.

AK PARTİ GRUP BAŞKANVEKİLİ BEKİR BOZDAĞ – Sayın Başkan, süreyi uyarırsanız iyi olur. Ben, sürem dolmadı diye...

MODERATÖR – Şu anda süre doldu esasında. Siz tamamladığınızda diğer arkadaşlara da aynı süreyi kullandıracağım.

Buyurun.

AK PARTİ GRUP BAŞKANVEKİLİ BEKİR BOZDAĞ– Son olarak, tabii bu konuda çok eksikimiz var, parlamentonun çok eksigi var, milletvekillerinin çok eksigi var. Bu toplantının bu eksiklerimizi görme, değerlendirme, çözüme noktasında hepimize önemli yararlar sağlayacağına inanıyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

MODERATÖR – Sayın Bozdağ'a teşekkür ediyorum.

İkinci konuşmacı Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili ve Trabzon Milletvekili Sayın Akif Hamzaçebi.

Sayın Hamzaçebi, buyurun efendim.

CHP GRUP BAŞKANVEKİLİ MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ- Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Değerli konuklar “Yasa Yapım Süreci” konulu bu sempozyumu düzenleyen Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teşekkür ediyorum. Gerçekten, parlamento açısından son derece önemli bir konuyu gündeme getirmiş oldular. Uzmanlar tartıştılar, şimdi siyasi partilerin grup başkanvekilleri bölümünde de siyasi partilerin görüşleri ifade ediliyor. Bu çerçevede Cumhuriyet Halk Partisi Grubunun görüşlerini veya grup adına görüşlerimi ifade edeceğim.

Sabahki oturumları izleyemedim MYK toplantımız nedeniyle ama sunulan tebliğleri aldım, onlardan en fazla şekilde yararlanmaya çalışacağım.

Şunu gördüm ki, konuyla ilgili olarak emek veren, çalışan çok fazla sayıda arkadaşımız var. Bu sempozyum nedeniyle bu çalışmaları gözden geçirme fırsatım oldu. Konunun gerçekten Türkiye’de sahipleri var, hem akademisyenler hem uygulamacılar olarak, bu bana mutluluk verdi.

“Yasaların sahip olması gereken temel özellik nedir?” diye sorarsak, Anayasa’nın 10’uncu maddesi bunu ortaya koymuştur, eşitlik ilkesiyle. Kanun önünde eşitlik ilkesi gereği herkes dil, din, ırk, renk, cinsiyet, felsefi inanç, siyasi düşünce gibi unsurlar gözetilmeksizin kanun önünde eşittir, yani yasalar bu eşitliği gözetecek şekilde olmak, düzenlenmek zorundadır. Dolayısıyla, yasama sürecinde, parlamento öncesi aşamada bürokraside tasarılar hazırlanırken bütün bürokrasi bu eşitlik ilkesini gözeterek tasarıları hazırlamak zorundadır. Parlamento da yapacağı bütün yasalarda yine bu eşitliği gözetmek zorundadır. Bu eşitlik teoride kanunların genelliği olarak ifade edilmektedir. Yani kanunlar herkes içindir, hiç kimse için özel bir kanun çıkarılamaz. “Maddi anlamda kanun” olarak da bunu ifade edebiliriz. “Şekli anlamda kanun” olarak isimlendirebileceğimiz belirli bir konuya veya kişiye yönelik kanunları bundan ayrı tutmak gerekir, örneğin vatani hizmet tertibinden maaş bağlanması hakkında kanunlar gibi.

Kanunların genelliği ilkesinin doğal bir sonucu kanunların soyut olmasıdır ve kanunların nesnel olmasıdır. Bu özellikler kanunlarda aramamız gereken özelliklerdir. Bunun doğal sonucu, kanunlar kamu yararı için çıkarılırlar, hiç kimse için özel bir yasa çıkarılamaz. Bu böyle olmakla birlikte zaman zaman özel yasalar çıkarılmakta veya çıkarılmaya teşebbüs edilmektedir. Tabii ki özel yasa çıkarılırken bu yasanın içine şu kişinin şu durumu şeklinde bir ibare konulmuyor ancak o kişinin durumu sanki genel bir durummuş gibi yaygınlaştırılmak suretiyle kişiye özel yasa çıkarılmış oluyor. Belki başkaları da

bu esnada ondan yararlanıyor ama asıl yararlanacak olan kişi böylece biraz gözden kaçırılmış oluyor. Örnek vereceğim ben size: Şubat 2008’de kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiş olan 5736 sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Uzlaşma Usulüyle Tahsili Hakkında Kanun çok özel bazı kişiler için çıkarılmıştır ama kanun metninde o kişi yazmaz. İlk defa Türkiye’de yargı aşamasında bulunan birtakım vergi ihtilafları için, ta Danıştay’a intikal etmiş, hatta Danıştay’ın karar vermiş olduğu ihtilaflar için yeniden bir uzlaşma usulü getirilmek suretiyle bir düzenleme yapılmıştır. Görünüşte bu kanun geneldir ama genel değildir. Danıştay karar vermiş, mükellefe tebliğ edilmemiş o karar, o bile ince bir ayrıntıyla planlanmış ve bu Yasa’dan yararlanır hâle getirilmiştir.

Demek ki, yasaların genelliği ilkesini gözetmek tasarı hazırlayanların görevi olduğu kadar, tabii ki ondan çok daha fazla, parlamentonun görevidir. Bu çok önemli ama bu zaman zaman ihmal edilebiliyor, aşılabiliyor. Biraz önce bunun bir örneğini verdim. Başka örnekler de verebilirim ama oralara giderek orada konuyu hapsedmek istemiyorum.

Yasalar kimin eseridir, yasaları kim yapıyor? Parlamento yapıyor. Parlamenteoya tabii ki yürütme organı olan hükümet ağırlıklı olarak tasarı getirir, milletvekillerinin getirmiş olduğu teklifler de yürütme organının içinden çıktığı iktidar partisinin desteğini aldığı ölçüde yasalaşabilir. Bunda bir sakınca yok, demokrasi açısından çoğunluk rejimini kabul etmişsek doğal olan budur. Ama gelişmiş demokrasilerde, sivil toplumun güçlü olduğu demokrasilerde önemli konularda sivil toplumda mutlaka bir uzlaşma sağlanır veya çok büyük ölçekte bir uzlaşmanın sağlanmasına gayret edilir. Orada uzlaşma sağlanmış ise artık parlamentoda o tasarı o kadar büyük tartışmalara neden olmadan çıkar.

Şimdi, dolayısıyla, yasalar parlamentonun, iktidar partisinin eseri gibi gözüküyor ama olması gereken sivil toplumun eseri olmasıdır. Peki, neden yürütme organı parlamenteoya daha çok hâkimdir? Bunu da bilgiye hâkim olmakla açıklayabiliriz. Bilgi artık, bir iktidar aracıdır, bilgiye sahip olanlar bugün iktidar oluyor, bilgiye sahip olamayanlar iktidar olamıyor veya bir siyasi parti iktidar olduğu anda bilgiye hâkim konuma geliyor, bilgiye hâkim konuma geldiği için çok daha iyi tasarıları hazırlayabiliyor. Bilgiye hâkim olanlar çok daha iyi tasarı hazırlarlar. Bilgiye hâkim olanlar toplumu ikna ederler. Bu herkes için geçerlidir.

Dolayısıyla, iktidarın sahip olduğu bilgilerin, yürütme organının sahip olduğu bilgilerin bütün toplumla, sivil toplumla paylaşılması yasa yapım sürecinde önemlidir ama genelde, bu dönem iktidarında kastetmiyorum, genelde Türkiye’de iktidarlar, yürütme organları bilgileri bütün boyutlarıyla toplumla

paylaşmazlar. Ben hatırlarım, Maliye Bakanlığında bir tasarı hazırlanıyordu bir dönem, bir arkadaşımız şöyle bir şey demişti “Gerekçeyi o kadar çok kapsamlı yazmayalım, her kapsamlı gerekçe parlamentoda soru olarak bize dönecektir.” Böyle bir alışkanlığın olduğunu ifade etmeliyim. Ama bilgiyi Türkiye’de yönetimler, hükümetler toplumla mutlaka paylaşmalıdır. Bu ne kadar paylaşılsa yasa yapım sürecimiz o kadar kaliteli olur.

Yasayla düzenlenmesi gerekmeyen konular yasayla düzenlenebiliyor zaman zaman. Bürokrasi sorumluluktan kaçıyor ise sorumluluğu siyasilere atmak uğruna, onlara verebilmek için bir yasa maddesi hazırlıyor, hükümet de bunu savunuyor, getiriyor. Bir tane örnek vereceğim: 18/6/2009 tarihli ve 5911 sayılı Gümrük Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 3’üncü maddesi ile 4458 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesi değiştiriliyor, birinci fıkrası diyor ki: “Gümrüklerde ortaya çıkan sorunları ve tereddütleri incelemek suretiyle gidermeye Müsteşarlığın önerisiyle bağlı bulunduğu Bakan yetkilidir.” Yani Müsteşarlık, idare ne için vardır? Vatandaşın sorunlarını çözmek için vardır, işler yürüyecek, vatandaşın sorunu varsa bunlar çözülecek, tereddütler varsa giderilecek. Ne diyor Gümrük Müsteşarlığı, daha doğrusu bu kanunu getiren hükümet? Diyor ki: Gümrüklerde çıkan sorunları çözmeye aşağıdaki daire başkanı değil bakan yetkilidir, tereddütleri bakan giderecek. Neden? Bürokrasi korkuyor çünkü, burada bir şey olursa sorumluluk bakanın olsun. Bakan da bunu, itirazlara, eleştirilere rağmen “Ya olsun, bürokrasi öyle getirdiyse böyle çıkaralım.” Şimdi, böyle bir kanun olmaz değerli arkadaşlar. Bu, yasaya girmeyecek, yönetmelik konusu bile olmayacak, bir mevzuat konusu olmayacak bir düzenlemedir ama Türkiye’de böyle düzenlemeler yasaya girebiliyor.

Yasa tasarıları ve teklifleri parlamentoda zaman zaman uygun komisyonlarda görüşülüyor. Bu, yasa yapım sürecini son derece olumsuz etkileyen bir düzenlemedir. Meclis Başkanının takdirine göre bir tasarı Plan ve Bütçe Komisyonu yerine Sanayi ve Ticaret Komisyonuna gidebiliyor veya Sanayi ve Ticaret Komisyonuna gitmesi gereken bir tasarı Plan ve Bütçe Komisyonuna gelebiliyor. Millî Eğitim Komisyonuna gitmesi gereken bir tasarı Plan ve Bütçe Komisyonuna geliyor, Plan ve Bütçe Komisyonuna gelmesi gereken başka bir komisyona gidebiliyor. Hep Plan ve Bütçe Komisyonunu örnek verdim. Uzun yıllar Plan ve Bütçe Komisyonunda görev yaptığım için bu tip tasarılarla ve tekliflere çok yakinen tanıklık ettim, o nedenle örnek veriyorum. Bir Teşvik Yasası, Plan ve Bütçe Komisyonu yerine Sanayi ve Ticaret Komisyonuna gitmiştir. İstihdamla ilgili teşvikleri öngören bir başka tasarı Plan ve Bütçe

Komisyonu yerine Sanayi ve Ticaret Komisyonuna gitmiştir. O nedenle onlar Genel Kuruldan hatalarla yasalaştır.

Bir başka örnek vereceğim, bunu bir başka başlık altında vereyim izninizle. Önergelerle zaman zaman yasalara müdahale edilir. Doğaldır, milletvekilleri görüşlerini önergelerle yasa tasarısına veya teklifine yansıtmak ister. Bazen hükümetler bu önergeleri komisyonda getirmek ister ama hükümetler komisyonda önerge veremediği için milletvekillerinden rica ederler, onlar önerge verirler. Siz ısrar edersiniz “Aman bir dakika, bu yanlış oluyor.” dersiniz ama hükümet, iktidar partisi gücünü arkasına aldığı için onu oradan geçirir, hatalı çıkar. Bir tane örnek vereceğim ben size: 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 57’nci maddesine 2006 yılında 5467 sayılı Kanun’la bir fıkra eklendi. Dün gibi hatırlıyorum “Yapmayın, yanlış yapıyorsunuz.” dedim, “Hayır, biz bunu yapacağız.” dediler. Yükseköğretim Kanunu’nun 57’nci maddesi ita amirini düzenliyor. İta amiri kurumlarda harcama yetkilisi olan “Bunu ödeyin.” talimatını verecek olan kamu görevlisidir. Yeni yasada, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda bunun adı “harcama yetkilisi” oldu. Şimdi, ne diyor bu önergeyle buraya sokulan hüküm: “Vakıf üniversitelerinde ita amiri mütevelli heyet başkanıdır.” Hoppala... Şimdi, ita amiri bir kamu mali yönetimi kavramı değil midir? Evet. Vakıf üniversiteleriyle ne ilgisi var bunun? Vakıf üniversitelerinin parası, bütçesi o vakıftan sağlanmıyor mu? Yasa koyucu onu da mı denetim altına almak istiyor kamu hizmeti yaptığı için? Belki öyle anlayabilirim. O zaman, peki, vakıf üniversitelerinde ita amiri tanımı yapıyorsanız vakıf üniversitelerinin yatırım programının parlamentoya gelmesi gerekir, vakıf üniversitesinin bütçesinin parlamentoya gelmesi gerekir. Niye bu düzenlendi? Efendim, Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyeleri gitmişler bir üniversiteye, orada problem olmuş, böyle bir düzenleme yapalım demişler, dekan mı, rektör mü, kim olacak? İşte, mütevelli heyeti başkanı. “Yahu yapmayın, mütevelli heyeti üyeleri bu denetimi yanlış yapmışlar, raporu yanlış düzenlemişler.” “Hayır, yok, biz o raporu esas alırız.”

O yanlış rapor bugün Türk yasama mevzuatına bir yanlış hüküm olarak girmiştir. Bunu birkaç kere de örnek verdim ama hiç kimsenin umurunda olmadı “Bu adam bir şey söylüyor, şunu düzeltelim.” şeklinde kimsenin de kılı kıpırdamadı. Gidiyor şimdi. Mütevelli heyet başkanları da biz ita amiri olduk diye herhâlde seviniyorlardır, gururlanıyorlardır, belki kartvizitlerine bir “ita amiri” unvanı da koyabilirler.

Bu bize yasama sürecinin sağlıklı işlediğini gösteriyor. Çok zaman iyi tartışmalar da oluyor. Şimdi tamamen bu süreci dışlamayı ve kötümser

bakmayı doğru bulmuyorum, çok kaliteli, çok düzeyli tartışmaların olduğu oturumlar da vardır, güzel tartışılan, güzel yapılan yasalar da vardır ama zaman zaman hükümetin ve bazı parlamenterlerin veya iktidar partisinin ısrarları bu tip yanlış yasaların çıkmasına neden olabiliyor.

Şimdi, yine biraz önce dedim ki “Tasarılar uygun komisyonlara sevk edilmiyor.”

MODERATÖR – Sayın Hamzaçebi, konuşmanızı toparlar mısınız.

Buyurun.

CHP GRUP BAŞKANVEKİLİ MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ–
Toparlıyorum Sayın Başkan.

Hatırlıyorum, 5510 sayılı Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda değişiklik öngören bir tasarı vardı. İlgili bakan, sanıyorum Meclis Başkanından rica etti, hatta bir başka komisyona gitsin diye ama sonuçta tasarı bize geldi, bize derken Plan ve Bütçe Komisyonuna. Şimdi, orada bir örnek verdim ben. Madde yanlış yazılmış, noktalı virgül yanlış yerde kullanılmış, öyle bir yanlış yerde kullanılmış ki serbest meslek erbabının sigorta kapsamına alınmasıyla ilgili bir düzenleme fakat bir araya bir noktalı virgül koymuşlar, cümle başka bir anlama бүрүнüyor. Bir de örnek verdim “Sayın Bakan, değerli komisyon üyeleri; bakın, bu noktalı virgölü burada tutarsanız Orhan Pamuk -veya bir başka yazar ama Orhan Pamuk örneğini vermiştim- bir işverene bağlı olarak roman yazarsa ancak sigortalı olabilir, kendi adına roman yazarsa sigortalı olamaz, öyle düzenliyor.” dedim. “Hayır.” “Efendim, öyle yazmışsınız. Noktalı virgölü kaldırıp virgöl dersiniz, dediğiniz olacak. Noktalı virgöl başka bir anlama бүрүndürüyor. Biz böyle iyi niyetli bir katkı vermeye çalışıyoruz. Noktalı virgöl kalktı tabii ama sonra ben ayrıldım, bir başka toplantıya gitmiştim, Bakan benim arkamdan “Ya, noktayla virgülle uğraştınız orada.” diye böyle bir eleştiri yapmış. Şimdi, noktalar, virgüller, kelimeler çok önemli. Bunlar yeterince özenle kullanılmıyor. Bunun çözümü, meclisin yasama bürokrasisinin, meclisin uzmanlık kapasitesinin güçlendirilmesidir. Tabii ki, buradaki uzman arkadaşlarımız bu konunun uzmanı sonuçta ama uzmandır, görüş verir, o görüşe parlamento uyar veya uymaz. Uzman kapasitesi güçlendirilmeli, sayıca güçlendirilmeli, nitelik olarak güçlendirilmeli. Bu kapasitedeki güç artırımı yasaların kalitesini düzelterektir. Bunu önemsiyorum.

Bir iki öneri daha yaparak konuşmamı sonlandırmak istiyorum. Bir örnek daha vereceğim öneri yapmadan önce. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetim ve Kontrol

Kanunu'nun 14'üncü maddesi bugüne kadar uygulanmadı. 14'üncü madde diyor ki, kamu gelirlerini azaltacak, kamu giderlerini artıracak, kamuya yük getirecek tasarıların getireceği bu yükün hesabını ilgili bakanlıklar yapar, tasarıya eklerler. Bu malî anayasa, Kamu Malî Yönetim ve Kontrol Kanunu malî anayasadır, bütün yasaların buna göre hazırlanması gerekir ama şu ana kadar buna uyulmadı. Bu eksikliği Plan ve Bütçe Komisyonu, efendim, komisyonda hatırlatarak bakanlardan bir tablo alarak gidermeye çalışıyor ama esas olan, o gelir-gider hesabının tasarıya eklenmesidir. Hatta sosyal güvenlikle ilgili tasarılar da yirmi yıllık aktüeryal hesapların tasarıya eklenmesi gereklidir ama eklenmiyor.

Önerilerim: Birincisi, böyle çift meclis önerileri var, onlara katılmıyorum. Yani iki meclis olursa, cumhuriyet senatosu olursa işte yasaya oraya gider, hatalar orada düzeltilir. Bu, yasama sürecini uzatır. Genel Kurulda aynı yasayı iki kez görüşme deniliyor. Buna katılmıyorum ama belli konularda, belki ilgili komisyonlarda bir tasarıyı iki kez görüşmek mümkün olabilir. Komisyonlarda görüşmeye başlamadan önce, görüşmeyle tasarının parlamento ya veya kamuoyuna duyurulma süresi arasında makul bir zaman olmalı, örneğin iki hafta gibi bir zaman olmalı. Sivil toplum örgütleri mutlaka davet edilmeli. Çoğunlukla onlar duyup geliyor ama duymayanlar olabiliyor, onlar mutlaka davet edilmeli. Uygun komisyonda görüşülmemiş olması tasarı veya teklifin bir iptal nedeni olabilmeli, bunu Anayasa'ya koymalıyız. Uygun komisyonlarda görüşülmeli. Bu çok önemli. Uygun komisyonda görüşülmezse tasarı, yanlış çıkabiliyor.

Daha belki söylenecek bazı şeyler var ama sözlerimi burada bitirmek istiyorum, bitirirken hepinize saygılar sunuyorum.

MODERATÖR – Sayın Hamzaçebi'ye çok teşekkür ediyorum.

Üçüncü konuşma, Milliyetçi Hareket Partisi Grubundan Denizli Milletvekili Sayın Emin Haluk Ayhan'a aittir.

Sayın Ayhan, buyurun efendim.

MHP DENİZLİ MİLLETVEKİLİ EMİN HALUK AYHAN – Teşekkür ediyorum Sayın Başkanım.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sayın Başkanvekili, Sayın Grup Başkanvekilleri, sayın milletvekilleri, değerli hocalarım, kıymetli bürokratlar, sayın misafirler, sayın basın mensupları; hepinize saygılar sunarak sözlerime başlamak istiyorum.

Bugün üzerinde çalıştığımız konu, sempozyumun adı “Kanun Yapım Süreci Sempozyumu” olarak belirlenmiş. Alt başlık olarak da “Kanun tasarılarının hazırlanması süreci, kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi süreci, siyasi parti gruplarının kanun yapım sürecine bakışları” olarak üç alt ana grupta toplanıyor. Şimdi, detay başlıklar da var ama buna girmeye hem vaktimiz yok hem de süre sınırlı. Ancak üzerinde uzlaşılan yeni İçtüzük taslağında benim benimsediğim birkaç hususa öncelikle değinmek istiyorum: Bunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve milletvekilliğinin saygınlığının korunması; bir diğeri, yasama süreleri planlı ve programlı olmalı ve öngörülebilirliğin sağlanması. Torba kanun ve temel kanun uygulamalarının kaldırılması, en azından istisnai zorunluluk halleri dışında olmaması. Komisyon başkanlık divanlarında muhalefet partilerine yer verilmesi. İhtisas komisyonlarının –burasını çok önemsiyorum- alt yapılarının güçlendirilmesi, Sayın Başkanvekilleri de ifade ettiler.

Şimdi, kanunların çok büyük bir kısmı ülkemizde tasarıya dayanıyor. Tasarının hazırlandığı, kaleme alınıp hazırlandığı yer Başbakanlık ve ilgili bakanlıklar. Yasa yapım sürecinin en önemli ilk aşaması oluşturduğu alan. Başbakanlık tarafından koordine edilen bu aşamadaki yetersizlikler, siyasi tavırlar ve meclisteki hızlı yasama nedeniyle çoğu zaman düzeltilmeden yasalıyor. Kanun yapım sürecinde hükümet bünyesindeki hazırlık aşamasında yeterli zaman ayrılmalı, kanunla ilgili sosyal kesimlerin ve sivil toplum örgütlerinin katkısı mutlaka alınmalıdır. Kanun bir kere çıksın, sonra yeni değişiklikler yapıp düzeltiriz yaklaşımı Türkiye’de -biraz önce de ifade edildi- kanun enflasyonu olgusunu ortaya çıkardı. Bütün bunları niçin söylüyorum? Bazı pratik yaşadıklarımızı anlatarak konuya yaklaşmak istiyorum, aksi takdirde, son konuşmacı olmanın verdiği zorluğu bildiğim için, işi çok teorik bazda da götürmek istemiyorum.

Şimdi, tasarısı meclise geliyor, altında bakanlığın imzası var, kurum temsilcileri komisyona geliyor, hiçbirinin tasarısından haberi yok. Altında Bakanlar Kurulunun tamamının imzası var. Komisyon alt komisyona havale ediyor, sıfırdan tasarısı yazılmaya başlanıyor, tereddütler hâsıl oluyor, bürokratlar istese

de istemese de ilgili bakanlara sorma ihtiyacını mecburen hissediyorlar ve bunu sık sık yapmak zorunda kalıyorlar. Bu durumda bazı bürokratlar söylemleri ve kurumsal düşüncelerinde ısrar da edebiliyorlar. Bunu yapmak gerçekten güç, her zaman mümkün de değil fakat bazı bakanlar o bürokratların bir daha komisyona gönderilmemesini diğer bakanlara söylüyorlar. Bunu da bilinçli veya bilinçsiz ifade ediyorlar, tutanaklarda, zabıtlarda görüyoruz bunları. Şimdi, bu tür sıkıntılar var.

Biraz daha açmak istersek, böyle bir tasarı geliyor, aynı tasarıya ilişkin görüşlerini bir başka bakanlığın temsilcisi ifade ediyor, hem de sekiz on sayfa fakat bir dahaki alt komisyon görüşmelerinde aynı bürokrati görmeniz mümkün olmuyor. Bu, sıkıntının bir tanesi. Tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisine geliyor, hatta komisyona havale ediliyor. Tasarının üzerindeki “tasarı” kelimesi daksilleniyor -şimdi, Sayın Grup Başkanvekilimizin bir tanesi burada olmasa arkasından konuşmuş olacaktım, espri yaptım, iyi ki geldiniz dedim; böyle, arada tatlı şeyler de oluyor- el yazısıyla, sayın milletvekili teklifi olarak tekrar komisyona geliyor. Gerçekten, madde gerekçeleri, teklif metni hiç değişmeden, çok kısa bir sürede, belki de aynı gün metin olarak geri geliyor. Bunun da garipsenmediğini düşünelim. Yapılmak istenen değişiklik daha birkaç ay önce değiştirilen şekline getirilmek için var gücüyle uğraşılıyor. Sebebini soruyorsunuz, gerçekten, belki de ülkeye yeni bir yatırımın gelmesi için gayret ediliyor ama iki ay önce yaptığınız yanlış o günkü gerekçelerine baktığınızda çok farklı olduğunu görüyorsunuz, burada da sıkıntı ortaya çıkıyor. Tasarı hiç ilgisi olmayan bir komisyona geliyor. Bu esas komisyon üyelerine -çok sert bir ifade kullanmak istemiyorum ama- hoş bir davranış biçimi olmuyor. Bütün onları atlıyorsunuz, onların görev alanını, hiç ilgisi olmayan bir komisyonla paylaşıyorsunuz. Biraz önce Sayın Çebi ifade etti, ben de Plan ve Bütçe Komisyonu üyesiyim. İlk göreve başladığımda Devlet Planlama Teşkilatında bütçeye bakıyordum 80 yılında, müsteşar oldum yine aynı komisyona geldik, vekil olduk kader bizi oraya düşürdü, aynı şeyleri görmeye devam ediyoruz.

Şimdi, bunun da düzenlenmesi lazım. YÖK'teki öğrencilerin af meselesi, torba tasarının içine, tasarıyla da gelmiyor, önergeyle getirilmek isteniyor. Bazı kanun tasarıları “çok acil” koduyla geliyor. Bu tasarı yasallaşmazsa dünya yıkılacak sanıyorsunuz. Bu tasarıdan diğer ülkeler, OECD ülkeleri, G-20 ülkeleri, dünya da krizde, bundan da istifade etmek istediklerini sayın bakanlar ifade ediyorlar, fakat bazı hükümet üyeleri tasarıda imzaları olmasına rağmen buna karşı çıkıyorlar. O zaman ne oluyor? Tasarı uykuya alınıyor. Tasarı genel kurulda bekliyor. Çok önce, altı ay önce bize o kadar sıkıştırıldığı, muhalefet şerhi yazdığımız bir tasarıya bile, olumlu muhalefet şerhi nasıl yazılır diyeceksiniz,

yazdık ama bugün o tasarı Genel Kurulda belki iktidarın getirdiği şartlarda değişti gerekçesi, muhalefetin yazdığı, muhalefetin gerekçesi şartlar da değişti. Bunu ciddiye almamış oluyoruz. Hâlbuki bu ifade edilebilir, söylenebilir, bugün gerekli denilebilir. Bunlar kabul edilmeyecek şeyler değil ama her şeyi iki gün içine sıkıştırmanın bir anlamı yok.

Şimdi, bunu, hep iktidarı tenkit ederek bir örnek veriyormuş gibi bir havaya da girmek istemiyorum. Muhalefet milletvekili olarak, bir de bu işlerin içinden gelen biri olarak, önümüze bir metin geldiğinde önce bu nasıl tenkit edilir diye de çok kolay, onu da yakalıyoruz, ona da yaklaşıyoruz fakat iktidar da tasarının olumlu yönlerini söylemekten imtina ediyor, onlar da alışmışlar muhalefete, hangi tasarımı getirirseniz getirin, gerekçede, 2002’de şöyleydi diyerek başlıyor. Yani bunu bir tenkit için falan söylemiyorum. Bu vakitte bir espride, biraz da rahatlatma amacıyla söylüyorum, bir katkı olsun diye söylüyorum. Gerçekten burada sıkıntı var. Malî kural tasarısına o kadar uğraşıldı, o kadar sıkıştırıldı ama sonradan vazgeçildi. Bunun en azından etik olarak, kamuoyuna neden vazgeçildiğinin ilgili bakan tarafından da anlatılması lazım.

Bir diğer örnek: 2009 mahallî idare seçimleri öncesi bir tasarı Türkiye Büyük Millet Meclisine gelmiş. Şimdi, bu tasarıda ne var? Bu mahallî idare gelirleriyle ilgili bir artış, bir yeni düzenleme, ocakta görüşmeye başlıyorsunuz ama daha bir ay önce veyahut on beş gün önce Genel Kurulda program kabul edilmiş, bütçe kabul edilmiş, siz bütün gerekçelerini oraya koymuşsunuz, rakamları düzenlemişsiniz. Bunun dışında bir şey. Ya onu görüşmeyecektik, ya bu gelmeyecekti. Yani söylemek istediğim şey, bir iç tutarlılığın olması lazım. Bu bizim verdiğimiz önerelerde de olabilir, madde değişikliklerinde de olabilir.

Şimdi son bir örnek vereceğim: Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonundan geçen son torba tasarısı... Maliye Bakanı Sayın Şimşek ilk Bakan olduğunda böyle bir tasarıyla geldi bize. 5018 malum, çok konuşuluyor, vekillerimiz de ifade ediyorlar. 5018’e göre bunun olmayacağı, bu torba tasarının, böyle bir düzenlemenin yapılamayacağı gerekçeleriyle ifade edildi ve Sayın Bakan da hakikaten makul karşıladı. “Bu bir zorunluluktan doğdu, benim de bu ilk işim, bundan sonra getirmeyeceğim.” dedi ve biraz önce ifade edilen, o 14’üncü maddedeki, altındaki gelirleri giderleri de mümkün olduğunca getirdi fakat şimdi, bu tasarımı getirdi, bu son gelen tasarı 20 madde dendi, 120 madde geldi. Muhtevaya baktığınız zaman 216 madde. Kolay bir iş değil, söz veriyorsunuz, sözünün arkasında durmaya çalışıyor ama bir maddede duruyor, iki maddede duruyor, üçüncüde, dördüncüde durmuyor. Pırlantayla ilgili bir vergi hadisesi, komisyondan nasıl geldi, ne oldu, biliniyor

da, hükûmetin bir şeyi değil, söylediğiniz zaman, haberim yoktu, böyle bir şey oluyor. Yüzlerce önerge, talep, komisyonun önünde vatandaşlar, bizim Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi arkadaşların odalarının önünde, şu da buna girsin, havada önerge... Şimdi, önergeye arkadaşlar imza atıyor fakat öyle bir şey ki, imza atılan önergede, biraz önce ifade edildi, bir ok, bir çıkıntı, oraya bir kelime, bir virgül veya bir noktalı virgül, anlam tamamen farklılaşıyor. Önergeye imza atan arkadaş, iktidardan veya muhalefetten olsun, hiç olmazsa haber verin diyor. Şimdi, ifade etmek istediğim şeyler bunlar. Ve sıkıntıya giriyorlar.

Bazı önergeler var. Şimdi, bürokratlar yazıyor, ilgililer yazıyor fakat öyle şeyler oluyor ki, tanım yapıyorsunuz, belki Türkçe'ye yeni bir kelime de koyuyorsunuz, bu çok önemli, yeni bir terim getiriyorsunuz, parantez içinde İngilizcesi... Birbirimize söylüyoruz, yarın ben de bu hatayı yaparım, iktidar partisi milletvekili arkadaş da olsa, şunun üstünü çizelim diyoruz. Şimdi, dolayısıyla bu işin ciddiyetle ele alınması lazım.

Peki, ben bu işe nereden bulaştım, onu ifade etmek istiyorum. Daha önce OECD ile yapılan bir projede, Sayın Meclis Başkanımız bizi -Sayın Çebi de oradaydı- Danışma Kurulu üyesi yaptı. O şeyde bulunduğumuz için, bu işe ben katıldım. Arkadaşlar bana bunu teklif ettiler, kabul ettim. Gerçekten, o raporda, OECD ile hazırlanan raporda komisyon sistemi, parlamentonun işlerinin yönetimi, yasama yürütme ilişkileri ve burada şu anda konuştuğumuz yasama süreci ve yasamanın kalitesi... Şimdi, baktığımız zaman, demek ki buna ilişkin de önerilere, ihtiyaç hâsıl oluyor.

Şimdi, bir başka husus... Anayasa değişikliği yapıyoruz, referanduma götürüyoruz, vatandaş kabul ediyor. Şimdi, torba yasada bakıyoruz, özürllülerle ilgili pozitif ayrımcılık yapacaktık, 12 Eylülde sıkıntıya girenlerle ilgili pozitif ayrımcılık yapacaktık. Önerge veriyorsunuz, o dönemi tutuklu olarak geçirip, işte, sosyal güvencesini kaybedenlerin sosyal güvenliğinin sağlanması... İlgili sayın bakana söylüyorsunuz, bu da geçsin önerge olarak; Sayın Bakan diyor ki -insani olarak katılıyor hakikaten- ama bu ayak üstü cevap verilecek bir şey değil diyor, ama bu kürsüde o insanlar için ayak üstü ağlandı. Özürllülerle ilgili, iktidar partisine mensup milletvekili bir arkadaşımızın verdiği müspet bir önerge orada kabul görmedi. Yani çıkarılmasını istediği bir şey sıkıntıya girdi, en sonunda da çıkarıldı. Ben daha fazla uzatmak istemiyorum. Bunu aslında her şeyi tenkit etmeye yaklaşır bir şeye girmek istemiyorum ama aslında toplumsal sorunlar sadece kanunlarla düzenlenemiyor. Bazı kanunların uygulama alanı olmuyor, bazı uygulamaların

da kanunu olmuyor. Bu nedenle, her şeyi kanunla düzenleme anlayışından vazgeçilmesi gerektiği gibi, uygulaması bitmiş veya uygulama imkânı ortadan kalkmış, hiçbir hukuki değeri kalmamış, örtülü olarak ortadan kalkmış kanunların da, daha önce iki defa yapıldığı gibi, mevzuatının ayıklama yoluna da gidilmesi lazım. Bunun adı ister mevzuat ayıklama olsun ister başka bir şey olsun, gerçekleştirilmesinde yarar olduğu kanaatindeyim çünkü kanunlar ve bunlara bağlı oluşturulan alt hukuk normlarının açık ve güvenilir bir şekilde oluşturulması ve uygulamaya konulması gerekir. Bu, hukuk devletinin de gereğidir. Her yerde söylüyorum, daha önce de söyledim: Kanun yapımında demokratik kültür düzeyinin ve algının artması lazım, belli bir eşiğe doğru yaklaşmamız lazım. Bunun başarılamayacağı fikrinin toplumdan da yok edilmesi lazım. Bu olmaz, Türkiye’de olmaz, biz yapamayız, iktidar-muhalefet bu konuda bir araya gelmez... Bunu yıkmamız lazım. Bu olabilir, olabiliyor da.

MODERATÖR– Sayın Ayhan, konuşmanızı tamamlar mısınız.

EMİN HALUK AYHAN – Az bir şey kaldı Sayın Başkanım, bitireceğim.

Nitekim, son Ticaret ve Borçlar Kanunu’na ilişkin tasarıların kısa sürede yasalaşması topluma ümit vermiştir. Bu olayın iktidar ve muhalefetiyle, disiplinli ve gayretli girişimlerin değerli neticeler vereceği açık bir şekilde görüldüğü ve anlaşıldığı Milliyetçi Hareket Partisi tarafından kamuoyuna açıklanan basın bildirisinde yer almıştır. Ayrıca, Türkiye’nin içine sokulduğu kamplaşma ortamından sıyrılması için bu uzlaşma zemininin hayatın her alanına yayılması ve millet yararına ve hayrına lazım gelen icraatların yapılmasının gelecek açısından da olumlu bir nitelik taşıyacağı da ifade edilmiştir.

Bir örnekle bitiriyorum Sayın Başkanım. Borçlar, ticaret, hukuk muhakemeleri, yürürlük ve uzlaşmalara ilişkin kanunlar yaklaşık 3 bin madde, yanılıyorsam lütfen beni ikaz edin. Kaç günde yasalaştığını hepimiz gördük. Bunlar yine temel kanun olarak görüşülse, ortalama bir maddenin bir saat sürdüğünü kabul edelim, 3 bin saat eder. Ortalama sekiz saat/gün kesintisiz çalışmayla; aralıksız -yanlış hesap ediyorsam lütfen ikaz edin- 375 günlük bir çalışma gerektirir. Uzlaşma kültürünün ne kadar önemli olduğu meydanda değil mi? Toplumsal kültür asgari müştereklerde uzlaşmayı zorunlu kılıyor.

Hepinize saygılar sunuyorum, teşekkür ediyorum.

MODERATÖR – Sayın Ayhan, teşekkür ediyorum.

Dinleyicilerimizden ve katılımcı arkadaşlardan gelen sorular var.

Sayın Bozdağ, buyurun.

AK PARTİ GRUP BAŞKANVEKİLİ BEKİR BOZDAĞ – Sayın Başkanım, değerli arkadaşlar; bana üç adet soru geldi.

Birinci soru, Doç. Dr. Sayın Şeref İba tarafından soruluyor. Özü itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisinden çıkan kanunlarla ilgili uygulamayı izleme noktasında bir birim kurulması gerekir mi? Çünkü, soru da doğru bir soru. Esasında uygulamada zaman zaman kanunda olmayan bir hükmün varmış gibi uygulandığına veyahut da kanunun farklı yorumlandığına hepimiz şahit oluyoruz. Ben yanlış hatırlamıyorsam, buradaki arkadaşlar daha iyi bilecek ama; eskiden yasama yorumu diye bir konu vardı ve o yasama yorumu 1982 Anayasası'ndan sonra veya daha önce mi kalktı bilmiyorum ama 82'den sonraki süreçte yok. Yasama organı bir kanun maddesinin anlaşılması, yorumlanması konusunda uygulayıcılar açısından bir sorun çıktığı zaman, gerekçe de beni bağlamaz diyor yorum yapan kişi, ben maddeye bakarım diyor, gerekçeye de bakmam. Şu anda o noktada bir uygulama var. Eskiden Parlamentonun yasama yorumu yaparak, çıkarılan kanunla ilgili bir değerlendirme yapma imkânı vardı, daha sonra kaldırıldı bu. Bu tabii yeniden düşünülebilir, tartışılabilir, Parlamentoda böyle bir birim kurulmasının faydaları, sakıncaları tartışılabilir. Ben tartışmaya değer, önemli bir öneri olarak görüyorum. Parlamentonun çıkardığı kanunları uygulayıcılardan daha iyi anlayacağı, daha iyi yorumlayacağı zaten tartışmasız ama böyle bir birime de ihtiyaç olabilir. Tabii değerlendirilmesi lazım. Daha sonraki kanunların daha iyi yasalaşması ve uygulamada çıkan sorunlar çerçevesinde yasa koyucunun kendini ona göre düzeltmesi ve ona göre yasalara yansıtması açısından önemli olur. Ben tartışmaya değer, önemli bir konu olarak görüyorum ama nasıl olur, bunu tartışmakta fayda var.

DOÇ. DR. ŞEREF İBA – Yasama akademisi çerçevesinde.

AK PARTİ GRUP BAŞKANVEKİLİ BEKİR BOZDAĞ – Onun içinde de olabilir. Yani esasında yasama akademisi çok önemli, umarım Meclis onu hayata geçirebilir.

Bir başka konu, pek çok alanı ilgilendiren e-devletle ilgili bütün komisyonlardan geçen yasaların takibinin bir de bu gözle yapılması nasıl olur diye, Recep Usalan, Başbakanlık e-devlet danışmanı bir arkadaşımız soru sormuş.

Bu yeni, ağır ağır bizim sistemimize giriyor e-devlet. Bundan sonra öyle gözüktüyor ki, hayatımızın her alanında yerini alacak. Tabii bunun bütün komisyonlarda izlenmesi, takibi nasıl olur, onu tartışmak... Gene öyle

diyeceğim çünkü yeni bir şey bu. İttüzüğe bir hüküm mü konur, Başkanlık Divanı böyle bir karar mı alır, yoksa bir teamül oluşturulup, efendim, komisyonlar resen mi takip eder, bu gözle de incelenmesinde elbette ki fayda var ama buna bir formül bulunabilir, bu da önemli bir konu. Benim doğrudan bir formül önerme şeyim yok ancak alternatifleri söyleyebilirim.

Bir başka konu, Sayın Osman Çelik soruyor. Komisyonlarda uzman istihdamının gerekliliğini belirttiler. Komisyona gelen kanunun niteliğine göre hizmet satın alınması yoluna gidilmesi daha doğru olmaz mı? Meclislerin hizmet satın almasını ben şahsen hiçbir alanda doğru görmüyorum, sadece yasamayla ilgili değil, şimdi başka şeylerde de yapılıyor ama bu işin asli görevliler ve sürekli görevliler eliyle yürütülmesinin daha doğru olduğunu düşünüyorum, ama hizmet satın almaksızın, tabii, yetkin uzmanlarla istişare yapılması, onların değerlendirmesinde fayda var ve orada şu da yapılabilir: Geçmişte ben Ceza Kanunu Alt Komisyonunda çalıştım. Yani neredeyse bir yıldan fazla hocalar tüm mesaisini buraya şey yaptı. Meclisin danıştığı bu hocalara bir emek karşılığı –onlar şeref için geliyorlar ama- o emeği de zayı etmeyecek bir değerlendirmeyi yapmasında fayda var çünkü hakikaten komisyonlara danışmanlık, rehberlik yapan hocalar fisebilillah bu işi yapıyorlar, Meclisin böyle bir ödeneği de yok, böyle bir imkânı da yok. Onlar şeref için yapıyorlar ama bence bu şerefi, bu emeği de değerlendirmek ve Meclisin ona göre de bir karşılık vermesinde fayda var.

Uzmanların yasama üyeleri karşısında bir etkileri olur mu veya uzmanların görüşü yasamanın görev alanına müdahale olur mu? Ben uzmanlığın komisyonlarda önemli olduğunu söylüyorum ve güçlendirilmesi lazım. Bu, milletvekillerine emir vermesi anlamında değil. Benim danışacağım uzman... Ticaret Kanunu’nu görüşüyoruz. Şimdi, Ticaret Kanunu’nu görüşürken, Adalet Komisyonu’nda Ticaret Kanunu’nu bilen bir uzman var mı veya Mecliste Ticaret Kanunu’nu bir ticaret hukukçusu gibi bilen birisi var mı? Tarım Komisyonunda bir konuyu görüşüyoruz, tarımla ilgili bir uzman var mı veya işte, millî eğitimle ilgili bir konuyu görüşüyoruz, millî eğitimle ilgili bir uzman var mı? Yok. Peki, ne uzmanı var? İttüzük şöyle diyor, önerge şöyle verilir, işte, efendim, kabul-ret şöyle olur... Baktığınızda, usule dair öneride bulunan uzman... Usule dair öneride bulunan uzmanlar mutlaka olacak, onlar önemli ama işin esası konusunda da mütehassıs olan, o komisyonda görev yapan komisyon üyesi arkadaşların bir şey sorduğu zaman bilgisini alacağı ve bilgisine de güvenebileceği yetkinlikte olan arkadaşların her komisyonda, bir tane değil... Diyelim, Sağlık Komisyonuna bakıyorsunuz, ne var orada? Çalışma var. Çalışma uzmanı, sigorta uzmanı, aile uzmanı, yani sağlıkla ilgili olduğu için, o konularda uzmanlar olmuş olsa, yasama çalışmaları yapılırken

bir kanun geldiğinde o uzmanların komisyon başkanı adına bunları inceleme imkânı olsa ve orada bir bilgi verse ve komisyon üyeleri istese, ondan istifade etse ve sonra komisyon zaten gene yetkisini kullanacak, o bilgiden istifade edecek ama bu onlara müdahale etme anlamına gelmez. Yani bilgisi olanlara danışmak ve danışacağımız uzmanların çok olması bizim gücümüzü artırır ama azaltmaz, benim kastım o.

Kanun yazımında dil birliği konusu... Ceza hukukunun dili ile medeni hukukun dili bir olur mu? Bir olmaz. Ben onu da söylemedim. Benim söylediğim şey, kanun yazarken ortalama bir dil, ortalama bir üslubun olması, onu tutturmamız lazım.

Şimdi, ceza hukukunda kullanılan dile bakıyorsunuz, başka, bambaşka bir dil, medeni hukukta kullanılan dile bakıyorsunuz, bambaşka bir dil, borçlara bakıyorsunuz, o da ayrı bir dil. Bu yanlış. Yani dilimiz nasılsa biz öyle kullanmalıyız, ideolojilere göre, sokaktaki birtakım şeylere göre, efendim, şuna buna göre değişen dili değil, hakikaten o ilmin, o hukukun içinde yerleşmiş kavramlara önem vererek ve onları koruyarak, ona göre bir dil getirmemiz lazım. Ceza hukukunun dili ayrı olacak, çünkü iştirak medeni hukukta yok, teşebbüs medeni hukukta yok, herhâlde onu da medeni hukuk kavramlarıyla yazmayacağız, onu ayrı yapacağız, ama ehliyetle ilgili kavram her yerde var, biz onu aynı şekilde her yerde kullanabiliriz. Yani mümkün olan neyse bu noktada onu yapmak ve dil birliğini sağlama açısından çok önemli görüyorum. Noktası, virgülü, yani pek çok kanunda noktalama işaretleri bile maalesef doğru kullanılmıyor, yanlış kullanılıyor. Nokta, virgül, ünlem, noktalı virgül, soru işareti, bir sürü. Bunları kullanmaya ihtiyaç var mı? Olmayabilir, ama olanlar nerede kullanılıyor, baktığınızda, ben kanunların büyük bir kısmında virgüllerin doğru yerde kullanıldığına şahit değilim, virgül yanlış yerde kullanılıyor, noktalı virgül hakeza yanlış yerde kullanılıyor, ama bunun bir usulü olması lazım değil mi? Noktalı virgül şöyle... Tamam, dil kuralları var, onu herkesin bildiğini biz varsayıyoruz, ama herkes bunu bilmiyor, ama kanun yaparken bunun bir usulü olması lazım, dil noktasında da bizim asgari müştereklerimizin olması lazım, hükûmetlere göre, kanun hazırlayıcılarına göre, komisyon başkanlarının keyfine göre değişmeyecek asgari kuralları kanun yapma tekniği açısından yerleştirmemizde fayda olduğunu düşünüyorum, yoksa hükûmet değiştikçe diller başka olur, ileride çok çok ayrı ayrı sözlüklerle kanunları anlamaya çalışabiliriz, onun için dil birliğini ben önemsiyorum.

Son bir soru...

MODERATÖR – Biraz seri olursanız Sayın Bozdağ...

AK PARTİ GRUP BAŞKANVEKİLİ BEKİR BOZDAĞ- “Bir nesne veya mefhumu yirmi kelimeyle karşılayan bir dile sahiptik, bugün ise yirmi nesne veya mefhumu bir kelimeyle karşılar olduk. Devlet eliyle dilini tasfiye eden bir ülke iyi bir kanunu nasıl yapar? İyi uygulayıcılara sahip olmasıyla birlikte iyi bir kanun nasıl olur?” diye Mustafa Kula isimli bir avukat arkadaşımız sormuş.

Tabii, dil önemli, demin de söyledik. İnşallah, hep beraber dilimizi zenginleştirerek, ama müdahale etmeden... Aslında ben hep dilin müdahalelerle zenginleşeceğine inanmayanlardanım. Yani kurumlar falan dili zenginleştirmez, dil kendi kendine zenginleşir, kendi kendine gelişir, kendi kendine değişir. Biz bu zenginleşmeye, gelişmeye, değişmeye saygı duyarak yolumuza devam edersek daha iyi olur. Benim şahsi görüşüm, tabii, katılmayanlar olabilir.

Şimdi “şart” kelimesi çıktı, “koşul” geldi, mesela “şart” geçen şiir, edebiyat, divan bir sürü iş gitti. Eskiden “mesele” vardı, şimdi “sorun” geldi, “mesele”yi unuttuk, ama içinde “mesele” olan o kadar şey var ki hepsi gitti. Bizden sonraki kuşak “mesele”nin ne olduğunu bilemeyecektir, ama biz dilimizi öldürüp yerine yeni bir kelime koyarak, yani bir yandan katledip bir yandan doğurarak bu işi yapamayız, hem dilde cellatlığa son vermemiz lazım hem de zorla doğuma, sezaryenle doğuma son vermemiz lazım. Bu kendi kendine gelişen bir süreç olmalı ve biz de kendi kendine gelişen şeylere sahip çıkmalıyız, Parlamentonun da bana göre dil konusunda ortak kuralları olmalı ve Parlamentoda da biz o kurallara göre bu işi yapmalıyız, kimsenin keyfine göre kanunların dili farklılaştırılmamalı.

Teşekkür ediyorum.

MODERATÖR – Teşekkür ederim.

Sayın Hamzaçebi, buyurun efendim.

CHP GRUP BAŞKANVEKİLİ MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ –
Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Sayın Osman Çelik'in üç sorusu var. İlk iki soru birbiriyle bağlantılı olduğu için önce onları okuyup ona ilişkin görüşümü ifade edeceğim.

Sorular şunlar:

- “1- İhtisas komisyonlarının görevlerini yerine getirdiğine inanıyor musunuz?
- 2- İhtisas komisyonlarınca kurulan alt komisyon raporlarının görüşmeler sırasında yeterince etkili olduğuna inanıyor musunuz?”

Evet, ihtisas komisyonları İttüzük uyarınca kuruluyor ve yasaların teknik düzeydeki değerlendirmeleri ilk olarak orada yapılıyor. Yasama sürecinde ihtisas komisyonları son derece önemli. Konuşmamda, yasama sürecindeki eksiklikleri kendime göre ifade etmeye çalıştım, o eksiklikler komisyonların da eksiklikleridir. Dolayısıyla, benim görüşlerimi o çerçevede ele almak gerekir. İhtisas komisyonlarının uzmanlık birikiminin, uzmanlık kapasitesinin artırılması gerekiyor, birincisi bu.

İkincisi, tabii ki hükümetlerin, siyasilerin veya parlamenterlerin uzmanlığı, uzmanlık bilgilerini içselleştirmesi gerekiyor, ona saygı duyulması gerekiyor. Uzmanın önerdiği, örneğin, “Efendim, bu husus Anayasa’ya aykırı veya şu yanlıştır.” şeklindeki bir değerlendirmeyi parlamenter ciddiye almalıdır, bunlar yapıldığı takdirde ihtisas komisyonları çok daha yararlı olacaktır.

Biraz önce Sayın Bozdağ kanunların diline ilişkin bir örnek verdi, daha doğrusu değerlendirme yaptı. Ben ihtisas komisyonları bağlamında bir örnek vereceğim ve görüşümü ifade edeceğim.

Anayasa’nın geçici 18’inci maddesi. En son 12 Eylül referandumuna sunulan 5982 sayılı Kanun’un 25’inci maddesiyle Anayasa’ya eklendi.

İlk fıkrası şunu diyor: “Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Anayasa Mahkemesinin mevcut yedek üyeleri asil üye sıfatını kazanır.”

İçerikle ilgili bir değerlendirme yapmayacağım. Diyor ki fıkra: “Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte...”

Bu kanun nedir şimdi? Geçici 18’inci madde olduğuna göre bu düzenleme, bu kanunun, geçici 18’inci maddenin Anayasa’ya eklenmiş hâlini düşüneceğiz,

dolayısıyla, ben, normal olarak, burada sözü edilen “Bu kanunun” lafından bu Anayasa’yı anlıyorum. “Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihte” dediğiniz zaman, geçici 18’inci madde Anayasa’nın geçici 18’inci maddesi, o hâlde Anayasa’nın yürürlüğe girdiği tarihte.

Anayasa koyucu onu mu demek istiyor? Hayır, anayasa koyucu demek istiyor ki, bu geçici 18’inci maddeyi Anayasa’ya eklemeyi öngören 5982 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte. Niyet o. Örneğin, ben bunun yanlış olduğunu o zaman ifade ettim Genel Kurulda, ama ben uzman olmadığım için dikkate almadılar, belki uzman biri olsaydı dikkate alınabilirdi.

Şimdi, uzmanlık, ihtisas komisyonları bu kadar önemli. Dil diyoruz, bakın, dil. Şimdi, bu atlanmaması gereken bir şey. Onun yerine ne denecekti buraya? “Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte” denilecekti, sorun kalmayacaktı.

İhtisas komisyonları çok önemli, görev yapmıyor demem haksızlık olur, ihtisas komisyonları bu kadar iş yükü ve uzmanlarıyla, personeliyle birlikte güzel şeyler yapıyor, iyi çalışmaları var, çok güzel tartışmalar olur, çok güzel yasalar çıkar, ama zaman zaman böyle hatalar da olabiliyor.

Alt komisyon raporları görüşmeler sırasında etkilidir, son derece etkilidir. Alt komisyona bir tasarının veya teklifin sevk edilmesi demek daha ayrıntılı incelenmesi demektir, dolayısıyla oraya giren komisyon üyeleri konuya iyice nüfuz ederler, bütün tarafları dinlerler, sorunlar, çözümler ortaya konulur, çıkan metin parlamenterin istediği doğrultuda olabilir, olmayabilir, ama en azından sorunlar etraflıca tartışılmış olur, dolayısıyla bu çerçevede hazırlanmış olan alt komisyon raporlarının görüşmeler sırasında etkili olduğu kanaatindeyim.

Üçüncü soru şu: “Sunumunuzda belirttiğiniz hususlar ile verdiğiniz örnekler Meclis İktüzük hükümleri karşısında ortadan kalkması mümkün müdür?” Hayır, bunların bir kısmı, örneğin kanunların genelliği olarak ifade ettiğim eşitlik ilkesinin uygulanması İktüzük ile sağlanacak olan bir şey değildir, Parlametonun ona sahip çıkması veya yürütme organının ona sahip çıkması gerekir, ama Meclis İktüzüğünde yasama sürecini iyileştirmek için yapılması gerekenler vardır. Örnek vermiştim. Bir tasarının veya teklifin uygun komisyonda görüşülmemiş olması bir iptal nedeni olabilmelidir.

Bu vesileyle şunu da önermiş olayım: Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünde komisyonların görevleri açıklıkla belirtilmeli, şu anda onun gerekçeleriyle konu çözümlenmeye çalışılıyor, o yapılırsa daha uygun olacaktır.

Evet, cevaplarım bu kadar.

Teşekkür ederim.

MODERATÖR – Teşekkür ediyorum Sayın Hamzaçebi.

Bir arkadaşımız şöyle bir soru yöneltmiş şahsıma. “Komisyonlarda görüşülen tasarıların Genel Kurulda görüşülmeden önce internet ortamında taraflara duyurulması, yasaların kusursuz olarak kanunlaşması bakımından faydalı olmaz mı?” diye. Ben de ilgili arkadaşlardan tekrar teyiden bir bilgi alayım dedim, ilgili müdür yardımcısı arkadaşımızdan da aldım.

Komisyonlarda görüşülen bu metinler, komisyonun görüşü hâline geldikten sonra zaten internet ortamında ilgili arkadaşlara duyuruluyor veya ilgili taraflara.

Öncelikle arkadaşlarımıza teşekkür ediyoruz. Şunu belirtmek lazım: Türkiye Büyük Millet Meclisinde bu hususların görüşülüyor olmasını, müzakere ediliyor olmasını, bizim gelişim ve değişim çizgimizde önemli bir olay olarak görüyorum.

Tabii ki burada, sabah oturumunda da yine bir kısım konuşmalar, değerlendirmeler oldu. Tekliflerin hazırlanmasından veya tasarıların hazırlanmasından komisyonlarda görüşülmesine veya Genel Kurulda görüşülüp yasalaşmasına kadar geçen süre içerisinde, kamu bürokrasisinin, Hükümetin, diğer bütün organların, herkesin üzerine düşen görevler vardır. Şimdi bu görevlerin herkes tarafından yerli yerince yapılması lazımdır. İşte, biraz önce arkadaşlarımız izah ettiler, torba yasalar, temel yasalar, diğer teklifler, ilgili ihtisas komisyonlarında görüşmeler, vesaire. Burada, toplum olarak, biraz önce bir arkadaşımız da belirtti, yani uzlaşma kültürü son derece önemli, her birimiz kendimize ait olan kısımlarla ilgili kusurlarımızı gidermek babında öz eleştiri yapacak olursak bu hususların bir kısmı düzelir. Mevcut, şu günkü İktisadî ortamında bile, işte, geçen haftaki yapmış olduğumuz görüşmeler. Burada grup başkanvekili arkadaşlarımıza hakikaten canı gönülden teşekkür etmek lazım, Sayın Başkanın koordinesinde bu çalışmaları gerçekleştirdiler. Yani, biz nihayetinde bu ülkeye yararlı yasalar çıkarıyoruz.

Tabii ki her siyasi partinin kendine has görüşleri vardır, onunla toplumun huzuruna çıkıyor, görüşlerini sunuyor, ona göre oy alıyor, ama nihayetinde komisyonların bir gerçeği var, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bir gerçeği var. Burada, özellikle grup başkanvekili arkadaşlarımıza hakikaten çok büyük bir görev düşüyor. Onların Genel Kurulda sergiledikleri tavır, komisyonlarda yine komisyon başkanlarının ortaya koydukları tavır son derece önemlidir. Hani derler ya “Söz ola kesile başı, söz ola kestire başı.” ifadesiyle.

Burada, zaman zaman, yani yaklaşık sekiz yıldır, dokuzuncu yıla giren süreç içerisinde Meclis oturumlarını yöneten, izleyen bir milletvekili olarak şunu söyleyebilirim ki, buradaki arkadaşlarımızın tavrı, grup başkanvekillerinin tavrı son derece önemlidir. Kendileri zaman zaman bunu en güzel bir şekilde yerine getiriyorlar. Meclis içerisinde bir kısım olaylar olabilir, diğer şeyler olabilir, bu, bu bakımdan mühim.

Uzmanlık konusundaki arkadaşların görüşüne, fazla uzatmadan şunu ifade edeyim: Evet, Türkiye Büyük Millet Meclisinin uzman sayısının son derece artırılması gerekir, buna canı gönülden inanıyorum, bu belki yüzlerce olabilecek bir rakam, çok daha ileri noktadaki benim görüşlerim var şahsen, onlar olmalı ve bu arkadaşlar yurt içinde, yurt dışında yetiştirilmeli. Türkiye, bu hususta, bir kısım parlamentolara, bugün kısmen Yasama Derneği vesaire yapıyor bunları, örnek bir kısım çalışmalar yapmalı, onları eğitmeli, bu Türkiye'nin dünyada gelişen siyasi konjonktürüne de uygun olacaktır, ama bunun için de yetişmiş olan uzman arkadaşların bu hususta istihdam edilmesi gerekiyor. Meclis bu hususta bir kısım adımlar atmıştır, şu anda da oldukça belirli bir noktaya doğru gelindi. Ama bu yeterli mi? Değil. Türkiye Büyük Millet Meclisindeki milletvekili arkadaşlarımızın o konularla ilgili olarak bir uzman arkadaşla sorduğu zaman, bütün bilgiler onun önüne getirilip konulmalı, gruplarımız da bu konularla ilgili olarak uzmanlarla gerektiği şekilde güçlendirilmeli. Yani gruplarımızda da çok ciddi anlamda uzman arkadaşların çalışması şart.

Biraz önce grup başkanvekili arkadaşlarımızın söylediği gibi, şekil yönünden bir kısım konularda ilgili arkadaşlar, özellikle yaşamada çalışan arkadaşlar yardımcı olmaya çalışıyorlar, ama bunun öbür tarafında, dünyada ne olup ne bittiği konusunda ciddi uzmanlık alanı gerektiren arkadaşların istihdam edilmesi, ister kamudan geçici görevle isterse uzman olarak Meclisin kadrosunda yapılmasının şahsen çok önemli olduğu kanaatindeyim. Birinci husus insan faktörüdür, insan faktörü son derece mühim, çünkü milletvekilleri de insandır nihayetinde. Eğer biz birbirimizi anlamaya çalışırsak, tenkit edebiliriz, yapabiliriz, ama yasa çıktıktan sonra bu yasa hepimizi birden bağlayan bir yasadır, muhalefet de etmiş olsak, beğenmesek de değişene kadar bunun uygulanması gerekiyor.

Burada, ben şahsen grup temsilcisi arkadaşlarımızın, grup başkanvekili arkadaşlarımızın tekliflerini gerektiğince not aldım, daha sonra tutanaklardan da çıkar, onların da bu husustaki bir uzlaşma zemininde olmaları çok mühim.

Evet, dil konusu hepimizin yarasıdır. Hakikaten bu süreç içerisinde, konuşan, eden, sayın bakanlar dâhil, bu teklifleri getirirken onların da sorumlulukları vardır, herkesin, hepimizin sorumluluğunu bilmesi lazım, Türk Dil Kurumunun da bu hususta destek olması lazım. Belki Meclisin uzmanlık alanı noktasında uzman istihdam ederken bu Türk dil bilimcilerinden, Türk diliyle ilgili olarak yetişmiş insanlardan da istifade etmesi lazım. Bir iki nesil sonra birbirimizi anlamayacak noktaya gelmemeliyiz, meseleyi de anlamalıyız, belki sorunu da anlamalıyız, ama sorun bize yeter derken meseleden uzak durmamalıyız, şartı da koşulu da bilmeliyiz diye düşünüyorum.

Evet, bu konuda çalışma yapan başta Sayın İrfan Neziroğlu olmak üzere, mesai arkadaşlarına, bizlere bu imkânı sunan arkadaşlarımıza, Meclis Başkanımıza canı gönülden teşekkür ediyorum. Umarım Meclisimiz için olumlu katkılar sağlayacaktır bu toplantılar.

KANUN
YAPIM
SÜRECİ
SEMPOZYUMU
17/01/2011



GENEL DEĞERLENDİRME
VE KAPANIŞ

BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ
OLARAK YENİ
İÇTÜZÜK TASLAĞI

(Moderatör: Dr. Fahri BAKIRCI, Kanunlar ve Kararlar Müdür Yar.)

Dr. İrfan NEZİROĞLU, Genel Sekreter Yardımcısı (Yasama)

GENEL DEĞERLENDİRME VE KAPANIŞ
BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ OLARAK
YENİ İÇTÜZÜK TASLAĞI

(Moderatör: Dr. Fahri BAKIRCI – Kanunlar ve Kararlar
Müdür Yardımcısı)

SUNUCU – Sayın konuklar, değerli katılımcılar; sempozyumun son konuşmasını yapmak üzere “Yeni İktüzük ve Öneriler” konulu sunumu için Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreter Yardımcısı (Yasama) Dr. Sayın İrfan Neziroğlu’nu kürsüye davet etmek istiyorum.

A. SEMPOZYUMA İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME

TBMM GENEL SEKRETER YARDIMCISI (YASAMA) DR. İRFAN NEZİROĞLU– Konuşmamın başında ilk defa böyle bir sempozyum düzenlediğimizi ifade etmiştim. Bu vesileyle şunu gördük ki, kanun yapım sürecine ilişkin olarak konuşacak, tartışılacak çok şey var. Konuşmamın ilk bölümünde sempozyuma ve kanun yapım sürecine ilişkin gözlemlerimi sizlerle paylaşmak istiyorum. İkinci kısımda ise yeni İktüzük taslağı ile getirilen yeniliklerden bahsedeceğim.

Doğrusunu söylemek gerekirse, başlangıçta planladığımızda bu sempozyumu iki günlük olarak düşünmüştük. Ancak iki gün olması durumunda bir gün Genel Kurulun çalışma saatlerine denk gelecekti. Biraz onun endişesiyle programı tek güne sığdırmaya çalıştık. Tabii, tek güne sığınca da birazcık yorucu oldu. Araları vermekte zorlandık, yeterince ara veremedik. Hepsinden önemlisi, siz değerli katılımcıların görüşlerini yeterince dinleme fırsatımız olmadı. Hem kamu kurumlarından, hem üniversitelerden geniş bir katılım oldu. Zaman darlığı nedeniyle onların katkılarını yeterince alamadık. Umarım ilerleyen günlerde farklı konuşmacı ve katılımcılarla süreci tartışmaya devam ederiz.

Sabahki konuşmada beklentimizin biraz çuvaldızı kendimize batırma şeklinde olduğunu söylemiştim. Bu noktada ben gerçekten bütün konuşmacılara çok teşekkür etmek istiyorum. Çünkü hakikaten herkes büyük bir içtenlikle, herhangi bir kurum taassubu içerisine girmeden sürece ilişkin özellikle kendi birimlerinde gördükleri aksaklıkları, eksiklikleri dile getirmeye çalıştı. Bu son derece sevindirici.

Yapılan sunumlarda kanun tasarısı taslaklarının ilk hazırlık sürecine, ilgili diğer bakanlıkların veya kurumların katılımının sağlanmasının veya bir şekilde görüşlerinin alınmasının yerinde olacağı, sonrasındaki birçok sorunu gidereceği ifade edildi. Çünkü tasarı olgunlaştıktan sonra yapılan müdahaleler bütün sistematığı bozabilmektedir. Tasarı taslağını hazırlayıp sonrasında görüş almak yerine hazırlık aşamasında görüş almak daha faydalı olabilir.

Yasama kalitesinin arttırılabilmesi için yasama bürokratları arasındaki iletişim ve işbirliğinin geliştirilmesi gerekir. Biz daha önce Yasama Derneği olarak iki defa yasama yemeği düzenlemiştik. Bu yemeğe kanun yapım sürecinde görev alan kamudaki bürokratları tespit edebildiğimiz kadarıyla davet etmiştik. Sonrasında bir “yasama bilgi bankası” oluşturmaya çalıştık. Bu toplantıdan sonra sizlerin de desteğiyle bunu güncelleştirip aktif hâle getireceğiz. Çünkü görebildiğimiz kadarıyla hem bakanlıkların kendi aralarında koordinasyonu sağlayacak bir temsilciye, bir ismin belirlenmesine ihtiyaç var, hem de başbakanlık ve bakanlıkların TBMM ile iletişimde buna ihtiyaç var. Başka bir ifadeyle Başbakanlık ve her bakanlıkta yasama süreci içerisinde aktif olarak görev alan görevlilerden birisinin Meclis temsilcisi olarak belirlenmesi son derece faydalı olacaktır.

Son olarak, TBMM’yi ilgilendiren iki eleştiri konusunda görüşlerimi ifade edip yeni İçtüzüğü’nün getirdiği yeniliklere geçeceğim. Birincisi, TBMM’de yeteri kadar uzmanın olmayışı eleştirisidir. TBMM’de ÖSYM tarafından uzman yardımcılığı için sınav ilk defa 1991 yılında yapıldı. Ben de o dönemde Mecliste işe başlayanlardanım. Sonrasında uzun yıllar sınav yapılmadı. Son birkaç yılda yoğun olarak uzman alımı oldu. Şimdi bu arkadaşları konularına göre yetiştirmeye çalışıyoruz. Yakın gelecekte komisyonları daha fazla uzman ile takviye edeceğiz. Örneğin Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda halen bir uzman var iken bunu en az ikiye çıkartıp birisinin sağlık, diğerinin çalışma alanında uzmanlaşması sağlanacaktır. Kaldı ki var olan uzman arkadaşlarımızın da kanun yapım süreçlerine önemli katkıları olmaktadır.

İkinci eleştiri tasarı ve tekliflerin komisyonlara havalesine ilişkindi. Tasarıların havalelerinin zaman zaman yanlış yapıldığından bahsedildi. Tabii bu havale meselesi öyle zannedildiği kadar kolay bir mesele değil. Neden? Çünkü bazen tasarı geliyor, maddelerin yarısı Sağlık Komisyonunun, diğer yarısı Plan ve Bütçe Komisyonunun ilgi alanına giriyor. Burada hangisinin esas komisyon olacağına karar vermek, çok kolay bir şey değil. Dolayısıyla, Sağlık Komisyonuna gönderseniz Bütçe, “Neden esas biz olmadık?” diyor, Bütçe

Komisyonuna gönderseniz bu defa da Sağlık Komisyonu neden kendilerinin esas komisyon olmadığını söylüyor. Öbür taraftan da Meclis doksan yıldır var, ama bizim havaleye ilişkin hâlen yazılı usul ve esaslarımız yok, bir yönetmeliğimiz yok. Şimdilerde bunun çalışmasını yapıyoruz, ama bunların çoktan tamamlanmış olması da gerekiyordu. Bu da olayın bir başka tarafı. Sadece İçtüzüğün komisyonlarla ilgili madde gerekçelerinde, Sağlık Komisyonunun madde gerekçesinde işte Sağlık Komisyonuna hangi işlerin gideceğine dair kısa açıklamalar var. Öyle olunca da arkadaşlarımız önceki havaleleri dikkate alıyor, daha sonra bu havaleler gözden geçirildiğinde zaman zaman sıkıntılar oluyor. Şimdi Plan ve Bütçe Komisyonu ile ilgili aslında bu itiraz son iki üç yıldır gündeme getiriliyor. Çünkü biz Plan ve Bütçe Komisyonuna havalelerde bir usul değişikliğine gittik. Bugüne kadar içerisinde mali hüküm olan veya teşkilat olan her tasarı/teklif esas olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna gidiyordu. Bunu değiştirdik. Değiştirdik de ne yaptık? HSYK hakkındaki tasarıyı esas olarak Adalet Komisyonuna havale ettik, Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısını Dışişleri Komisyonuna gönderdik veya Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Hakkındaki Kanun tasarısını Anayasa Komisyonuna gönderdik. Bunların esas olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesi yanlış olurdu. Kaldı ki tali olarak bu komisyona havale edilmiştir. Personel ve teşkilat yapısına ilişkin hükümlere dair görüşlerini esas komisyonlara gönderebilirlerdi.

Konuşmamın bu bölümünde yeni İçtüzük çalışması ile getirilen yeniliklerden bahsedeceğim. Gerçi TBMM'deki kanun yapım sürecini anlatan arkadaşlarımız bir kısmından bahsetti. Mümkün olduğunca tekrara kaçmadan derli toplu bir şekilde yenilikleri sunmaya çalışacağım.

B. NEDEN YENİ İÇTÜZÜK?

Öncelikle şu tespiti paylaşmak istiyorum. Halen yürürlükte bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Cumhuriyet Senatosu'nun da bulunduğu çift Meclisli dönemde, 5 Mart 1973 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 1 Eylül 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Aradan geçen 36 yılı aşkın süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün çeşitli maddelerinde 155 değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler İçtüzüğü'nün sistematüğünü bozmuştur. Mevcut bazı hükümler hiç uygulanmazken, İçtüzükte dayanağı olmayan bazı uygulamalar da çok güçlü teamüller oluşturmıştır. İktidar partileri kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefet partileri ise denetim sürecinin etkisizliğinden ve parlamento çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından şikâyet etmektedirler. Öte yandan Parlamento

çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması, komisyon çalışmalarını etkisizleştirmekte ve yasama sürecinin istenilen kaliteye ulaşmasını engellemektedir. Ayrıca, milletvekillerinin bireysel olarak yasama ve denetim süreçlerine yeterli düzeyde aktif katılım sağlayamadıkları da bir gerçektir.

Uygulamaya baktığımızda hem iktidar partisi, hem de muhalefet partileri mevcut İktüzükten memnun değildirler. Şöyle ki iktidar etkin ve hızlı bir şekilde kanunları çıkaramamaktan, muhalefet de etkin denetim yapamamaktan şikayet etmektedir. Dolayısıyla bütün parti grupları İktüzüğün değiştirilmesi konusunda hemfikir. Kaldı ki bütün dünyada bu yönde eğilim vardır. Son yıllarda İtalya, Fransa ve Portekiz parlamentoları İktüzüklerinde ciddi reformlar yapmıştır.

Bütün bu gerçekler ve Avrupa Birliği ülkelerindeki yeni uygulamalar göz önünde bulundurularak, Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünün yepyeni bir anlayışla ele alınması gerektiği ve Parlamento çalışmalarında hem kurumsal hem de işlevsel yeniliklere ihtiyaç duyulduğu inancıyla, yeni bir İktüzük taslağı hazırlanmıştır.

C. İKTÜZÜK UZLAŞMA KOMİSYONUNUN KURULUŞU

Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzük Uzlaşma Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının çağrısı ve Mecliste grubu bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Demokratik Toplum Partisi Grup başkanlarının mutabakatları ile 16 Ekim 2008 tarihinde kurulmuştur.

Salih Kapusuz (AK Parti), Ali Topuz (CHP), Nevzat Korkmaz (MHP) ve Selahattin Demirtaş' tan (DTP) oluşan TBMM İktüzük Uzlaşma Komisyonu ilk iş olarak, Komisyon çalışmaları ile ilgili ilkeleri, kuralları ve amaçları belirleyerek, çalışmalarını planlamış ve programa bağlamıştır. Bu çerçevede sürdürülen çalışmaların her aşamasında Komisyon üyeleri arasındaki yapıcı işbirliğinin ve uyumun korunmasına özen gösterilmiştir. Çalışmalar sonuçlanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzük taslak metni, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına ve Siyasi Partilerin Grup Başkanlarına verilineye kadar, çalışmalarla ilgili olarak kamuoyuna hiçbir açıklama yapılmamıştır. Arada bir basına yansıyan asılsız haberler ve değerlendirmeler anında yalanlanarak, İktüzük çalışmalarının iç politika tartışmalarına konu edilmesi önlenmiştir.

Komisyon öncelikle bilgi edinmeye ağırlık vermiştir. Bu çerçevede; İktüzükle ilgili olarak yazılmış kitaplar ve makaleler, Anayasa mahkemesi kararları, usul

tartışmaları ile Almanya, Danimarka, Fransa, İngiltere, İspanya, İtalya ve Avrupa Parlamentosu İçtüzükleri Türkçeye tercüme ettirilmiş ve detaylı bir biçimde incelenmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin mevcut komisyon başkanları, eski ve yeni deneyimli bürokratları ve uzmanları ile Türk Parlamenterler Birliği Başkanı ve çok sayıda akademisyen dinlenmiştir. Ayrıca, Macaristan, İtalya ve İspanya parlamentoları ziyaret edilerek, Genel Kurul ve Komisyon çalışmaları yerinde izlenerek geniş kapsamlı bir çalışma yapılmıştır.

Bilgi edinme ile ilgili çalışmaların son aşamasında, edinilen bilgilerden yararlanılarak genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirmenin ışığında, temel tercihler, ilkeler ve amaçlar net bir biçimde belirlenerek yeni bir İçtüzük kurgusu yapılmış ve taslak metin oluşturulmuştur. Bu çalışmaların her aşamasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilgili bürokratları ve uzmanları, özverili ve özenli katkılarda bulunmuşlardır.⁴¹

D. YENİ İÇTÜZÜKLE İLGİLİ İLKELER VE HEDEFLER

İçtüzük Uzlaşma Komisyonu çalışmalarına yeni İçtüzüğün nasıl olacağı konusunu netleştirerek başladı. Görüşmeler sonucunda bundan sonra yapılacak çalışmaların aşağıdaki ilke ve hedefler doğrultusunda yürütülmesi konusunda mutabakata varıldı.

- Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve milletvekilliğinin saygınlığı korunmalıdır.
- Görüşmelerde demokratiklik, çoğulculuk ve katılımcılık teşvik edilmeli ve sağlanmalıdır.
- Yasama ve denetim süreçleri, planlı ve programlı olmalı ve öngörülebilirlik sağlanmalıdır.
- Meclis çalışmaları hızlandırılmalıdır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmaları ve işleyişi şeffaflaştırılmalıdır.

⁴¹İçtüzük taslağı AK Parti Ankara Milletvekili Salih Kapusuz ve CHP İstanbul Milletvekili Ali Topuz'un imzasıyla 23. dönemde 6.4.2011 tarihinde teklif olarak TBMM Başkanlığına sunuldu. Aynı teklif 24. dönemde 4.7.2011 tarihinde AK Parti Ankara Milletvekili Salih Kapusuz tarafından TBMM Başkanlığına sunuldu.

- Anlamsız tartışmaları ve gerginlikleri önleyecek mekanizmalar kurulmalıdır.
- Zaman kaybına neden olan uygulamalardan ve tekrarlardan kaçınılmalıdır.
- Torba kanun ve temel kanun uygulamaları kaldırılmalıdır.
- İhtisas komisyonları, bakanlıklara paralel olarak yeniden düzenlenmelidir.
- Komisyon Başkanlık Divanı oluşturularak, divanda muhalefet partilerine güçleri oranında yer verilmelidir.
- İhtisas komisyonlarının yetkileri arttırılmalı ve alt yapıları güçlendirilmelidir.
- Komisyonlarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, sözlü olarak bilgi verebilmeli ve yazılı görüş bildirebilmelidir.
- Milletvekillerinin, Genel Kurulda ve komisyonlarda, bireysel katılım olanakları genişletilmeli ve etkinleştirilmelidir.
- Genel Kuruldaki denetim olanakları genişletilmeli ve ihtisas komisyonlarına da denetim yetkisi ve olanağı sağlanmalıdır.
- İhtisas komisyonlarına yasa teklifi sunma yetkisi tanınmalıdır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, yetkileri genişletilerek güçlendirilmelidir.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının yetkileri arttırılmalıdır.
- Danışma Kurulunun yetkileri arttırılmalıdır.
- Meclis Resmi Bülteni oluşturulmalıdır.
- Siyasi Etik Kurulu oluşturulmalıdır.
- Parlamento Akademisi oluşturulmalıdır.
- Parlamentodaki çalışmaların hızlandırılması, etkinleştirilmesi, güvenilirlik kazanması ve kaliteli bir çalışma ortamı yaratılması için; Türkiye Büyük Millet Meclisinin teknik altyapısı ileri teknoloji kullanılarak yenilenmelidir.
- Yeni İçtüzüğün işlerlik kazanabilmesi için, Anayasada ve yasalarda gerekli değişiklikler, öncelikle gerçekleştirilmelidir.

E. YENİ İÇTÜZÜKLE GETİRİLEN YENİLİKLER

i. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı

Yeni İçtüzükte Meclis Başkanına hem TBMM'nin manevi şahsiyeti ve milletvekillerinin itibarının korunması için görev verilmiş, hem de yasama ve denetim süreçlerine ilişkin konumu güçlendirilmiştir. Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamaması halinde, Genel Kurulun gündemini belirleme yetkisi Meclis Başkanına verilmiştir. Başkan ayrıca yeni kurulan Komisyon Başkanları Kuruluna Başkanlık edecektir.

ii. Danışma Kurulu

Yeni İçtüzükteki en önemli değişikliklerden birisi Danışma Kurulunun yasama sürecindeki rolünün güçlendirilmesidir. Daha önce Genel Kurulun kararına sunulan konuların pek çoğu, yeni İçtüzük düzenlemesi ile Danışma Kurulunun kararına bırakılmıştır. Yeni İçtüzükle, Danışma Kuruluna aşağıda belirtilen yeni görevler, yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun ve komisyonların çalışmalarını düzenlemek.
- Meclis Başkanlığının önerisi üzerine, belli bir konuyu incelemek, araştırmak ve görüşmek amacıyla özel komisyonlar kurulmasına karar vermek.
- Komisyonların Başkanlık divanında, muhalefet partilerine düşen Başkanvekili ve katip üyelikleri, grupların güçleri oranında dağıtmak.
- Tasarı, teklif ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin, Komisyonlarda ne kadar süre içerisinde sonuçlandıracağını belirlemek.
- Teklif sahibi veya Hükümetin istemi üzerine, süresi içinde sonuçlandırılmayan kanun tasarı, teklif veya Kanun Hükmünde Kararnamelerin, ilgili Komisyonun gündemine alınmasını kararlaştırmak.
- Genel Kurulun toplantı gün ve saatlerini değiştirmek.
- Genel Kurulun bir aylık kesin ve izleyen bir aylık taslak gündemini belirlemek, istem üzerine, oybirliği sağlanabilirse kesin gündemde değişiklik yapmak.
- Resmi tatillerde ve çalışma günleri dışında, Meclis Başkanının çağrısı üzerine toplanacak Genel Kurulun gündemini oybirliği ile belirlemek.

- Tasarı, teklif ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin, Genel Kurulda ne kadar süre içinde görüşüleceğini belirlemek.
- Toplumun genelini ilgilendiren ve öncelikli olarak görüşülmesinde kamu yararı görülen konuların görüşülebilmesi amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Hükümet, en az iki siyasi parti grubu ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte birinin istemi üzerine özel gündem belirlemek.
- Genel Kurula verilecek önerge sayısını değiştirmek.
- Genel Kurulda sorular için bir birleşimde ayrılan sürede üye sayısını dikkate alarak, her siyasi parti grubuna ve grubu olmayan milletvekillerine düşen soru sayısını tespit etmek ve kesin gündeme almak.

iii. Komisyonlar

Komisyonlar; daimi ihtisas komisyonları, geçici komisyonlar ve özel komisyonlar olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Görev alanlarındaki farklılıklar nedeniyle mevcut komisyonların bazıları ayrılmış ve iki yeni daimi ihtisas komisyonu oluşturulmuştur. İhtisas komisyonlarının görevleri, yetkileri ve sorumlulukları genişletilmiş, etkin denetim yapar hale getirilmiştir. Bu çerçevede ihtisas komisyonlarına kazandırılan yeni işlevler şunlardır:

- İlgili bakanlıkların bütçe ve kesin hesaplarını görüşmek ve önerilerini Plan ve Bütçe Komisyonuna sunmak,
- Yılda en az bir defa olmak üzere; bütçe uygulamaları ve bakanlık çalışmaları ile plan ve projeleri hakkında ilgili bakanların komisyona bilgi vermelerini istemek,
- Kendi görev alanları ile ilgili olarak, uygun gördükleri konularda kanun teklifi hazırlayıp Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunmak,
- Danışma Kurulunca komisyona sevk edilen ve kendi görev alanlarına giren konularda Meclis araştırması ve genel görüşme yapmak ve bu konularda Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor sunmak,
- Kendi görev alanlarıyla ilgili uygun gördükleri konularda araştırma ve görüşme yapmak,
- Kendi görev alanlarına giren konularda, ayda bir kez, ilgili bakanın ya da görevlendireceği üst düzeydeki kamu görevlilerinin katılacağı sözlü soru-cevap oturumları düzenlemek.

Ayrıca, her komisyonda, gündeminin ve çalışma düzeninin oluşturulmasında yetkili olan bir Komisyon Başkanlık Divanı öngörülmüştür. Bir Başkan, iki Başkanvekili ve iki Katip Üyeden oluşan Başkanlık Divanında bir Başkanvekilliği ve bir Katip Üyeliğin, güçleri oranında muhalefet partilerine dağıtılması öngörülmüştür. Komisyon Başkanlık Divanında muhalefet parti gruplarının da ağırlıkları oranında temsil edilmiş olması, hem gündem belirlemede hem de komisyon çalışmalarında daha demokratik bir ortam yaratacaktır. Böylelikle, anlamsız tartışmalar ve gerginlikler ortadan kalkabilecektir.

Yeni İçtüzükle komisyonların yetkileri arttırılırken çalışmalarının hızlandırılması ve etkinleştirilmesi için, planlı ve programlı bir çalışma ortamı ve düzeni getirilmiştir.

Komisyonlarda boşalan üyeliklerin hızla doldurulabilmesi ve hazır bulunmayan komisyon üyesinin yerine geçici olarak, aynı partiden başka bir milletvekilinin görevlendirilebilmesi, partilerin temsil oranlarını koruyabilmelerinin yanında, bazı hallerde gündemdeki konu ile daha ilgili ve konunun uzmanı kişilerden yararlanabilme olanaklarını da yaratacaktır.

Komisyonlar çalışmalarını, bir haftalık kesin gündem ve bir aylık taslak gündem çerçevesinde sürdürecektir.

Herhangi bir tasarı, teklif veya Kanun Hükmünde Kararnamenin, Danışma Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça, komisyonlarda en geç iki ay içinde sonuçlandırılması zorunlu hale getirilmiştir.

Süresi içinde sonuçlandırılmayan kanun tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnameler, Danışma Kurulu tarafından komisyon gündemine alınabilir. Danışma Kurulu tarafından komisyon gündemine alınmayan tasarı veya teklifler hakkında, teklif sahibi milletvekili ya da Hükümet, Meclis Genel Kurulunda beş dakika konuşabilir. Genel Kurulda işaret oyu ile komisyonda görüşülme kararı alınması halinde, tasarı ya da teklif komisyonda öncelikle görüşülür. Kanun Hükmünde Kararnameler ise taslak gündeme alınır.

Komisyona havale edilen tekliflerin gündeme alınıp alınmayacağı konusuna komisyonda yapılacak görüşmelerden sonra karar verilir. Komisyon gündemine alınma kararı verilmiş ise teklif iki ay içinde sonuçlandırılır. Aksi durumda teklif sahibi konuyu Genel Kurula taşıyabilir. Genel Kurulun kararına göre işlem sonuçlandırılır.

Kanun tasarılarının komisyona havale edildiği, kanun tekliflerinin ise komisyon gündemine alındığı tarihten itibaren, görüşmelerin yapılacağı günden bir önceki gün saat 14:00'a kadar, Hükümet ve milletvekilleri, tasarı ya da teklifle ilgili değişiklik önergelerini verebilirler. Bu süre dolduktan sonra, ancak komisyon üye tam sayısının salt çoğunluğunun imzası ile önerge verilebilir. Hükümet her aşamada önerge verebilir.

Komisyon üyeleri dışında komisyon toplantılarına katılan milletvekilleri, eskiden olduğu gibi söz alma haklarını kullanmanın yanında, süresi içinde önerge vermek hakkına da sahiptir.

Komisyon Başkanlık Divanı, komisyon üyelerinin her madde için birer önerge verme hakları saklı kalmak kaydıyla, her siyasi parti grubu ile grubu olmayan milletvekillerinin komisyondaki üye sayılarının iki katı kadar önergenin işleme alınmasını kararlaştırabilir. Grubu olmayan milletvekillerinin komisyonda temsil edilmemesi halinde en az bir önerge verme hakları vardır.

Komisyonlar kendi görev alanları ile ilgili olarak, uygun gördükleri konularda kanun teklif edebilirler.

Komisyonlar, ilgili oldukları bakanlıkların bütçe ve kesin hesaplarını görüşür ve önerilerini Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderirler.

Komisyon görüşmelerinde, son oylama açık oyla yapılır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. Diğer oylamalar işaret oyuyla yapılır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir.

Komisyonlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerini bilgi vermeleri için komisyona çağırıp dinleyebilir veya yazılı görüş isteyebilirler. Ancak bu toplantıların sadece STK temsilcilerinin dinlendiği ayrı toplantılar olarak yapılmasında fayda vardır.

Komisyon toplantıları yazılı basına açıktır. Görüntülü basının toplantıyı izleyip izlememesine Komisyonca karar verilir.

Komisyonlar, gerekli hallerde alt komisyon kurabilirler. Alt komisyonlarda başkan iktidar grubundan, başkan yardımcısı ağırlıkları oranında muhalefet gruplarından seçilir.

Komisyon, gerekli hallerde kapalı oturum yapabilir.

Yeni İçtüzükle komisyonlara denetim yapma imkanı sağlanmıştır. Komisyonlar, yılda en az bir defa olmak üzere, ilgili bakanlıkların bütçe uygulamaları, bakanlık faaliyetleri ile plan ve projeleri hakkında görüşme ve değerlendirme yapmak üzere ilgili bakanları davet ederler; bu konularla ilgili Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor sunabilirler.

Komisyonlarda, kendi görev alanlarına giren konularla ilgili olarak görüşmeler yapılabilir. Görüşmelerin sonucu bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Komisyonlarda, kendi görev alanlarına giren konularla ilgili araştırmalar yapılabilir. Bu konuda alt komisyon kurulabilir. Araştırma sonuçları bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Danışma Kurulu tarafından komisyona havale edilen ya da doğrudan komisyon başkanlığına verilen sözlü soru önergeleri, her ayın belirli bir gününde ilgili bakan ya da görevlendireceği üst düzey bir yönetici tarafından cevaplandırılır.

iv. Komisyon Başkanları Kurulu

Mevcut uygulamada komisyon başkanlarının düzenli olarak bir araya gelip karşılaşılan sorunları ve önerileri görüşebilecekleri bir platform olmaması bazı olumsuzluklara neden olmaktadır. Yeni oluşturulan Komisyon Başkanları Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının başkanlığında, daimi ihtisas komisyonlarının başkanlarından oluşmaktadır. Kurul, İçtüzükte özel olarak belirtilen haller dışında, üç ayda bir toplanır. Kurul, Meclis Başkanı tarafından doğrudan ya da komisyon başkanlarının yarısının istemi üzerine toplantıya çağrılabilir. Kurul, Meclis Başkanlığınca komisyonlara yapılan havaleye ilişkin itirazlar, komisyonlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanması, komisyonların çalışma yöntemlerinin uyumlulaştırılması gibi konularda, katılanların üçte iki çoğunluğu ile ilke kararları alabilir. Komisyonlar arasındaki işbirliği ve iletişimin geliştirilmesi yasama kalitesini olumlu etkileyecektir.

v. Genel Kurulun Çalışma Düzeni

a. Toplantı Gün ve Saatleri

Resmi tatile rastlamadığı takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri, 14.00-20.00 saatleri arasında çalışır.

Ancak o günkü gündemde yer alan işler bitirilmeden birleşim kapatılamaz. Günlük programın tamamlanabilmesi için, çalışmalara devam edilir. Buna rağmen gündem tamamlanamaz ise, gündemin kalan kısmı izleyen çalışma günü gündeminin sonuna eklenmiş olur. Günlük gündemin tamamlanması programlı çalışmanın vazgeçilmez gereğidir. Gündemde çeşitli nedenlerle sıkışma olması halinde, Danışma Kurulu, sıkışıklığı gidermek amacıyla geçici olarak, İktüzükte belirtilen çalışma günleri dışındaki günlerde de çalışma kararı verebilir. Sistemin düzenli işleyebilmesi için, günlük gündemlerde yer alan işler için, gerçekçi ve hatta biraz toleranslı bir zaman planlaması yapılması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun gündemi, Danışma Kurulu tarafından belirlenir. Genel Kurul gündemi belirlenirken her çalışma gününün başlangıcında en fazla bir saat milletvekillerinin serbest konuşmalarına ayrılır. Serbest konuşma saatinde, en çok 15 milletvekiline üçer dakikayı geçmemek üzere toplam kırkbeş dakika, hükümete de cevaplar için toplam onbeş dakikayı geçmemek üzere, söz süresi ayrılabilir. Milletvekillerinin serbest konuşmalarından sonra, birer saat süreyle Salı günleri soru-cevap, Çarşamba günleri ise acele soru-cevap işlemlerine ayrılır. Diğer denetim konuları için sadece Salı günlerinin kalan süresi kullanılabilir. Kesin gündemde yer almayıp görüşmesiz oya sunulacak işlerin oylanabilmesi için birleşimin sonunda yer ayrılır.

b. Genel Kurul Gündeminin Belirlenmesi

Yeni İktüzükle getirilen en önemli değişikliklerden birisi Genel Kurulun gündeminin aylık olarak belirlenmesidir. Gündemin belirsizliği ve her an gündeme yeni bir iş alınabilmesi, hem muhalefet partileri, hem de kamuoyu tarafından sıkça eleştirilen bir durumdur.

Yeni düzenlemeye göre Genel Kurulun bir aylık kesin gündemi ve sonraki bir aylık taslak gündemi Danışma Kurulu tarafından oybirliği ile belirlenir. Danışma Kurulu yapılan ilk çağrıda toplanamaz veya oybirliği ile karar alamazsa, gündemleri belirleme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına aittir. Gündemlerin Başkan tarafından belirlendiği durumlarda; Başkan gündemin beşte birini muhalefet partilerinin isteklerine ayırarak gündemleri belirler.

Kesin gündemde değişiklik veya ekleme yapılamaz. Ancak, İktüzüğe uygun bir istem üzerine Danışma Kurulu oybirliği ile değişikliğe ve eklemeye karar verebilir. Hükümetin istemi üzerine, kesin gündeme en çok yeni iki iş alınabilir ve mevcut işlerden en çok üç işin sıraları değiştirilebilir. Taslak gündemlerin

değiştirilmesi için oybirliği sağlanamayan durumlarda, İçtüzükte belirlenen hükümlere göre Başkan karar verir.

Toplumun geneline ilgilendiren ve öncelikli olarak görüşülmesinde kamu yararı görülen konuların görüşülebilmesi amacıyla; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Hükümet, en az iki siyasi parti grubu ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte birinin istemi üzerine, Danışma Kurulu tarafından özel gündem belirlenebilir.

c. Genel Kurulda Kanun Yapım Süreci

Genel Kurulda yasama sürecinin işleyişi ile ilgili olarak İçtüzük, çok önemli yenilikler getirmiştir. En önemli yenilik ise, planlı ve programlı bir çalışmanın gereği olarak yasama sürecinin her aşamasının boşluk bırakılmadan düzenlenmiş olmasıdır.

Komisyonlarda en geniş biçimi ile tartışılan ve olgunlaştırılan tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnamelerin, Genel Kurulda yapılacak görüşmeler sırasında iç tutarlılıklarının ve bütünlüklerinin korunabilmesi için, son dakika müdahalelerine kapalı, zaman kaybına neden olan tekrarlara olanak tanımayan bir yasama süreci oluşturulmuştur.

Danışma Kurulu tarafından aksi kararlaştırılmamış ise, Genel Kurulda yapılacak görüşmelerde, kanun tasarı ve teklifleri üzerinde verilebilecek önerge sayısı madde sayısı kadardır. Grubu olmayan milletvekillerine sayıları ile orantılı olarak verilecek önerge sayısı, toplam önerge sayısından düşüldükten sonra kalan önerge sayısının üçte biri iktidar grubuna verilir. Üçte ikisi, muhalefete mensup siyasi parti grupları arasında eşit olarak dağıtılır. Hükümet iktidar grubuna düşen önerge hakkından kullanabilir. Hükümetin, siyasi parti gruplarının ve grubu bulunmayan milletvekillerinin en az bir önerge verme hakkı saklıdır.

Genel Kurul önergeleri, işin kesin gündeme alınmasından başlayarak, görüşüleceği günden en geç bir gün önce, saat 15.00'e kadar verilir. Bu süre dışında verilen önergeler hiçbir şekilde işleme konulmaz. Ancak, bütün siyasi parti gruplarının imzasıyla, görüşmelerin her aşamasında ortak önerge verilebilir. Ortak önergeler toplam önerge sayısına dahil edilemez.

Uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanun tasarılarının Genel Kuruldaki görüşmelerinde önerge verilemez. Ancak, anlaşma metnine uygun olarak, Hükümetin önerisi ile çekince ve beyan konulabilir.

Danışma Kurulu kesin gündemleri belirlerken, her tasarı ve teklifin görüşülmesi için toplam bir süre belirler. Konuşma süreleri; hükümet, komisyon ve siyasi parti grupları için onbeş, grubu olmayan milletvekilleri için on dakikadan az olamaz. Bu süreler garanti edilmiş sürelerdir. Danışma Kurulunun belirlediği toplam süreden garanti edilmiş süreler çıkarıldıktan sonra kalan toplam süreden, öncelikle grubu olmayan milletvekillerine üye sayıları oranında konuşma süresi ayrılır ve geriye kalan toplam süre, siyasi parti grupları arasında eşit olarak dağıtılır.

Genel Kurulda konuşmalar, kanun tasarı ve tekliflerinin geneli üzerinde yapılır. Ayrıca maddeler üzerinde tek tek görüşme yapılmaz. Maddelere ilişkin değerlendirmeler de geneli üzerindeki görüşmelerde yer alabilir.

Siyasi parti grupları, kendilerine ayrılan konuşma süresini birden çok konuşmacı ile kullanabilir. Kanun tasarı ve tekliflerinin geneli üzerindeki konuşmalar tamamlandıktan sonra soru-cevap işlemi yapılır. Soru-cevap işlemi tamamlandıktan sonra, maddelerle ilgili önergeler sırası ile işleme alınır. Önergeler, sırasıyla ve ayrı ayrı görüşülür ve ayrı ayrı işaret oyu ile oylanır. Önerge işlemleri tamamlandıktan sonra, tasarı ya da teklifin tümü açık oylamaya sunulur.

d. Genel Kurulda Denetim Süreci

Genel Kurulda denetim olanakları hem genişletilmiş, hem de etkinleştirilmiştir.

Her çalışma gününde bir saatlik süre içinde, serbest konuşmalar adı altında 15 milletvekilinin istedikleri konuyu Türkiye Büyük Millet Meclisine taşıma olanağı sağlanmıştır. Bu konuşmaların bir bölümünün denetim içerikli olacağı açıktır.

Yazılı soru uygulamasında, bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır. “Başkanlık; süresi içinde cevaplanmayan yazılı soru önergelerini ve sayılarını, süresi içinde cevaplanmayan hükümet üyelerini, Genel Kurulun bilgisine sunar” hükmünün getirilmiş olması, cevap verilmesini teşvik edici bir etki yaratacaktır.

Sözlü soru kurumunda önemli yenilikler yapılmıştır. Sözlü soruların kısa sürede cevaplandırılması, her hafta Salı günü sözlü sorular için bir saatlik bir sürenin ayrılmış olması ve Genel Kurulda soru-cevap diyalogunun oluşturulması, milletvekillerinin denetim sürecine bireysel ve etkin katılım olanaklarını arttırmıştır.

Denetimde, muhalefete mensup siyasi parti gruplarının ve grubu olmayan milletvekillerinin kullanabileceği, acele soru kurumu getirilmiştir. Her hafta

Çarşamba günü acele sorular için bir saatlik süre ayrılmıştır. Acele soru, güncel gelişmelerle ve öncelikli olarak görüşülmesinde kamu yararı bulunan konularla ilgili olduğundan, sıcağı sıcağına denetim yapma olanağını getirecektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda öteden beri uygulanmakta olan, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması gibi denetim kurumlarının işleyişini hızlandıracak ve etkinliğini arttıracak yeni düzenlemeler de yapılmıştır.

Ayrıca, Genel Kurulda işletilen denetim süreci dışında, komisyonlarda da etkin ve paralel bir denetim süreci oluşturulduğundan, denetime ilişkin olarak komisyonlardan da Genel Kurula denetim raporları intikal edecektir. Bu raporların görüşülmesi de Genel Kuruldaki denetim çalışmalarına eklenecektir.

e. Genel Kurul Çalışmalarına İlişkin Diğer Hususlar

Oya sunulan bütün hususlar Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğu ile karara bağlanır. Ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının beşte birinden az olamaz.

Onbeş milletvekili ayağa kalkarak ya da önerge vererek karar yeter sayısı isteyebilir. Karar yeter sayısı bulunamaz ise, oylama en çok bir saat sonrasına ertelenir. Yapılan ikinci oylamada da karar yeter sayısı yoksa gündemdeki bir sonraki işe geçilir. Görüşülmesi yarım kalan işler bir sonraki birleşimin gündemindeki işler tamamlandıktan sonra görüşülür.

Yoklamalarda ve açık oylamalarda pusula kullanılması kaldırılmıştır. Açık oylama sırasında elektronik cihaza giremeyen milletvekili, oylama sonucu ilan edilmeden ayağa kalkarak durumu Başkana bildirmek suretiyle oyunu kullanır.

Gizli oylamanın, pulların kutuya atılması suretiyle yapılması halinde beyaz, siyah ve gri renkte üç pul bir arada milletvekillerine verilir. Kare biçimindeki beyaz pul kabul, üçgen biçimindeki siyah pul ret ve yuvarlak gri pul çekimser oy anlamına gelir.

Usul hakkında konuşma isteminde bulunulursa, beş dakikadan fazla sürmemek üzere lehte ve aleyhte birer kişiye söz verilebilir. Başkanın söz vermemesi ve istem sahibinin direnmesi halinde Genel Kurul, görüşmesiz ve işaret oyuyla karar verir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, başbakanın, bir bakanın, bir siyasi parti grubunun veya yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine kapalı oturum yapabilir. Kapalı oturum konusunu içeren önerge açık oturumda okunur ve işaretle oylanır. Kapalı oturuma karar verilmişse, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır. Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğünün kürsüdeki görevli personeli ve teknik personel ile ses kayıt görevlileri kapalı oturumda bulunurlar. Genel Kurul tarafından Hükümetin talebi üzerine uygun görülen kamu görevlilerinin kapalı oturuma alınmasına karar verilebilir.

vi. Meclis Resmi Bülteni

Mevcut İttüzükte yer alan Gelen Kağıtlar Listesi kaldırılıp yerine daha fonksiyonel bir Meclis Resmi Bülteni getirilmiştir. Parlamento çalışmaları ile ilgili tüm bilgi, belge ve rapor özetleri ile iletişim bilgileri Meclis Resmi Bülteninde yer alacaktır. Meclis Resmi Bülteninin oluşturulması ve işleyişi ile ilgili düzenlemeler Başkanlık Divanı tarafından oluşturulur. Meclis Resmi Bülteninde yer alacak diğer başlıca bilgiler şunlardır:

- Başkanlık Divanı ve komisyon üyeliklerinin siyasi parti gruplarına ve grubu olmayan milletvekillerine göre dağılımı ve üyelerin listesi, bu listelerdeki değişiklikler,
- Meclis Başkanlığına gelen kanun tasarıları, teklifleri ve kanun hükmünde kararnameler, resmi tezkereler ve komisyon raporları ile soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru önergeleri,
- Meclis Genel Kurulunun bir aylık kesin gündemi ve bir aylık taslak gündemi ve bunlarda yapılan değişiklikler,
- Komisyonların bir haftalık kesin gündemi ile bir aylık taslak gündemi ve bunlarda yapılan değişiklikler,
- Komisyonlara devam cetvelleri ve devamsızlık nedeniyle komisyon üyeliği düşen üyelerin isim listeleri,
- Kanun tasarısı, teklifi ve kanun hükmünde kararnamelerin, komisyonlara havale işlemleri ve havale değişiklikleri,
- Komisyonlara ve Genel Kurula verilen önergeler,
- Dış denetim raporlarına ilişkin inceleme sonuçları,
- Sayıştay denetim raporları,
- İttüzükte yer alan ve Meclis Resmi Bülteninde yayınlanması gereken diğer işler.

vii. Siyasi Etik Kurulu

Yeni İçtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yeni bir kurum olarak, Siyasi Etik Kurulunun oluşturulmasını öngörmektedir. Milletvekillerinin davranışları ile ilgili; Anayasa, yasalar ve İçtüzükte yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Siyasi Etik Kurulunun başlıca görevleri şunlardır:

- Siyasi etik kültürünü geliştirmek ve yaygınlaştırmak,
- Milletvekillerinin mevzuata ve Başkanlık Divanınca belirlenmiş olan davranış kurallarına uymayan hususları incelemek,
- Milletvekilliği ile bağdaşmayan işlere ilişkin itirazları inceleyip karara bağlamak.

Siyasi Etik Kurulu, Başkanlık Divanı tarafından en az beş üyeden oluşturulur.

viii. Parlamento Akademisi

Yeni İçtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yeni bir kurum olarak, Parlamento Akademisi kurulmasını öngörmektedir. Çalışma usul ve esaslarını Başkanlık Divanı tarafından kararlaştırılacak olan Parlamento Akademisinin şu konularda çalışma yapması öngörülmüştür:

- Çeşitli konularda gereksinimleri karşılayacak araştırmalar yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile Parlamento arasında işbirliğini arttırmak,
- Üniversitelerle ortak çalışmalar yapmak,
- Uluslararası muadilleri ile işbirliği yapmak,
- Sivil toplum katılımını sağlamak,
- Eğitim programları düzenlemek,
- Yayın yapmak.

ix. Yeni İçtüzükte yukarıda sayılan hususlar dışında şu yenilikler getirilmiştir:

- Sunuşlar dışındaki tüm yazılı metinlerin, Meclis Resmi Bülteninde yer alması nedeniyle, bu metinlerin Genel Kurulda okunmasına gerek kalmamıştır.

- Genel Kurulda, siyasi parti gruplarının, hükümetin ve komisyonun 10 dakika ve üzerindeki konuşmaları Meclis kürsüsünden, öteki konuşmalar yerinden ayağa kalkarak yapılacaktır.
- Halen, Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmakta olan bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları, yeni İçtüzük gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulacaktır.
- Torba Kanun uygulaması kaldırılmıştır.
- Temel Kanun uygulamasına son verilmiştir.
- Genel Kurulda pusula ile yoklamaya katılma ve oy verme uygulaması kaldırılmıştır.
- Olağanüstü toplantılar dışında, yoklama ve toplantı yeter sayısı kaldırılmıştır.
- Karar yeter sayısı üye tam sayısının beşte biri olarak belirlenmiştir.
- Değişiklik önergelerinde işaret oyu, tasarı veya teklifin tümünün oylamasında açık oy kullanılması zorunlu hale getirilmiştir.
- Dilekçe Komisyonunda daha önce Başkanlık Divanında olan teknik şartlara uymayan dilekçeleri eleme yetkisi, komisyon başkanına verilmiştir.

Sayın Başkan, değerli katılımcılar,

Ümit ediyorum, ciddi uğraşlar sonucu büyük bir mutabakatla hazırlanan yeni İçtüzük taslağı yeni dönemde ele alınıp değerlendirilir.

Sözlerime son verirken Kanun Yapım Sempozyumunun gerçekleşmesinde emeği geçen bütün arkadaşlara teşekkür ediyorum. Bu, yasamadan sorumlu Genel Sekreter Yardımcılığı olarak uzun süredir yapmayı planladığımız bir sempozyumdur. Bugün gerçekleştirdik. Sempozyumun düzenlenmesinde Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcımız Dr. Fahri Bakırcı'nın başkanlığında yasama uzmanı ve çalışanlarından oluşan bir ekip görev aldı. Onlara da ayrı ayrı teşekkür ediyorum. Ümit ediyorum bu çalışmayı kitap olarak da sizlere ulaştırırız. Hepinize iyi akşamlar diliyorum. (Alkışlar)

KAYNAKÇA

- ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal, "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu", **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.
- AKTAŞ, Kadir, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Örneğinde Elektronik Devlet Uygulamaları", **Yasama Dergisi**, Sayı 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009.
- AKTAŞ, Kadir, TBMM Uygulaması Anlatımıyla Yasama Dokunulmazlığı, Adalet Yayınevi, 2009.
- AKTAŞ, Kadir, "Yasama Dokunulmazlığı Kurumunun Türkiye'deki Gelişimi", **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006.
- ALDIKAÇTI, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul: Doçentlik Tezi, 1960.
- ARAÇ, İbrahim ve İBA, Şeref , "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", **AÜSBF Dergisi**, 58/3, 2003.
- ARAÇ, İbrahim ve ERİKLİ, Hasan, "Anayasanın 87'nci Maddesine Göre Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranması Gereken Af Kanunları", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.
- AYDIN, Mehmet Ali, "Bir Kariyer Meslek Grubu Olarak Uzmanlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği: Yasama Uzmanlığı", **Yasama Dergisi**, Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006.
- AYDIN, Mehmet Ali, "Milletvekili Adaylarının Belirlenme Usulü ve Önseçim", **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.
- BAKIRCI, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, Ankara, İmge Yayınevi, 2000.
- BAKIRCI, Fahri, "Yasalarda ve Yasa Maddelerinde Geçicilik Üzerine", **Meclis Bülteni**, Kasım 2004.

- BAKIRCI, Fahri, "Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 54, Sayı 3, 2005.
- BAKIRCI, Fahri, "Meclis Üyelerinin Aylık ve Diğer Ödenekleri", **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006.
- BAKIRCI, Fahri, "Meclis Üyelerinin Emeklilik ve Diğer Sosyal Hakları", **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.
- BAKIRCI, Fahri, "TBMM Başkanının Görev Süresi Üzerine", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt 11, Sayı 202.
- BAKIRCI, Fahri, "TBMM Başkanının Görev Süresi Üzerine (2)", **Yasama Dergisi**, Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2007.
- BAKIRCI, Fahri, "TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine", Ergun ÖZBUDUN'a Armağan, Cilt 2, s. 91-126, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008.
- BAKIRCI, Fahri, **Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı ve İşleyişi ile İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları** (2 Cilt), TBMM Basımevi, 2011.
- BAŞLAR, Kemal, "Anayasa Mahkemesinin Yasama Yetkisinin Genelliği İlkesi ile İlgili Bir Kararının Düşündürdükleri", **Yasama Dergisi**, Sayı 7, Ekim-Kasım-Aralık 2007.
- BAYRAM, Erdin, "Kanun Sistematiğinde Madde", **Yasama Dergisi**, Sayı 8, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2008.
- BEDER, Bülent ve ALTUNDİŞ, Mehmet, "Yasama ve Yürütme Fonksiyonlarının Yargı Bağımsızlığına Müdahalesi", **Yasama Dergisi**, Sayı 13, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2009.
- BİÇER, Mustafa ve YILMAZ, H. Hakan, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Yasama Dergisi**, Sayı 13, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2009.
- BİLİR, Faruk, **Türkiye'de Milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi**, Ankara, Nobel Yayınevi, 2001.

- BİLİR, Faruk, "Adaylık ve Meclis'te Yenilenme", **Yasama Dergisi**, Sayı 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008.
- BOZKURT, Rauf ve İBA, Şeref, 100 Soruda Parlamento: **Türk Parlamento Hukukuna Giriş**, Ankara, Nobel, 2004.
- BÜLBÜL, Mahmut, "Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM'de Yazılı Soru", **Yasama Dergisi**, Sayı 4, Ocak-Şubat-Mart 2007.
- BÜLBÜL, Mahmut, "TBMM'nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması", **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006.
- ÇAKIN, Akın, "Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)", **Yasama Dergisi**, Sayı 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008.
- ÇAM, Esat, Devlet Sistemleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982.
- ÇEKİÇ, Onur, "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi ve Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri", **Yasama Dergisi**, Sayı 12, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2009.
- ÇELİKER, Ercan, "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi", **Yasama Dergisi**, Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006.
- ÇİFTİPINAR, Remzi, Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri ve Etkinliği, **TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları**, No: 120, Ankara, 2007.
- ÇİNAR, Ahmet, "Parlamento Çalışmalarında Sataşma ve Açıklama Hakkı", **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006.
- DAL, Kemal, Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara: Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1984.
- DAVER, Bülent : "Kanunla İlgili Meseleler Üzerine Bir Seminer", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C: XVI, S: 4, Ankara, 1961.

- DURGUN, Şenol, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Alter Yayınevi, 2005.
- ELİBOL, Yasemin, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkileri", **Yasama Dergisi**, Sayı 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008.
- EM, Ali, **Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, Ankara, Turhan Yayınevi, 2003.
- ERİKLİ, Hasan ve YAPICI KAYA, Havvana, "Avrupa Birliği Üyesi Ülke Uygulamaları Çerçevesinde TBMM'de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 14, Yıl 2010, Sayı 2.
- EROĞLU İzzet, İnsan Haklarının Parlamenter Denetimi, **TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları**, No:127, Ankara, 2007.
- EROĞLU, İzzet, "İnsan Haklarının Korunmasında Meclis Araştırması", **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.
- EROĞLU, İzzet, "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu", **Yasama Dergisi**, Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006.
- EROĞLU, İzzet, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulu, Tarihi Süreci ve İşleyişi", **Yasama Dergisi**, Sayı 7, Ekim-Kasım-Aralık 2007.
- EROĞLU, İzzet, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulunun İşlevleri", **Yasama Dergisi**, Sayı 8, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2008.
- EROĞLU, İzzet, "1982 Anayasası Döneminde Uluslararası Anlaşmaların TBMM'de Görüşülmesi ve Denetimi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt 2, Yıl 2, Sayı 4, 20.1.2011.
- EROĞUL, Cem, **Anatüze Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş)**. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.
- EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**. Ankara: Kırılgaç Yayınevi, 2006.

- EŞEN, Hamit, "Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı'nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri", **Yasama Dergisi**, Sayı 4, Ocak-Şubat-Mart 2007.
- FEYZİOĞLU, Metin, "Yasama Dokunulmazlığı Üzerine Düşünceler" Türk Hukuk Sitesi web sayfası, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_114.htm, Erişim Tarihi 13.9.2007.
- GÖKÇE, Ali Fuat, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği", **Yasama Dergisi**, Sayı 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009.
- GÖKÇİMEN, Semra ve HAS, Volkan, "İçtüzüğün 87'nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.
- GÖKÇİMEN, Semra, "Ülkemizde Kadınların Siyasal Hayata Katılım Mücadelesi", **Yasama Dergisi**, Sayı 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008.
- GÖZLER, Kemal, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 59, Sayı 2001/4.
- GÖZLER, Kemal, "Halkoylamasıyla Kabul Edilen Anayasa Değişikliği Kanunlarının Resmi Gazetede Yayımlanması Sorunu", **Yasama Dergisi**, Sayı 7, Ekim-Kasım-Aralık 2007.
- GÖZLER, Kemal, "Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir Mi?", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 56, Yaz 1999.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Genel Dağıtım, 1989.
- HAS, Volkan, **Anayasa'yı Değiştirme Süreci**, **TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları**, No:119, Ankara, 2007.
- HAS, Volkan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, 2009.
- İBA, Şeref, **Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Bilgi Yayınevi, 1997.

- İBA, Şeref, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Ankara, Nobel, 2001.
- İBA, Şeref, "Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İçtüzüğü'nün Durumu", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 25, Sayı 231'den ayrı basım, Kasım-Aralık 2001.
- İBA, Şeref, "TBMM Başkanvekillerinin Tarafsızlığı ve Sorumluluğu Üzerine", **Mülkiye Dergisi**, Cilt 26, Sayı 235'ten ayrı basım, Temmuz-Ağustos 2002.
- İBA, Şeref, "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 57, Ocak-Mart 2002.
- İBA, Şeref, "Cumhurbaşkanının Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, Sayı: 3, 2003.
- İBA, Şeref, "Türkiye'de Başkanlık ya da Yarı-başkanlık Rejimi Uygulanmalı mıdır?", **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXVII, Sayı 240, Yaz/2003.
- İBA, Şeref, "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, 2003.
- İBA, Şeref, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 59, Temmuz-Eylül 2004.
- İBA, Şeref, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Turhan Kitabevi, 2008.
- İBA, Şeref, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", **Yasama Dergisi**, Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2007.
- İBA, Şeref, Parlamento İçtüzük Metinleri: Osmanlı'dan Günümüze, **İş Bankası Kültür Yayınları**, 2009.
- İBA, Şeref, Parlamento Hukuku, **İş Bankası Kültür Yayınları**, 2010.

- İBA, Şeref, Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler, **İş Bankası Kültür Yayınları**, 2010.
- İYİMAYA, Ahmet, Siyaset Hukuku Sorunları, Ankara, 2007.
- İYİMAYA, Ahmet, "Geçici 19'uncu Madde Ekseninde Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu", **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl 2, Sayı 16, Aralık 2007.
- İYİMAYA, Ahmet, "Siyasi Parti Kongrelerinin Yargısal Denetimi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 64, Mayıs/Haziran 2006.
- İZGİ, Ömer ve GÖREN, Zafer, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, Ankara, TBMM Basımevi, 2002.
- KARDEŞ, Selahaddin, "Kanunlarda Dil, Şekil ve Yapı", **Maliye Dergisi**, Eylül-Aralık 1999.
- KESKİNSOY, Ömer, "Meclis Kürsüsünden Sarf Edilen Sözlerin Siyasi Parti Kapatma Davalarında Delil Olarak Değerlendirilip Değerlendirilemeyeceği Üzerine", **Yasama Dergisi**, Sayı 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008.
- KESKİNSOY, Ömer, Yasama Dokunulmazlığı, Adalet Yayınevi, 2008.
- KIRATLI, Metin, Parlamenter Muafiyetler -Bizde ve Yabancı Memleketlerde, Ankara, 1961.
- KOCAMAN, Habip, "Parlamenter Denetim Faaliyetlerine Sivil Toplum Katılımı" Savunuculuk ve Politikaları Etkileme, İstanbul, **Bilgi Üniversitesi Yayınları** (2010).
- KOCAMAN, Habip, "Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği", **Yasama Dergisi**, Sayı 4, Ocak-Şubat-Mart 2007.
- KOCAMAN, Habip, "Yargıya İntikal Eden Olaylarda Yasama Kısıtı", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.
- KORKUT, Sevgi, "Parlamenter Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler", **Yasama Dergisi**, Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2007.

- NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma", **Yasama Dergisi**, Sayı 12, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2009.
- NEZİROĞLU, İrfan, Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008.
- NEZİROĞLU, İrfan, Türkçe-İngilizce, İngilizce-Türkçe Parlamento Terimleri Sözlüğü, Ankara, Nobel Yayınevi, 2006.
- NEZİROĞLU, İrfan, TBMM Genel Kurulunda Usul Hakkında Görüşmeler (3 Cilt), Ankara, TBMM Basımevi, 2011.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Sivil Toplumun TBMM'de Kanun Yapım Sürecine Katılımına İlişkin Fırsatlar", Savunuculuk ve Politikaları Etkileme, İstanbul, **Bilgi Üniversitesi Yayınları**, 2010.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapım Sürecine Katılımı", Haluk Konuralp Anısına Armağan, Cilt II, Ankara, Yetkin, 2009.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Anayasa Değişikliği Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanunlaşma Süreci", Haluk Konuralp Anısına Armağan, Cilt II, Ankara, Yetkin, 2009.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Teamüllerin Oluşmasında Usûl Görüşmelerinin Rolü" Serap Yazıcı et al. (Ed.), Ergun Özbudun'a Armağan / Essays in Honor of Ergun Özbudun, Cilt II, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar ve Öneriler" **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, 2005.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde Yeniden Görüşülmesi: Tekrir-i Müzakere", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 56, Sayı 1, 2007.
- NEZİROĞLU, İrfan, "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, 2006.

- NEZİROĞLU, İrfan, "İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.
- ONAR, Erdal, 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, 1993.110 Yasama El Kitabı.
- ONAR, Erdal, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi", Anayasa Yargısı, Ankara, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, Cilt 14, 1997.
- ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, Ankara Yayınevi, 2003.
- ONAR, Erdal, Anayasa Yargısı İncelemeleri, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, 2006.
- ONAR, Erdal ve TIRYAKIOĞLU, Bilgin, "1982 Anayasasında Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)", Faruk Erem Armağanı, Ankara, 1999.
- ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, 1979.
- ÖZCAN, Hüseyin, Yasama Bağışıklıkları: Yasama Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı, Seçkin Yayınevi, 2006.
- PANTÜL, Mehmet ve YALÇIN, Bekir Sıtkı, Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler, TBMM Basımevi, 1984.
- SAĞLAM, Salih, "TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar", **Yasama Dergisi**, Sayı 11, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009.
- SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş, Ankara, İmaj Yayınları, 2002.
- SAVCI, Bahri : "Kanun Tekniği ile İlgili Meseleler Üzerinde Bir Seminer", **Siyasi Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C: XVI, S: 4, 1961.

- SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1986.
- ŞAYLAN, Gencay, Çağdaş Siyasal Sistemler, Ankara: Sevinç Matbaası, 1981.
- TBMM Araştırma Merkezi, Anayasa Değişiklik Yöntemleri (Venedik Komisyonu Raporu & Ülke İncelemeleri), Ankara, TBMM Basımevi, 2010.
- TBMM Araştırma Merkezi, Bir Doğrudan Demokrasi Aracı Olarak Referandum Türkiye-ABD-Avrupa Uygulama Örnekleri, Ankara, TBMM Basımevi, 2010.
- TBMM Araştırma Merkezi, Venedik Komisyonu (Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu) - Türkiye'ye İlişkin Görüşleri, Seçimler, Yargı ve Referanduma İlişkin Karar ve Uygulama Kodları, Ankara, TBMM Basımevi, 2010.
- TANILLİ, Server, Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş, İstanbul, Say Yayınları, 1982.
- TAVAŞ, İbrahim Halil, "Meclis Soruşturmasında Hukuki Nitelik Sorunu", **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006.
- TAVAŞ, İbrahim Halil, "Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Seçimi", **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basım, İstanbul, 2003.
- TEZİÇ, Erdoğan, 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, **İÜHF Yayınları**, İstanbul, 1972.
- TEZİÇ, Erdoğan, "Parlamento Kararı ve Kanun", Anayasa Yargısı, Ankara, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, 1989.
- TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1980.

- TOPAL, Emre, "Lizbon Anlaşması ile Avrupa Birliği'nde Yasama Niteliğindeki İşlemler ve Yasa Yapım Süreçlerine Getirilecek Değişikliklere Genel Bir Bakış", **Yasama Dergisi**, Sayı 9, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2008. Yasama El Kitabı 111.
- TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982.
- TURAN, İlter, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi," (ed.) Gençkaya, Ömer Faruk; Agh, Attila; Hazan, Reuven Y.; Isberg, Magnus. TBMM'nin Etkinliği, TESEV, 2000.
- TÜLEN, Hikmet; Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması, Konya, Mimoza, 1999.
- ULUĞ, Feyzi, Mevzuat Hazırlama Tekniği, Ankara, İM Yayıncılık, 1986.
- VARLI, Bahar, "Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nde Ulusal Parlamentoların Rolü ve TBMM Açısından Bir Değerlendirme", **Yasama Dergisi**, Sayı 13, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2009.
- YAPICI, Havvana, "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar", **Yasama Dergisi**, Sayı 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.
- Yasama Derneği, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 2009.
- Yasama Derneği ve Uçan Süpürge, Demokraside Kadın İzleri, **Yasama El Kitabı**, Eylül 2010.
- YILDIZ, Mine, "Türkiye'de Yasama İşlevi Açısından Milletvekili Danışmanlığı", **Yasama Dergisi**, Sayı 4, Ocak-Şubat-Mart 2007.
- YILMAZ, H. Hakan ve TOSUN, Selma, "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği", **Yasama Dergisi**, Sayı 14, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2010.
- YURDDAŞ, Rıza, "Stenografik ve Stenograflar", **Yasama Dergisi**, Sayı 1, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.

- YURDDAŞ, Rıza, "Tutanaklarda Düzeltme", **Yasama Dergisi**, Sayı 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006.
- YURDDAŞ, Rıza ve AKPINAR, Ali, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi Fihristi", **Yasama Dergisi**, Sayı 7, Ekim-Kasım-Aralık 2007.
- YURDDAŞ, Rıza ve KARADAĞ, Cemal, "Tutanak Dergisi Münderecatı", **Yasama Dergisi**, Sayı 10, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2008.
- YÜKSEL, Nahit, "Türk Anayasa Yargısında Arındırma(ma) Sorunu: Bütçe Yasası ve Anayasa Yargısı", **Yasama Dergisi**, Sayı 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2007.



TBMM Basımevi
2011 / Ankara