

YASAMA ERKİNDE KARAR VERME SÜRECİ

Hüseyin Murat IŞIK*

GİRİŞ

Gündelik hayatımızın neredeyse tamamı “karar vermek”le geçer. Çünkü gündelik hayat pratiklerimizin tamamı, esas itibariyle insan zihninde başlayıp orada biten ve bu nedenle soyut bir süreç olan “karar verme” ye dayanır. Nitekim biyolojik hayatietimizi sürdürmek için ortaya koyduğumuz tüm davranış ve tutumlarımızın arkasında da, örneğin: acıkmak, susamak, tuvalete gitmek, vücut ısını korumak ve uyumak gibi, “karar verme” süreci yer alır. Çünkü biyolojik varlığımızın tabi olduğu biyo-fizyolojik determinizmleri gidermek için hayatın sunduğu çok çeşitli alternatifler arasından birisini veya birkaçını seçmemiz, bunun için de “karar verme”miz gerekir.

Ayrıca içinde yaşadığımız sosyal çevre ve sosyal statümüzün de; bu süreci, neredeyse doğrudana yakın bir dolaylılıkla etkilediği çok açıktır. Bununla birlikte mevzubahis gündelik hayat pratiklerimizin bir kısmı neredeyse otomatikleştiği için; arkasında yer alan “karar verme” süreci görmezden gelinir. Örneğin: ilk bakışta uykuda geçirdiğimiz zamanın neresinde “karar verme”ye ihtiyaç duyarız gibi bir soru akla gelse de; esas itibariyle uykunun belli evrelerinde gördüğümüz rüyalar sırasında da tıpkı uyanık iken nasıl belli davranışlarda bulunmak için önce “karar veriyorsak”, rüya dediğimiz uyku dönemindeki algılama katında da aynı şey gerçekleşir. Dolayısıyla; karar vermenin,

*Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı (Arş. Gör.)

hayatımızın neredeyse tamamını kapsadığına ilişkin tespitin doğruluk derecesi daha bir anlaşılır olur.

Yukarıda “karar verme” sürecine ilişkin tespitler, esas itibariyle bireysel bağlamda bu sürecin dayandığı biyolojik, fizyolojik, psikolojik ve sosyal altyapıya işaret etmektedir. Ancak bu çalışmada ele alınacak konu: ne, gündelik hayat pratiklerimizin arkasında yer alan ve birden çok faktörün etkileşimi ile ortaya çıkan bireysel karar verme süreci ne de, karar verme sürecinin ikinci ana biçimini oluşturan örgütsel/yönetsel karar verme süreci olacaktır. Esas itibariyle; örgütsel karar verme sürecinden doğan ama aynı zamanda bireysel karar verme sürecini de doğrudan doğruya etkileyen hukuk kurallarının, hangi karar verme süreci sonrasında ortaya çıktıkları, bu çalışmanın esasını oluşturacaktır. Bir diğer deyişle bu çalışma, gündelik hayat pratiklerimizin kuvveden fiile geçerken sınırlarını çizen kuralları yaratan yasama organının, bu kuralları, nasıl bir karar süreci sonrasında ortaya çıkardığı sorusuna yanıt arayacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde; karar ve karar verme süreci kavramlarının tanımları yapılarak; ilk olarak, karar verme yöntemine göre karar süreci “sezgisel” ve “analitik” karar süreci diye ikiye ayrılarak incelenecektir. İkinci olarak da karar vericilerine göre karar süreci; “bireysel” ve “örgütsel/ yönetsel” karar verme süreci olmak üzere yine ikiye ayrılarak incelenmeye çalışılacak ve yasama karar sürecinin bu tasnifte nereye oturduğu irdelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; yasama organının yetki ve işlevleri ele alınarak; yasama erkinin ve yasama yetkisinin ne anlama

geldiği ve ne gibi özellikler taşıdığı izah edilmeye çalışılacak sonrasında yasama işlevlerinin devletin diğer temel işlevlerinden - yargı ve yürütmeden- hangi kriterler yardımı ile ayırt edileceği ve yasama yetkisinin kapsamının ne olduğu tartışılacaktır.

Üçüncü ve son bölümde ise önce; yasama organı olarak TBMM'nin karar verme süreci ele alınacak ve bu süreçte rol alan karar aktörleri de dikkate alınarak genel olarak yasama karar sürecinin değerlendirmesi yapılacaktır. İkinci olarak da TBMM'nin çalışma usulü ve karar aktörleri olarak milletvekilleri, meclis başkanlık divanı, meclis danışma kurulu, meclisteki siyasi parti grupları, meclis komisyonları, bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanının yasama karar sürecindeki rolleri açıklanacaktır. Son olarak yasama karar süreci sonrasında ortaya çıkan iki temel karar tipi olan “kanunlar” ve “parlamento kararları” ayrımı irdelenerek, TBMM'nin aynı zamanda bir kamu idaresi olması dolayısıyla yürüttüğu örgütsel/ yönetsel faaliyetlerine dayanan kararları da değerlendirilecektir.

Sonuç kısmında ise; çalışmanın kısaca özetlenmesinden sonra, genel bir değerlendirme yapılacak ve ortaya çıkan tablodan hareketle varılacak yargılar ve önerilerle çalışma tamamlanmış olacaktır

BİRİNCİ BÖLÜM

KARAR VE KARAR VERME SÜRECİ KAVRAMLARI VE SINIFLANDIRILMASI

1. Karar ve Karar Verme Süreci Kavramları

Karar kelimesi için Osmanlıca- Türkçe Ansiklopedik Lügat¹ müellifi Ferit DEVELLİOĞLU, öncelikle Arapça isim olduğu bilgisini verdikten sonra, ne anlama geldiği hususunda: durma; rahat; devamlılık; ölçülülük; tahmin; tam ölçü (ne az nede çok); şark müziğinde, taksim yaparken ana makama dönüş ve neticeye bağlama şeklinde tam olarak sekiz anlam vermekteyken, Türk Dil Kurumunun² internet üzerinden hizmet veren Güncel Sözlüğü'nde yapılan aramada ise: Bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı; Herhangi bir durum için tartışılarak verilen kesin yargı, hüküm; veya, bu yargıyı bildiren belge (hukuk); Değişmeyen, düzenli durum, düzenlilik, yöntemlilik; Değişmez olma; Tam ölçüsünde, ne az ne çok; Türk müziğinde, taksim yaparken ana makama dönüş (müzik) gibi Osmanlıca- Türkçe Sözlüğün verdiği anlamlarla örtüşecek anlamlar vermektedir.

Yukarıdaki semantik ve etimolojik nakil sonrasında, **karar kelimesinin** bu çalışmada kullanılacak anlamının “**neticeye bağlama**” (F. Devellioğlu Sözlüğü) ve “**Bir iş veya sorun hakkında**

¹Ferit Devellioğlu, **Osmanlıca- Türkçe Ansiklopedik Lügat**, 6. baskı, Ankara, Aydın Kitabevi, 1984, s. 587.

² Türk Dil Kurumu, **Güncel Sözlük** (Erişim) [http// www.tdk.org.tr/TR/ sozbul](http://www.tdk.org.tr/TR/sozbul), 3 Aralık 2007.

düşünülerek verilen kesin yargı” (TDK Güncel Sözlüğü) olacağını öncelikle belirtelim. Ancak “karar verme” ile “karar”ın karıştırılmaması gereken kavramlar olduğunun altını çizmeliyiz. Karar ve Karar verme kavramlarının birbirlerinin yerine kullanılmasının yanlış olduğuna dikkat çekerek ve ikisinin birbirine yakın ama ayrı anlamlara geldiğini öncelik ve özellikle belirtmeliyiz.

Öncelikle; **karar**, karar verme süreci sonrasında ortaya çıkan **sonuçtur**. Karar verme ise mutlaka bir “**süreci**” içerir³ yani; karar, izlenen yol sonunda ulaşılan “**sonuç**” iken, karar verme bu “**izlenen yol**”u anlatan deyimdir. Dolayısıyla karar vermeyi tanımlamakla bu kavramın zaten bir süreci mündemiç (içkin) olması nedeniyle, karar verme sürecini de tanımlamış oluruz.

1. 2. Karar Verme Sürecinin Sınıflandırılması

Karar ve karar verme konularına ilişkin literatür incelendiğinde karar ve karar vermenin birçok sınıflandırılmaya tabi tutulduğu görülecektir. Bunlar; tip, tür, çeşit, teknik, metot, yöntem, strateji, model, teori, stil, süreç vb birçok ifadelerle sınıflandırılmıştır. Sınıflandırmada kullanılan bazı ifadeler İngilizce literatürde tek bir ifade ile ele alındığı halde (type of decision) Türkçe'de birçok ifade kullanılarak (tip-tür-çeşit) ele alınmıştır. Bu durum literatürdeki tanımların ve sınıflandırmaların birbirleriyle karıştırılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu karışıklıkları ortadan kaldırmak için de, eş

³ Selçuk Nas, “**Gemi Operasyonlarının Yönetiminde Kaptanın Bireysel Karar Verme Süreci Analizi ve Bütünleşik Bir Model Uygulaması**”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış) Doktora Tezi, 2006, s. 56. (Çevrimiçi) <http://tez2.yok.gov.tr>, 3 Aralık 2007.

anlamli olarak kullanılan ve kullanilabilecek (Türk Dil Kurumu'nca eş anlamli olarak verilenler) ifadelerden “karar verme yöntemi” ve “karar verme süreci”⁴ bu çalışmada kullanılacak olan deyimler olacaktır.

1. 2. 1. Karar Verme Sürecinde İzlenen Yönteme Göre Karar Verme Süreci

Karar verme süreçlerini ikinci olarak, alınacak kararın nasıl verildiğini esas alan ve karar sürecinin, karar oluşturmak için nasıl bir yöntem izlediğini açıklamaya çalışan temel tip veya model başlığı altında inceleyebiliriz ki bunlar da sezgisel ve analitik karar verme süreci tipi veya modelleridir.

1. 2. 1. 1. Sezgisel Karar Verme Süreci:

Sezgisel kararlar, **somut veri** veya **bilgi-belgeyle** desteklenmeden ve **keyfi** olarak oluşturulan karar sürecinden çıkan karar tipleridir. **Karar verici** (yönetici), kendi müktesebatına dayanarak, çok sayıdaki ham bilgi verilerini sezgilerine göre değerlendirir ve kararlarını kısa bir sürede alır. Bu yaklaşımın özellikle büyük organizasyonlar söz konusu olduğunda zayıf kalacağı aşikârdır. Dolayısıyla sezgiye dayanılarak alınan kararların diğer kişiler tarafından kabul edilmesi de güç olacaktır. Çünkü karar verici kendi kişisel mantık zincirini diğerlerine açıklamakta zorlanabilir ya da bunu ifade edemez. Böyle bir kararı gelecekte tekrar gözden geçirip incelemek de güç olur. Zayıf kararların alınmasıyla birlikte, karar

⁴ Nas, a.g.e., s. 59.

vericinin çevresinde yer alan hiç kimse kararın nasıl devam etmesi gerektiğini ve iyi ya da kötü gidip gitmediğini bilemez. Ayrıca bu tip kararlarda grup katılımı yoluyla herhangi bir öğrenme ve yaratma süreci de söz konusu olamaz⁵.

1. 2. 1. 2. Analitik Karar Verme Süreci:

Analitik karar verme yöntemi ise, sorunların hiyerarşik bir biçimde anlamlı daha küçük altbölümlere ayrıştırılarak, daha etkin çözümlenebileceği esasına dayanır. Analitik karar yaklaşımı, değerlerin ve fikirlerin paylaşımına olanak sağlar. Kararlar stratejik bir kümeye dönüştürülür. Karar verme sürecinde tüm seviyelerde, sorun olan kriterler tekrar tekrar açıklanır ve ortaya çıkartılır. Analitik kararlar, karmaşık ve çözümü zor problemlere etkin ve tutarlı cevaplar vermede kullanılır. Bu tür problemlerde, önemli bir organizasyona, matematiğe ve sayılara ihtiyaç duyulur⁶.

1. 2. 2. Karar Vericilere Göre Karar Verme Süreçleri

1. 2. 2. 1. Bireysel Karar Verme Süreci:

Giriş kısmında da ifade ettiğimiz gibi gündelik hayatımızın neredeyse tamamı karar vermekle geçer. Ancak bunların büyük çoğunluğu rutinleşmiş kararlar olduğu için (alışkanlıklarımıza dayalı olarak giderdiğimiz insani ihtiyaçlarımızdan, pazar alışverişine, işe

⁵ Betül Erdem Hacıköylü, “**Analitik Hiyerarşi Karar Verme Süreci İle Anadolu Üniversitesi'nde Beslenme Ve Barınma Yardımı Alacak Öğrencilerin Belirlenmesi**”, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış) Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 14. (Çevrimiçi) <http://www.tez2.yok.gov.tr>, 3 Aralık 2007.

⁶ Hacıköylü, a.g.e., s. 14.

veya okula giderken izlediğimiz güzergaha kadar vb.) bu süreç neredeyse farkına varmadan gerçekleşir. Ancak; okul tercihi, meslek veya iş seçimi, evlilik kararı vb. bireysel hayatın akışını değiştirecek durumlarda, karar vermenin: “hedef ve amaçların gerçekleştirilmesi yönünde alternatif eylem planlarından birini bilinçli olarak seçme işi”⁷ anlamına geldiği ortaya çıkar. Karar verme genel olarak seçenekler arasından birini tercih etmek olarak aldığımızda, eğer seçilecek tek seçenek varsa orada bir karar vermeden bahsedilemez. Dolayısıyla karar verme davranışının ortaya çıkabilmesi için bir takım şartların bulunması gerekir. Bunların ilki: karar verme ihtiyacını ortaya çıkaran bir **problemin varlığı** ve bu problemin birey tarafından da farkına varılmış olması, ikincisi: Problemi çözecek **birden çok seçeneğin** bulunması ve son olarak: bireyin bu seçeneklerden birini **tercih edebilme özgürlüğünün** var olması⁸.

Bireysel karar verme süreci sonrasında varılan kararlar; bazen bir değişikliği veya bir seçimi veyahut bir kanaatin oluşmasını bazen de belirsiz bir durumu ortaya çıkarabilirler. Nihayetinde insanın yaşama başlamasıyla birlikte ortaya çıkan bu süreç, bütün yaşamı boyunca değişik şekillerde ve ortamlarda devam eder⁹. Son olarak bireysel karar verme sürecinin özünde psiko- sosyal bir süreç olup, benzeşenlerin bulunması mümkün olmakla birlikte, her bireyin kendi hayat tecrübesi doğrultusunda kendine özgü bir karar verme süreci stiline sahip olduğunu söyleyebiliriz.

⁷ Hacıköylü, a.g.e., s. 13.

⁸ Nas, a. g. e., s. 56.

⁹ Hacıköylü, a. g. e., s. 13.

1. 2. 2. 2. Örgütsel/ Yönetmel Karar Verme Süreci:

Bireysel karar verme sürecinin yanında ikinci temel karar verme sürecinin, örgütsel veya yönetmel karar verme süreci olacağı açıktır. Çünkü adı ne olursa olsun birden fazla insanın belli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmesiyle oluşan yapının az çok örgütlü bir oluşumu işaret ettiği açıktır.

Örgütsel/ Yönetmel faaliyetlerin özellikleri incelendiğinde, biri karar verme diğeri uygulama olmak üzere iki sürecin bulunduğu görülecektir. Bunlardan birincisi fikir ve yargı oluşturma; ikincisi ise uygulama (icra) safhalarıdır. Ayrıca, bu süreçlerin her aşamasının birtakım seçimler (tercihler) faaliyeti olduğu da rahatlıkla gözlenebilmektedir. Dolayısıyla örgütsel/ yönetmel karar verme süreci bireysel karar verme sürecinde olduğu gibi esas itibariyle amacın gerçekleşmesi için seçenekler arasından en uygun hareket yolunun seçilmesini hedefler. Çünkü örgütün devamlılığı alınan kararların doğruluğuna bağlı olacaktır. Bu nedenle örgütsel karar verme süreci”

- a. Problemin anlaşılması;
- b. Probleme ait enformasyonun toplanması;
- c. Enformasyonun çözümlenmesi ve yorumu;
- d. Çözüm yollarının formülasyonu;
- e. En verimli çözümün seçimi;

f. Uygulama ve değerlendirme ¹⁰ aşamalarından oluşur.

Yukarıdaki izahattan kalkarak şunları söyleyebiliriz; Devletin asli görevi toplumsal düzeni sürdürmektir. Bunu hukuk kuralları ile sağlar. Hukukun yaratıcısı da yasama organı olan meclislerdir. Devletin asli görevi esas alındığında **rasyonel** olmasının kaçınılmaz bir şart olacağı açıktır. Dolayısıyla devletin yasama karar sürecinin bu rasyonalite bağlamında “**analitik**” ve yasama organının bir devlet organı olması hasebiyle izleyeceği karar oluşturma yönteminin de “**örgütsel/Yönetsel**” karar verme **tipolojisi** içinde yer alacağı aşıkardır. Aşağıdaki bölümlere az önceki satırlarda izah edilen çalışma konusu ayrıntılı bir biçimde ele alınıp incelenecektir.

¹⁰ Rıdvan Kuukali, “**Avrupa Birliği Yolunda Yeni Okul, Okul Yöneticilerinin Karar Verme Süreci**”, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitusu, (Yayınlanmamış) Doktora Tezi, 2006, s. 72. (evrimii) <http://www.tez2.yok.gov.tr>, 3 Aralık 2007.

İKİNCİ BÖLÜM

YASAMA ORGANININ YETKİ VE İŞLEVLERİ

2. Yasama Erki

Bu çalışma esas itibariyle egemenliği oluşturan erklerin ilki, esası ve belki de kaynağı¹¹ sayılabilecek olan yasama erkini ve bu erkin hangi karar süreçleri sonrasında yasama işlevini yerine getirdiğini inceleyen bir çalışma olacağından öncelikle yasama erkinin ne olduğu sorusunu cevaplandırarak konuya giriş yapılacaktır.

Yasama erki adından da anlaşılacağı üzere; devletin, egemenlik kudretine dayanarak, toplumsal hayatı düzenlemek amacıyla soyut, genel, objektif ve sürekli olmak niteliklerini haiz kuralları koyması/koyabilmesi yetki ve kuvvetini ifade eder¹².

Klasik anayasa hukuku kitapları, devletin ne olduğunu aynı kalıplarla -ama biraz farklılaştırılmış şekilde- ifade ederler. Bu kalıba göre devlet: toprak (vatan), insan (millet) ve egemenlik (yasama, yürütme, yargı erklerinin kaynağı ve kullanma yetkisi) unsurlarından oluşan soyut hukuki ve siyasi bir tüzel kişiliktir. Diğer bir deyişle devlet; belirli bir vatan (toprak) üzerinde yaşayan ve mutlak hâkimiyet (egemenlik) sahibi olan teşkilatlanmış insan topluluğu (millet) dur.

¹¹ Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Şubat 2007, s. 82; Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2003, s.181.

¹² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 1998, s.164-166; Bülent Tanör, , Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, , Mart 2002, s. 268-271.

Devlet organizasyonunu insana benzetirsek vatan ve millet unsurları vücuda tekabül ederken egemenliği ise bu “**vücuda hayatiyet kazandıran ruh**”a benzetebiliriz. Egemenliği, devlete hayatiyet kazandıran bir unsur olarak değerlendirirken bu değerlendirmeyi; egemenliğin yasama, yürütme ve yargı erklerinin kaynağı olmak ve bu erkleri kullanabilme yetkisini içermek özelliklerine dayandırarak ancak ifade edebiliriz.

2. 1. Yasama Yetkisinin Tanımı ve Özellikleri

2. 1. 1. Yasama Yetkisinin Tanımı:

Devletler, egemenliklerini nasıl kullanacaklarını yani; yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkilerin nasıl ve hangi devlet organı eliyle kullanacaklarını genellikle anayasalarında gösterirler. Türkiye Cumhuriyetinin mer’i 1982 Anayasası 6. maddesine göre, “**egemenlik**”: yani yasama, yürütme ve yargı erklerinin kaynağı ve kullanım yetkisi kayıtsız ve şartsız “**millet**”indir. Bu hükmün hemen ardından gelen 7. maddeyle de yasama erkini kullanma yetkisinin “**millet adına**” Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait olduğu ifade edilmiştir. Yasama ve yargı erkleri “yetki” olarak ifade edilirken (Any. m.7, 9) yürütme erkinden “yetki ve görev” olarak bahsedilmektedir (Any. m.8).

Yasama yetkisinin tam olarak ne olduğu anayasa tarafından tarif edilmemiştir. Ancak yasama yetkisinin yasama organına ait olması da izahtan varestedir. Nitekim Anayasanın üçüncü kısmını oluşturan “**Cumhuriyetin Temel Organları**” başlığının hemen

altında birinci bölüm başlığı olarak “**Yasama**” ibaresi kullanılarak onun da altına “**Türkiye Büyük Millet Meclisi**” başlığı yazılmıştır. Bu yazım biçimden açıkça anlaşılacağı üzere yasama organı TBMM’dir ve yasama yetkisi de madde 7’nin açık ifadesiyle TBMM’ye aittir.

Yasama yetkisinin açık bir tanımı yapılmamış olsa da onun ne anlama geldiği daha doğrusu ne gibi nitelikleri haiz olduğu teori de tartışılmıştır. Bu nitelik tartışmalarına kısaca göz atılacak olursa üç temel niteliğin yasama yetkisine atfedildiği görülecektir. Bunlar, aşağıda özet bir şekilde ifade edilmeye çalışılacak olan; genellik, aslilik ve devredilmezlik nitelikleridir.

2. 1. 2. Yasama Yetkisinin Özellikleri

2. 1. 2. 1. Yasama Yetkisinin Genelliği:

Anayasal sınırlar içinde yasama organının, devletin hukuk düzeninin yaratıcısı olduğu aşikârdır. Bu nedenle kanun koyucunun (yasama organının, meclisin) yasama işlevini yerine getirirken anayasa hükümleri dışında uyması gereken herhangi bir kural yoktur. Bununla anlatılmak istenen bu yetkinin “konu” itibariyle sınırlandırılmamış olduğudur. Aynı zamanda kanun koyucunun ilgili “konu”yu dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebileceğini de buna eklemek icabeder. Bütün bunlar da kısaca yasama yetkisinin genelliğini deyimler¹³.

¹³ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Şubat 2007, s. 303-305; Gözler, **Devletin Genel Teorisine Giriş**, s. 237-238; Tanör-Yüzbaşıoğlu, **a. g. e.**, s. 268-271; Özbudun, **a. g. e.**, s. 164-166.

2. 1. 2. 2. Yasama Yetkisinin Asliliği:

Aslilik niteliği ile anlatılmak istenen şey kısaca şudur: Kanun koyucunun bu kanun koyma işlemini doğrudan doğruya yerine getirebilmesidir. Yani, kanun koyucunun kendi iradesini araya herhangi bir işlem girmeksizin kanunlaştırabilmesi, başkaca bir işleme gerek kalmaksızın bu işlemi tamamlayabilmesidir. Kısacası, ilk el olarak kanunlaştırma işlevinin yerine getirilebilmesidir. Yürütme organının tüm işlemleri ise (ister sübjektif isterse düzenleyici işlemler olsun) bir kanuna dayanmak, onu izlemek, yani muhakkak bir kanundan kaynaklanmak (**secundum legem**) zorunda olan işlemlerdir¹⁴.

2. 1. 2. 3. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği:

“Kamu hukukunda hiçbir devlet organı anayasa ve kanunlardan aldığı yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmaksızın bir başka devlet organına devredemez” diyen ÖZBUDUN’a göre¹⁵: Anayasanın 7. maddesinde ifade edilen, TBMM’nin yasama yetkisini devredemeyeceği hükmüyle anlatılmak istenen: “ ...kanun adı altında veya bu adı taşımasa bile kanunla eşdeğerde ya da kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisinin devredilmesidir”. Yani, yasama organı kanunlaştırma yetkisini devredemeyeceği gibi bu yetkinin değişik bir biçimde yürütme organınca kullanılmasına da izin

¹⁴ Gözler, **Devletin Genel Teorisine Giriş**, s. 238-239; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 305; Tanör-Yüzbaşıoğlu, **a. g. e.**, s. 271; Özbudun: , **a. g. e.**, s. 164-166

¹⁵ Özbudun: , **a. g. e.**, s. 166-172; Gözler,. **Devletin Genel Teorisine Giriş**, s, 237-238; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s, 305; Tanör-Yüzbaşıoğlu, , **a. g. e.**, s, 268-271.

veremez. Ancak, bu genel kurala Anayasanın; bakanlar kuruluna yetki kanununa dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini düzenleyen 91. maddesiyle¹⁶, vergi ve benzeri ek mali yükümlülüklerin konması, kaldırılması veya oranlarında değişiklik yapılması noktasında bakanlar kuruluna verilen yetkiyi düzenleyen 73.¹⁷ ve 167.¹⁸ maddeleriyle istisna getirilmiştir. Yine de bakanlar

¹⁶ MADDE 91. – Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz. Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır. Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

¹⁷ MADDE 73. – Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

¹⁸ MADDE 167. – Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.

kuruluna verilen her iki tür yetki tasarrufunun da ancak ”**türev yasama**” faaliyeti niteliği taşıdığı, bir yetki kanununa dayanmaları gerekçesiyle de “**aslilik**” niteliği taşımadıklarından “**özgün**” yasama faaliyeti olarak değerlendirilemeyeceklerini söyleyebiliriz. Üstelik Anayasa’nın yukarıda zikredilen maddelerinde yetkinin devrinden değil yetki verilmesinden söz edilmektedir ki, hukuki sonuçları itibarıyla ikisinin birbirinden kesin olarak farklı olduğu apaçıktır¹⁹. Nitekim ERDOĞAN da: bunun bir yetki devri değil olsa olsa **yetki paylaşımı** olabileceğini ifade eder²⁰.

2. 1. 3. Yasama Yetkisinin Kapsamı

Anayasa’nın 87. maddesi ile yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri çok açık bir biçimde tek bir fıkrada (paragraf) sayılmıştır. Buna göre aşağıda sıralanan görev ve yetkiler, aynı zamanda anayasal düzeyde yasama yetkisinin neyi kapsadığını çok net bir biçimde ifade edecektir;

- a. Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- b. Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek,
- c. Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek,

Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.

¹⁹ Tanör-Yüzbaşıoğlu, **a. g. e.**, s. 279.

²⁰ Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara, Orion Yayınevi, Ekim 2005, s. 263.

- d. Bütçe ve Kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek;
- e. Para basılmasına karar vermek,
- f. Savaş ilânına karar vermek,
- g. Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
- h. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve;
- i. Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

2. 2. Yasama İşlevinin Tanımı ve Ayırt Edici Özellikleri

2. 2. 1. Yasama İşlevinin Tanımı

İşlevi, TDK sözlüğü: “1. Bir nesne veya bir kimsenin gördüğü iş; iş görme yetisi, görev, fonksiyon 2. (sos) Bir yapının gerçekleştirebileceği ve onu başka yapılardan ayırt etme imkânı veren eylem türü, fonksiyon” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıktığımızda **yasama işlevini**; öncelikle devletin diğer temel işlevleri veya bir başka ifade ile erklerinden nasıl ayırt edebileceğimize bakmak gerekir. Bunun cevabını ortalama genel kültür sahibi herkes verebilir. Zira yasama işlevi; adından da anlaşılacağı üzere, devletin toplumsal hayatın sürekliliğini sağlayabilmek amacıyla uyulması gereken kuralları koymasını ifade eder. Bu işlevi de yasama organları yani meclisler eliyle yerine getirirler.

2. 2. 2. Yasama İşlevinin Ayırt Edici Kriterleri

Doktrinde, egemenliğin farklı tezahürleri olan; yasama, yürütme ve yargı erklerinin dolayısıyla da işlevlerinin birbirinden kesin çizgilerle ayrılması noktasında, iki tür kriter kullanılır: Devletin yaptığı hukuki işlemin içeriğine bakarak tasnif etmeye dayanan Maddi kriter ve bu hukuki işlemin devletin hangi organı tarafından yapıldığına bakarak tasnife dayayan organik kriter²¹.

2. 2. 3. Maddi Kriter: Yasama işlevini; kural koymak, yani genel, soyut, sürekli ve kişisel olmayan hukuki bir işlem olarak tanımlayan ve devletin hangi organı (yasama, yürütme, yargı) bu tür bir işlemi yaparsa yapsın, bu nitelikteki işlemleri, yasama işlevi olarak kabul eden ilk kişi ünlü Fransız Anayasa Hukukçusu Leon Duguit olmuştur²². Özetle; bu tip tasnif, **devlet işlemlerinin içeriğine** bakılarak yapılan sınıflandırmayı ve ona uygun adlandırmayı esas alır. Yasama işlevi, yani genel, soyut, sürekli ve kişisel olmayan tüm devlet tasarrufları ister yürütme organı (nitekim idarenin düzenleyici işlemleri- tüzük ve yönetmelik- bu niteliktedir) isterse yargı organı²³ (örneğin Anayasa Mahkemesi kararlarının tüm devlet organlarını ve kişileri bağlayıcı nitelikte olmaları- Any. m.153/6-, yine yüksek yargı organlarının içtihadı birleştirme kararlarının bağlayıcılığı gibi vs.)

²¹ Özbudun, **a. g. e.**, s.159-163; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 300-302.

²² Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, s. 223-227; Özbudun, **a. g. e.**, s. 160; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 300.

²³ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul , Beta Basım Yayım, Kasım 1996, s. 73-76.

tarafından ortaya konsun mevzubahis işlem bir yasama işlemidir veya öyle kabul etmek gerekir.

2. 2. 3. Organik Veya Şekli Kriter: Şekli veya organik kriter adından da anlaşılacağı üzere devletin yaptığı hukuki işlemlerin içeriği ve nitelikleri ne olursa olsun, **hangi devlet organı** tarafından yapılıyorsa o organa ait işlem olarak değerlendirmek ve tanımlamak lazım geldiğini ileri süren görüştür ki bunu da ilk ortaya atan yine ünlü Fransız Anayasa Hukukçusu Raymond Carré de Malberg'dir²⁴. Bu kriter de özetle: yasama organı tarafından belli şekil şartlarına uygun olarak yapılan işlemi yasama işlevi, yürütme organı tarafından belli şekil şartlarına uygun olarak yapılan işlemi yürütme işlevi ve yine yargı organı tarafından belli şekil şartlarına uygun olarak yapılan işlemi de yargısal işlev olarak kabul ve tarif eder.

²⁴ Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, s. 227-229; Özbudun, **a. g. e.**, s. 161; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 301.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TBMM'NİN KARAR VERME SÜRECİ VE KARAR AKTÖRLERİ

3. Genel Olarak Yasama Organında Karar Verme Süreci

Toplumsal düzenin kendi normal seyri içinde herhangi bir kesintiye uğramaksızın devam etmesi, yani; kısaca kamu düzeni dediğimiz olgunun sürdürülebilmesi, yasama erkini kullanan yasama organı tarafından yaratılan hukuk normları ile mümkün olmaktadır. İşte bu kamusal düzeni sağlayıcı hukuk normları da esas itibariyle **örgütsel/ yönetsel ve analitik** bir karar verme süreci sonrasında ortaya çıkar.

Yasama organının izlediği karar verme süreci söz konusu olduğu için; başta devlet erkleri arasındaki görev ve yetki bölüşümünü gösteren **anayasa** olmak üzere, ilgili **yasalar** ve yasama organlarının çalışma şartlarını düzenleyen **ıçtüzükler**, bu karar sürecinin nasıl bir yol izleyeceğini ve hangi aşamalardan oluşacağını ayrıntılı ve titiz bir biçimde düzenlerler. Dolayısıyla bu kaynaklara bakılması **yasama karar süreci**²⁵ nin çok net bir biçimde anlaşılmasını sağlayacaktır.

Yasama organına özgü kurallara uyulması suretiyle izlenen karar verme süreci sonrasında ortaya çıkan hukuk normları; insanların gündelik hayat pratiklerini uygulamaya geçirmeden önce verecekleri bireysel karar süreci ile örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için

²⁵ Bundan sonra metinde “**yasama organının karar verme süreci**” ifadesi yerine kullanılacaktır.

gerçekleştirecekleri eylemlerin sınırlarını çizmek suretiyle her iki temel karar verme biçimini derinden etkiler. Bu itibarla; karar süreçlerinin sınırı göstermek yetki ve gücü nedeniyle, yasama organının izlediği karar verme süreci sosyal hayat üzerinde son derece etkili ve önemlidir

3. 1. TBMM'nin Çalışma Usulü ve Karar Süreci Aktörleri

3. 1. 1. TBMM'nin Çalışma Usulü

3. 1. 1. 1. TBMM'nin Çalışma Usulü ve Takvimi:

Meclisin çalışmaları; “yasama dönemi”, “yasama yılı”, “birleşim” ve “oturum”lardan oluşur. Bu kavramlar TBMM İçtüzüğü'nün 1. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre:

Yasama dönemi: “*Yasama dönemi iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olup bu süre, Anayasa uyarınca uzatılmadığı veya seçimler yenilenmediği takdirde beş yıldır*” (İçtüzük m. 1/1). Yasama dönemlerinin numaralandırılması, 23 Nisan 1920 tarihinde açılan ilk TBMM ile başlar ve kesintisiz olarak devam eder. 22 Temmuz 2007 genel seçimlerinden sonra başlayan ve içinde bulunduğumuz yasama dönemi **23.** dönemdir.

Yasama Yılı: “*1 Ekimde başlayıp 30 Eylülde sona erer*” (İçtüzük, m. 1/2). Anayasamızın 93'üncü maddesine göre de, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi her yıl Ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanır*”. Dolayısıyla yasama yılı, yılbaşı farklı da olsa normal “takvim yılı” (yani 12 ay) uzunluğundadır.

Birleşim: “Birleşim, Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısıdır” (İçtüzük, m.1/3). Birleşim çoğunlukla birden fazla oturumdan oluşur. Ancak birleşimin tek oturumdan oluşması da mümkündür.

Oturum: “bir birleşimin ara (teneffüs) ile bölünen kısımlarından her biridir” (İçtüzük, m. 1/son). Birleşime toplantı veya yetersayısının bulunmaması, kavga veya gürültü olması ve dinleme ihtiyacı gibi sebeplerle başkanın takdirine bağlı olarak ara verilir. Birleşime ara vermenin üst sınırı 1 saat olduğuna göre, iki oturum arasında süre en fazla bir saat olabilmektedir²⁶

Meclisin **toplanma, tatil ve ara vermesi** yine Anayasa ve İçtüzük ile düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre: Meclis her yıl **Ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanır**; yani toplanması için bir çağrıya gerek yoktur (Any. m. 93). Anayasa Meclisin toplanmasının başlangıç tarihini belirtmiş, ama bitiş tarihini belirtmemiştir. Anayasa bunu Meclisin takdirine bırakmıştır. Ancak bu takdirde de “*TBMM bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir*” (m.93/2) diyerek buna bir üst sınır koymuştur.

Tatil'i, “Tatil, TBMM çalışmalarının belli bir süre ertelenmesidir” diye tanımlayan İçtüzük (m.5) Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınmadıkça, TBMM'nin, “*1 Temmuz günü*” tatile gireceğini belirtir (İçtüzük, m.5/2). Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir

²⁶ Rauf, Bozkurt; Şeref İba, **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku.**, 3. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül 2006, s. 3.

(Anayasa, m.93/2). Buna göre kural olarak TBMM, Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarını tatilde geçirir.

Ancak bu üç aylık tatilin dışında, TBMM, daha kısa sürelerle de olsa çalışmalarına ara verebilir. **Ara verme**, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir*” (İçtüzük, m.6111). Ara verme kararı, Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü alındıktan sonra teklifin Genel Kurulca oylanması suretiyle olur (İçtüzük, m.6/2).

Olağandışı bir gelişme karşısında Meclis, tatilde veya çalışmalarına ara vermişse **olağanüstü toplantıya** çağrılabilir. Olağanüstü toplantı, **doğrudan doğruya** veya **Bakanlar Kurulunun** istemi üzerine **Cumhurbaşkanınca** yapılır (Anayasa, m.93). Keza, **Meclis Başkanı** da **doğrudan doğruya** veya **üyelerin beşte birinin** yazılı istemi üzerine Meclisi olağanüstü toplantıya çağırır. Bu konuda, Cumhurbaşkanına veya Meclis Başkanına bir takdir hakkı bırakılmamıştır. İçtüzük, Meclis Başkanının toplantıya çağırma konusunda mecburiyetini çok daha açıkça belirtmiştir: “*TBMM Başkanı doğrudan gerek görürse toplantı çağrı kararı verebilir. Üyelerin beşte birinin imzasını taşıyan gerekçeli önergedeki çağrı istemini en geç yedi gün içinde yerine getirir*” (İçtüzük, m.7/3).

3. 1. 1. 2. TBMM’de Oylama Yetersayıları ve Türleri:

Toplantı yetersayısı, TBMM Genel Kurulunda ve komisyonlarında bir toplantının başlayabilmesi için hazır bulunması

gereken en az üye sayısı demektir²⁷. Anayasanın 96'ncı maddesine göre, “(Değişik: 31.5.2007-5678/3md) Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır.” TBMM üye tamsayısı daima 550'dir, Çünkü İçtüzüğün 2. maddesine göre TBMM üyeliklerinde ölüm, istifa, düşme gibi sebeplerle boşalma olması, üye tamsayısını değiştirmez. **Üye sayısı daima 550 olduğuna göre, toplantı yetersayısı da daima 184** 'tür. Burada belirtilmesi gerekli bir önemli husus da, Anayasanın bir başka yerinde ayrıca öngörülmüş özel bir toplantı yetersayısının olmamasıdır. Dolayısıyla TBMM her zaman 184 milletvekili ile toplanır. Ancak Meclisin her oturumu yoklama ile açılmaz ve bu konu Meclis Başkanın inisiyatifine bırakılmıştır. Toplantı yeter sayısı konusunda tereddüde düşülür ve yoklama yapılması da ayağa kalkan 20 üye tarafından talep edilir ise Meclis Başkanı yoklama yapar; 184'ün altında üye bulunuyorsa oturum ertelenir, sonraki oturumda da yeter sayısına ulaşamazsa birleşim kapatılır.

Karar yetersayısı ise; yine Anayasanın 96'ncı maddesine göre:, “... Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz”. Üye tamsayısı daima 550 olduğuna göre mümkün olan en küçük karar yetersayısı **139** olur (139 sayısı, 550'nin dörtte birinin bir fazlasıdır). **Salt çoğunluk**, belli bir sayının yarısını

²⁷ Şeref İba, **100 Soruda Anayasa ve Siyasi Kurumlar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 161.

aşan çoğunluk demektir. Çift sayılarda salt çoğunluk **yarının bir fazlasıdır**. Tek sayılarda ise salt çoğunluk yarıyı geçen ilk sayıdır. Örneğin 300' ün de ve 301 'inde salt çoğunluğu 151'dir. TBMM İçtüzüğü'nün 146'ncı maddesinin ikinci fıkrasında "*Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayanlar yetersayıya dâhil edilirler*" dendiğine göre, toplantıya katılan, ama şu ya da bu sebeple oylamaya katılmayan milletvekilleri de toplantı yetersayısına dâhildir.

Anayasa **Özel Karar Yetersayıları** da öngörmüştür. Buna göre Anayasanın 96'ncı maddesinde öngörülen karar yetersayısı, **genel karar yetersayısıdır**. Bu genel karar yetersayısının istisnaları vardır. Bu istisnalar;

a. Anayasanın değiştirilmesi: Üye tamsayısının üçte ikisi veya beşte üçü (m. 175).

b. Genel veya özel af ilanı: Üye tamsayısının beşte üçü. (m.87).

c. Cumhurbaşkanının seçimi: Üye tamsayısının üçte ikisi veya üye tamsayısının salt çoğunluğu (m. 102).

d. TBMM Başkanının seçimi: Üye tamsayısının üçte ikisi veya üye tamsayısının salt çoğunluğu (m.94). (Dördüncü tur oylamada genel karar yetersayısı yeterlidir).

e. Gensoru neticesinde yapılan güven oylaması: Üye tamsayısının salt çoğunluğu (m.99/4).

f. Görev sırasında güvenoyu: Üye tamsayısının salt çoğunluğu (m. 111).

g. Yüce Divana sevk kararı: Üye tamsayısının salt çoğunluğu (m. 100).

h. Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılması: Üye tamsayısının dörtte üçü (m. 105).

Yasama karar sürecinde çok önemli bir yer tutan **oylamaların** nasıl yapılacağı konusu ise TBMM İçtüzüğü'nün 139 ila 149. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre: üç tür **oylama usulü** kabul edilmiştir:

a. İşaretle Oylama: *“İşaretle oylama, üyelerin el kaldırması, tereddüt halinde ayağa kalkmaları, beş üyenin ayağa kalkarak teklif etmesi halinde de salonda olumlu ve olumsuz oy verenlerin ikiye bölünerek sayılmaları suretiyle yapılır.”* (İçtüzük, m.139/2). İşaretle oylama hangi usulle (el kaldırma, ayağa kalkma, ikiye bölünme, elektronik cihazla) yapılırsa yapılırsın oylama sonucu, Başkan tarafından Genel Kurula “kabul edilmiştir” veya “kabul edilmemiştir” demek suretiyle ilan olunur (m.141/3). Ancak kabul edenlerin ve kabul etmeyenlerin sayısı açıklanmaz.

b. Açık Oylama: *“Açık oylama, üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı okunan milletvekilinin ayağa kalkarak “kabul”, “çekimser” veya “ret” kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle olur.* (İçtüzük, m.139/3). Bu usullerden

hangisiyle oylama yapılacağına, oylamadan hemen önce Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Açık oylamada oyların sayımı ve dökümü kâtip üyeler tarafından yapılır. Oylamanın sonucu; katılan üye, kabul, ret ve çekimser oy sayıları belirtilmek suretiyle aynı oturumda Başkan tarafından Genel Kurula bildirilir

c. Gizli Oylama: Milletvekillerinin üzerinde hiçbir işaret bulunmayan kağıttan yuvarlakları, kapalı bir zarf içerisinde, kutuya atmaları suretiyle olur. Beyaz yuvarlak kabul oyu, yeşil yuvarlak çekimser oy, kırmızı yuvarlak ise ret oyu anlamına gelir (İçtüzük, m.139/4, 5).

Gizli Oylamanın Yapılacağı Haller; Meclis İçtüzüğüne göre; *“Anayasa veya kanun gereğince açık oylamanın zorunlu bulunduğu hallerde veya İçtüzüğün işaret oyuyla yapılmasını öngördüğü konularda yahut açık oylamanın İçtüzük uyarınca istem üzerine yapıldığı durumlarda gizli oylama yapılamaz.”* (İçtüzük, m.147). Bu durumlar dışında gizli oylama yapılabilmesi için *“ ... yirmi milletvekilinin bir önergeyle, gizli oylama yapılmasını istemesi ve bu istemin Genel Kurulca kabulü lazımdır. Karar görüşmesiz olarak işaret oyuyla alınır.”* (İçtüzük, m.147). Anayasanın gizli oyla yapılmasını istediği konular ise şunlardır:

a. Milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev nedeniyle TBMM üyeliğinin düşürülmesi kararı (m.84/3),

b. TBMM Başkanını seçimi (m.94/4),

c. Meclis soruşturması açılması kararı (m. 100/1),

d. Yüce Divana sevk kararı (m. 100/3),

e. Cumhurbaşkanının seçimi (m. 101),

f. Anayasa değişiklikleri (m. 175),

3. 1. 1. 3. TBMM'nin Görüşme Usulü ve Gündemi:

Yasama karar sürecinin asli mecrası **Meclis Görüşmeleridir**. Mecliste yapılan görüşmeler sonrasında yasama karar süreci tekemmüle (olgunluğa) erer. Anayasanın 97. maddesine göre, “*TBMM Genel Kurulundaki görüşmeler açıktır ve tutanak dergisinde tam olarak yayımlanır. TBMM İçtüzük hükümlerine göre kapalı oturumlar yapabilir, bu oturumlardaki görüşmelerin yayımı TBMM kararına bağlıdır*”. TBMM Genel Kurulunda görüşmeler bir gündeme göre yapılır. Gündem sırası İçtüzüğün 49'uncu maddesinde şu şekilde belirlenmiştir:

a. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları

b. Özel gündemde yer alacak işler

c. Seçim

d. Oylaması yapılacak işler

e. Meclis soruşturması raporları

f. Genel görüşmesi ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler

g. Sözlü sorular

h. Kanun tasarısı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler

Normalde yukarıdaki şekilde sıralanan gündem kısımlarından biri bitmeden diğerine geçilemez. Keza milletvekillerinin gündem dışı konuşma yapmaları, İçtüzüğün 59. maddesi uyarınca ancak “olağanüstü acele hallerde” mümkündür. Ancak uygulamada milletvekilleri olağanüstü acil nitelikte olmasa bile bazı güncel konularda gündem dışı konuşma yapma isteminde bulunabilmekte ve birleşimi yöneten Başkan tarafından (genellikle en çok üç milletvekiline 5'er dakika süreyle) konuşmalarına izin verilebilmektedir. Bunlara Hükümet adına en çok 20 dakika içinde cevap da verilebilmektedir. Ayrıca Hükümetin gündem dışı konuşma istemlerinin birleşimi yöneten Başkan tarafından yerine getirilmesi zorunludur²⁸.

3. 2. Yasama Karar Sürecinde Karar Aktörleri

Karardan veya karar verme/alma sürecinden bahsedildiğinde; bu karar sürecini oluşturup katılan ve bu süreç sonrasında bir “karar” a varan aktörlerin veya bir diğer deyimle “**karar verici**” lerin bulunması bu sürecin başlaması için elzemdir. Dolayısıyla yasama karar sürecinden söz açtığımızda yasama karar sürecinin **yaratıcısı/ karar vericisi** olan ve aşağıda ayrıntılı bir biçimde ele alınan yasama karar aktörlerinin de irdelenmesi gereklidir. Buna göre;

3. 2. 1. Milletvekilleri:

Yasama karar sürecinin **asli** unsurlarıdır. Anayasanın 88. maddesine göre milletvekilleri kanun önermeye yetkilidir ki buna

²⁸ İba, a. g. e., s.135.

Kanun Teklifi denir. Ayrıca istedikleri her konuya ilişkin gündem içi ve gündem dışı konuşma yapma hakları ile ilgili konuyu Meclis gündemine taşımaya ve devleti/ ülkeyi kısaca kamuoyunu etkileyebilme güçleri vardır. 31.05.2007’de yapılan Anayasa değişikliği ile; dört yıllığına, seçimle ve Anayasanın 76. maddesinde düzenlenmiş olan yeterlik şartlarını²⁹ taşımak kaydıyla, 25 yaşını aşmış her Türk vatandaşı yasama organına seçilebilir. Bu görevi üstlenen vekiller, yasama karar sürecinde rahat bir biçimde görevini ifa etmelerini sağlayacak **anayasal ayrıcalıklardan**³⁰; özellikle “**yasama bağımsızlığı**” olarak da ifade edilen - **yasama sorumsuzluğu** (Kürsü masuniyeti: milletvekilinin meclis kürsüsünden söylediği sözlerden sorumlu tutulamaması) ve **yasama dokunulmazlığından**

²⁹ **MADDE 76.** – (Değişik: 13.10.2006 - 5551/1 md.) Yirmibeş yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir.

(Değişik: 27.12.2002 - 4777/1 md.) En az ilkökul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.

³⁰ **MADDE 86.** – (Değişik: 21.11.2001-4720/1 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir. Ödenegin aylık tutarı, en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenek miktarının yarısını aşamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bunların emeklileri T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde ilgileri devam eder. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine ödenecek ödenek ve yolluklar, kendilerine T.C. Emekli Sandığı tarafından bağlanan emekli aylığı ve benzeri ödemelerin kesilmesini gerektirmez.

Ödenek ve yollukların en çok üç aylığı önceden ödenebilir.

(teşrii masuniyet: Milletvekilinin bu sıfatı taşıdığı sürece, işlemiş olduğu varsayılan suçlardan ötürü gözaltına alınamaması, sorguya çekilememesi, tutuklanamaması ve kesin hüküm giyememesini yani geçici dokunulmazlığı ifade eder.) - yararlanırlar (Any.m. 83).

3. 2. 2. Meclis Başkanlık Divanı:

Yasama karar sürecine **yön veren** organ olarak Başkanlık Divanının, özel olarak da Meclis Başkanının önemi büyüktür. Anayasanın 94. maddesine göre, *“Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Katip Üyeleri ve İdare Amirlerinden oluşur”*. Yine aynı maddenin 5. fıkrasına göre, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanvekillerinin, Katip Üyelerinin ve İdare Amirlerinin adedi, seçim nisabı, oylama sayısı ve usulleri Meclis İçtüzüğünde belirlenir”*. İçtüzüğün 9. maddesine göre, *“Başkanlık Divanı, bir Başkan, dört Başkanvekili, yedi Katip Üye, üç İdare Amirinden kurulur”*. Anayasa Başkanlık Divanının, sadece iktidar partisinin milletvekillerinden oluşmasını istememiştir. Bu nedenle, 94. maddenin 2. fıkrasında *“Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur”* esası getirilmiştir. İçtüzüğün 13. maddesi uyarınca Başkanlık Divanı *“kanunlar ve İçtüzükte belirtilen görevleri”* yerine getirirler. Buna göre meclis gündeminin oluşturulması, oylamaların sağlıklı bir biçimde yaptırılması gibi özetle yasama karar sürecinin Anayasa ve İçtüzüğe göre yürütülmesinin sağlanması Başkanlık Divanının esas görevidir denebilir.

Başkanlık Divanının da başkanı olan **Meclis Başkanının**, yasama karar sürecindeki rolünü Anayasa ve İçtüzüğe müracaat etmek suretiyle mutlaka bilmek gereklidir. Çünkü yasama karar süreci Onun gözetim ve denetimi altında gerçekleşmektedir. Buna göre Meclis Başkanının görevleri:

a. Türkiye Büyük Millet Meclisini, doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine toplantıya çağırarak (Anayasa, m.93/3);

b. Cumhurbaşkanına vekillik etmek (Anayasa, m.106);

c. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet ilgili makamlarca Meclis Başkanlığına tahsis edilir (Anayasa, m.95/son).

Meclis İçtüzüğü'nün 14. maddesine göre ise;

- a. Türkiye Büyük Millet Meclisini Meclis dışında temsil etmek.
- b. Genel Kurul görüşmelerini yönetmek.
- c. Tutanak Dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini sağlamak.
- d. Başkanlık Divanına başkanlık etmek ve Divanın gündemini hazırlamak.
- e. Danışma Kuruluna başkanlık etmek.

f. TBMM komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyeleri uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak.

g. Başkanlık Divanının kararlarını uygulamak.

h. TBMM'nin idari, mali, işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek.

ı. Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür ve Sanat Yayın Kurulu" aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak.

i. Kendisine, Anayasa, kanunlar ve içtüzükler gereğince verilen görevleri yerine getirmek.

3. 2. 3. Meclis Danışma Kurulu:

Siyasi parti gruplarının Mecliste uyumlu bir şekilde çalışmalarını ve bazı konularda kendi aralarında uzlaşmalarını sağlamak ve dolayısıyla TBMM Genel Kurulu çalışmalarını hızlandırmak amacı ile İçtüzüğün 19. maddesine göre Meclis Danışma Kurulu kurulur. Bu maddeye göre, "Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının başkanlığında siyasi parti gruplarının başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur. Bu Kurul, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir". Açıkça madde de görüldüğü gibi, Kurulun kararları bağlayıcı değil; "istişari" niteliktedir; yani birer "öneri"den ibarettir. Ancak Danışma Kurulunun önerilerini genellikle

TBMM Genel Kurulundan geçer; çünkü milletvekilleri, parti grup başkanlarının uzlaştığı bir konuda başka türlü oy kullanmaktan parti disiplini nedeniyle çekinirler. Nitekim uygulamada Danışma Kurulunun önerilerinin TBMM Genel kurulunda reddedildiğine bugüne kadar şahit olunmamıştır³¹

3. 2. 4. Meclis Parti Grupları:

Siyasi partiler, Meclis çalışmalarına, parti Meclis grupları aracılığıyla katılırlar. Partiler yasama çalışmalarında alacakları tavrı genellikle parti gruplarında kararlaştırırlar. Parti gruplarında alınan kararlar sayesinde partili milletvekillerinin ortak hareket etmesi sağlanır. Anayasanın 95. maddesinin 2. fıkrasına göre, “siyasi parti grupları en az yirmi üyeden meydana gelir”. Yirmi üyeden az milletvekiline sahip partiler Meclis grubu kuramazlar. İçtüzük (m. 1 8) ve Siyasal Partiler Kanunu (m.22-28), Mecliste parti gruplarının kuruluşu ve çalışma usullerini düzenlenmiştir. Siyasal Partiler Kanununun 26. maddesine göre, “partinin genel başkanı milletvekili ise parti grubunun da başkanıdır; değilse grup başkanı grup üyeleri arasından iç yönetmelikte gösterilen yöntemle seçilir”. Yine aynı Kanunun 27. maddesine göre, “Grup Genel Kurulunda seçimlere ait oylamalar ile milletvekillerini bağlayıcı nitelikteki konulara ilişkin kararların oylamaları gizli oyla yapılır”. Bu hükümden anlaşılacağı gibi Grup Genel Kurulu, grup üyesi olan milletvekillerinin nasıl oy kullanacakları konusunda bağlayıcı kararlar alabilir. Bir

³¹ Bozkurt, İba; a. g. e., s. 100.

milletvekilinin bu karara uymaması, partinin O milletvekiline disiplin müeyyidesi uygulamasına yol açabilir³².

3. 2. 5. Meclis Komisyonları:

TBMM'nin 550 üyesiyle hızlı bir karar verme sürecine sahip olamayacağı aşikârdır. Çünkü bu kadar kalabalık bir kurulun bir ön hazırlık olmaksızın görüşme yapması, bir metin hazırlayıp oylaması mümkün değildir. Bu nedenle, Genel Kurulun çalışmalarını hazırlamak için daha küçük kurullara ihtiyaç vardır. İşte bu daha küçük kurullar, "meclis komisyonları" dır. "Komisyonlar, bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırıldığı kurullardır"³³. Komisyonlar kendilerine gönderilen işleri inceleyip bir rapor hazırlarlar. Bu rapor Meclis Başkanlığına gönderilir. Meclis Başkanlığınca da Komisyon raporları bastırılıp milletvekillerine dağıtılır ve hangi konuya ilişkin ise bu raporlar sayesinde vekiller yasama karar sürecinde daha aktif rol alabilirler

Uygulamada kendilerine "ihtisas komisyonu" denen ve yasama karar sürecinde kilit rol oynayan Meclis komisyonları, İctüzüğün 20. maddesinde ismen sayılmıştır. Bunlar:

- a. Anayasa Komisyonu;
- b. Adalet Komisyonu;
- c. Milli Savunma Komisyonu;

³² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 282.

³³ Özbudun, **a. g. e.**, s. 288.

- d. İçişleri Komisyonu;
- e. Dışişleri Komisyonu;
- f. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu;
- g. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu;
- h. Çevre Komisyonu;
- i. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu;
- j. Tarım, Orman ve Köy işleri Komisyonu;
- k. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu;
- l. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu;
- m. Dilekçe Komisyonu;
- n. Plan ve Bütçe Komisyonu;
- o. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu;
- p. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu;
- q. Avrupa Birliğiyle Uyum Komisyonu

Bu komisyonlardan Meclis soruşturması komisyonlarının ve Bütçe Komisyonunun kuruluşu da doğrudan doğruya Anayasa tarafından düzenlenmiştir (m.100;162). Yukarıdaki komisyonlardan dördü (Dilekçe Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Avrupa Birliğiyle Uyum Komisyonu) kanunla düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi komisyonların

Anayasayla, kanunla veya parlamento kararı (İçtüzük) ile kurulması mümkündür.

Bir komisyonun kuruluşuna ilişkin Anayasa, kanun ve İçtüzükte özel hüküm bulunmadığı durumlarda komisyonlar, İçtüzüğün 20 ila 48. maddelerine göre kurulur ve çalışırlar. Özel hüküm yoksa komisyonların her birinin üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir (İçtüzük, m.20). Komisyonlarda, siyasi parti grupları üye sayıları oranında temsil edilir. Siyasal parti grupları adaylarını belli bir süre içinde Meclis Başkanlığına bildirirler. Bütün komisyonlar için, siyasi parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca işaret oyuyla onaylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur (İçtüzük, m.21). Komisyonlar için, her yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yıldır (İçtüzük, m.20).

Kanun tasarı ve teklifleri, TBMM Başkanlığının havalesi üzerine bir veya birden fazla komisyonda görüşülebilir. Esas ve tali komisyonların hangi komisyonlar olacağı, havale sırasında TBMM Başkanlığı tarafından tespit edilir (m.23/1). Birden fazla komisyona havale edilme durumunda, raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona **esas komisyon** denir (İçtüzük, m.23/2). Diğer komisyon veya komisyonlara ise **tali komisyon** denir. Tali komisyonlar, sadece işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildirirler (m.23/2)

Anayasa ve Adalet Komisyonları üyeleri arasından seçilen ve belli görevleri yerine getirmek üzere kurulan komisyonlara **karma komisyon** denir. İçtüzükte:

- a. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması karma komisyonu (m.131),
- b. Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir iş yapan üyenin üyeliğinin düşürülmesi karma komisyonu (m.137)
- c. Milletvekillerinin devamsızlığını inceleme karma komisyonu" (m.138) olmak üzere  c tür karma komisyon vardır.

Yukarıda sayılan 17 adet komisyona "ihtisas komisyonları" denir. Bunlar daimi komisyonlardır. Mecliste bunların dışında **geçici komisyonlar** da kurulabilir. Örneğin "**meclis araştırması komisyonları**" (İçtüzük, m.105), "**meclis soruşturması komisyonları**" (Anayasa, m. 100, İçtüzük, m.109-111) böyledir. Bunlar sadece belirli bir süreyle kurulurlar. Görevini tamamladıklarında varlıkları sona erer.

Türkiye'de anayasa değişiklikleri genellikle **Anayasa Uzlaşma Komisyonları** diye isimlendirilen komisyonlar tarafından hazırlanmaktadır. Bu komisyonlar, TBMM Başkanınca görevlendirilen bir Başkan vekilinin başkanlığında siyasi parti gruplarından gelen iki üyeden oluşmaktadır. Bu komisyonların hukuki dayanağının olup olmadığı tartıřmalıdır³⁴.

³⁴ Bozkurt, İba; **a.g. e.**, s. 113-114.

3. 2. 6. Bakanlar Kurulu:

Bakanlar Kurulu Anayasanın 88/1. maddesine göre Kanun önerisinde bulunabilir. Buna **Kanun Tasarısı** denir. Böylelikle yasama karar sürecine önemli ve çok etkin bir aktör olarak dâhil olmuş olur. Yine Anayasanın 91/1. maddesine göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir*”. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu yasama karar sürecinden tamamen bağımsız olamayan ve tamamen ayrı da sayılamayacak özgün bir karar verme sürecini kullanır.

91/1. madde Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevlerin, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini (Sıkıyönetim ve Olağanüstü hal durumu hariç) öngörür. KHK çıkarma yetkisi veren **Yetki kanunu**, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, **kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını** gösterir (m.91/2). KHK'nın, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir (m.91/4). KHK' lar, **Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler**. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha **sonraki bir tarih de gösterilebilir** (m.91/6).

KHK'lar, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer (m. 91/5,6,7,8).

3. 2. 7. Cumhurbaşkanını:

Cumhurbaşkanı, yasama karar süreci sonrasında ortaya çıkan kararların en önemlisi olan – halkın tümünü ilgilendirmesi ve herkesi hukuken bağlaması nedeniyle- kanunların yayınlanması görevi ve yetkisine sahiptir. Onun, yasama karar sürecindeki rolünün önemi, bu sürecin istenen şekilde sonlandırılmasıdaki – yani kanunların yürürlüğe girebilmesi açısından- yetki ve görevidir. Dolayısıyla yasama organının görüşme usulleri çerçevesinde olgunlaştırılıp yasama karar sürecine giren kanun tasarısı ve teklifleri- yani meclisin irade beyanı- Onun onayı ve yayınlanması ile ancak hukuki bir kimlik kazanabilir.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar. Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir (Bütçe kanunları hariç). Meclis, geri gönderilen kanunu aynen kabul

ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir (m.89).

3. 3. TBMM'nin Karar Türleri

Yasama organının karar verme sürecinin, öncelikle Anayasada öngörülen iki temel önşarta bağlandığı yukarıdaki bölümde ayrıntılı bir biçimde ifade edilmişti. Bunların ilki; sonucunda bir karar çıkabilmesi için toplantının en az 184 (meclis üye tamsayısının üçte biri-Any.m.96) vekilin hazır bulunduğu bir oturum olması ikinci olarak da; alınacak kararı onaylayanların sayısının en az 139 (meclis üye tamsayısının dörtte birinden bir fazla Any. m.96) olması gerekir. Ancak özel durumlarda, örneğin; hükümetin güvenoylaması, bütçe ve kesinhesap kanunu, Cumhurbaşkanlığı seçimi veya vatana ihanetle suçlanması, Anayasa değişikliğini öngören kanunların kabulü gibi durumlarda Anayasanın amir hükümleri gereği **nitelikli çoğunluk** denen ve en az meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu veya üçte iki oranında vekilin onay vermesi gerekliliği de aranabilmektedir. Dolayısıyla bu sayısal oranlara, karar verme sürecinin başlaması için **ön yeterlik şartlarıdır** diyebiliriz. Aksi durumlarda ortaya konan irade beyanları hukuki işleme yani parlamento kararı veya kanuna dönüşemeyecektir.

Bu başlık altında esas ele alınacak olan konu, yasama karar sürecinin sonunda ortaya çıkan ürünler yani kanunlar ve parlamento kararları olacaktır. Bir diğer deyişle; Meclis, ele alacağı konuya göre, öncelikle toplantı ve yeter sayılarına baktıktan sonra iki tür irade

beyanında bulunur. Birincisi **kanun** şeklinde, ikincisi de **parlamento kararı** şeklinde olur. Bunun dışında kalan kararları ise **sui generis kararlardır ki**; Meclisin aynı zamanda bir kamu idari kurumu olmak hasebiyle almış olduğu idari/ örgütsel kararlar bu başlık altında ele alınıp değerlendirilecektir.

3. 3. 1. Kanunlar

1982 Anayasasının 87. maddesi “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak”ı TBMM'nin görev ve yetkisi içinde ele almıştır. Anayasal hükümlere göre Kanun, TBMM tarafından (m.87) Anayasada öngörülen kanun yapma usullerine uyularak yapılan (m.88) ve Cumhurbaşkanı yayımlanan (m.89) işlemlerdir.

Kanunların nasıl hazırlanacakları nasıl kabul edilecekleri ve nasıl yayımlanacakları Anayasasının 88 ve 89. maddeleri ile Meclis İçtüzüğü'nün 73 ila 91. maddelerinde düzenlenmiştir. Kanunların yapılması sürecini; **öneri, görüşme, kabul, onay/ yayım ve yürürlük** şeklinde beş aşamada inceleyebiliriz.

3. 3. 1. 1. Kanun Önerisi:

Daha önceki bölümlerde de ele alındığı gibi Anayasasının 88. maddesine göre, kanun “önermeye” Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir (m.88/1). Bakanlar Kurulunca yapılan kanun önerisine “**kanun tasarısı**”, milletvekilleri tarafından yapılan kanun önerisine ise “**kanun teklifi**” denmektedir. TBMM Başkanı, Bakanlar Kurulundan gelen kanun tasarılarını ilgili komisyonlara doğrudan doğruya havale eder(İçtüzük. m.73). Milletvekilleri tarafından verilen

kanun önerilerine kanun teklifi denir. Sadece bir milletvekili bile kanun teklif etmeye yetkilidir. Kanun teklifleri de gerekçesiyle birlikte TBMM Başkanlığına verilir. Kanun teklifleri Başkanlıkça doğrudan doğruya komisyonlara havale edilir. Komisyonlar şartlarına uymayan kanun tekliflerini sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler (İçtüzük. m.74).

TBMM İçtüzüğü kanun "tasarı" ve "teklif"lerinin inceleme ve görüşme safhalarını aynı usullere tabi tutmuştur. Verilen kanun teklif ve tasarıları gündeme alınmadan önce Genel Kurula bilgi verilmek şartıyla **geri alınabilirler**. Ancak, tasarı veya teklifler gündeme alınmışlarsa, geri alınabilmeleri için Genel Kurulun karar vermesi gerekir (İçtüzük. m.75). TBMM tarafından reddedilmiş olan kanun tasarı ve tekliflerinin, aynı yasama dönemi içinde yeniden verilebilmeleri için bir tam yılın geçmesi gerekir (İçtüzük. m.76). Bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış olan kanun tasarı ve teklifleri hükümsüz sayılır (İçtüzük. m.77). Buna anayasa hukuku literatüründe “**kadük olma (caducite)**” denir³⁵. Ancak, Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri bu tasarı ve teklifleri yenileyebilirler (İçtüzük. m.77).

3. 3. 1. 2. Görüşme safhası:

Kendi içinde **komisyonda görüşme** ve **Genel Kurulda görüşme** olmak üzere ikiye ayrılır. TBMM Başkanlığına verilen kanun tasarı ve teklifleri önce ilgili komisyona havale edilir (İçtüzük, m.73). Kanun tasarı veya teklifi önce ilgili komisyonda görüşülür: tartışılır ve

³⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 323.

neticede komisyon bu kanun tasarı veya teklifi hakkında bir rapor hazırlar Komisyon, hazırladığı raporda, kanun tasarı veya teklifinin reddedilmesini veya görüşülüp (varsa önerdiği değişikliklerle birlikte) kabul edilmesini isteyebilir. Birinci durumda bu rapora **ret raporu**; ikinci durumda **kabul raporu** ismi verilebilir. Komisyon, hazırladığı raporu TBMM Başkanlığına sunar. TBMM Başkanı bu raporu görüşülmek üzere Genel Kurula sevk eder (İçtüzük, m.82). Bundan sonra artık kanun tasarı veya teklifinin TBMM Genel kurulunda görüşme safhasına geçilmiş olur.

TBMM Başkanı tarafından Genel Kurula sevk edilen kanun tasarı veya teklifi hakkındaki komisyon raporunun görüşülebilmesi için dağıtım tarihinden itibaren en az 48 saat geçmesi gerekir (İçtüzük, m.52/1). Bu 48 saatlik bekleme süresi geçmeden komisyon raporunun gündeme alınması, gündemdeki tasarı veya teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına getirilmesi, Hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Bu takdirde Genel Kurul işaret oyuyla karar verir (İçtüzük, m.52/2). Buna öncelikle görüşme denir. Ret raporu TBMM Genel Kurulu tarafından oylanır. Ret raporu Genel Kurul tarafından kabul edilirse, kanun tasarı ve teklifi reddedilmiş olur. Ancak ret raporu genel kurul tarafından reddedilirse (yani benimsenmezse), bu rapor, komisyona yeni bir rapor hazırlaması için geri verilir (İçtüzük, m.80). Komisyon raporu, kanun tasarı veya teklifinin aynen veya değiştirilerek kabulü

doğrultusunda ise, kanun tasarı veya teklifinin Genel Kurulda görüşülmesine geçilir.

Kanun tasarı ve teklifleri hakkında TBMM Genel Kurulunda nasıl görüşme yapılacağı İçtüzüğün 81.maddesinde ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Bu görüşmelerin esas itibarıyla iki aşamaya ayrıldığını söylenebilir: ” **Birinci Aşama (Tümü Hakkında Görüşmeler)** Önce kanun tasarı veya teklifin tümü hakkında görüşme açılır (m.81/a). Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa, kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakikadır. Sonra kanun tasarı veya teklifinin tümü üzerinde *sorucevap işlemi* yapılır (m.81/b). Tasarı veya teklifin tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde on dakika ile sınırlıdır. Soru cevap işlemi bittikten sonra, tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır. Maddelere geçilmesi kabul edilmezse, kanun tasarı ve teklifi reddedilmiş sayılır (m.81/c). Maddelere geçilmesi oylama sonucunda kabul edilirse aşağıda açıklanan ikinci aşamaya geçilir:

İkinci Aşama (Maddeler Hakkında Görüşmeler) Kanun tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylama sonucunda kabul edilmişse, maddelerin tek tek görüşülmesine geçilir (m.81/d). Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; maddeler hakkında konuşma süreleri siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar için onar, üyeler tarafından yapılan konuşmalar için beşer dakikayla sınırlıdır (m.81). Maddelerin

tek tek görüşülmesinden sonra tasarı veya teklifin tümü oylanır”³⁶. Bundan sonra kabul safhasına geçilmiş olur.

3. 3. 1. 3. Kabul Safhası:

Kanun tasarı ve teklifinin maddelerinin tek tek görüşülmesi bittikten sonra, Başkan, maddeler üzerindeki görüşmenin sona erdiğini bildirir. Bundan sonra tasarı veya teklifin tümü üzerinde son oylamaya geçilir. Oylama kural olarak işaret oyuyla yapılır. Ancak yirmi üyenin istemiyle açık oylama da yapılabilir (İçtüzük, m.8I). Kabul yetersayısı önceki bölümde gördüğümüz gibi, toplantıya katılanların salt çoğunluğu, yani yarısından bir fazlasıdır. Ancak bu kabul yeter sayısı, hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından, yani 139 milletvekilinden az olamaz. Tasarı veya teklifin tümü kabul edilirse tasarı veya teklif TBMM genel kurulu tarafından kabul edilmiş yani, kanunlaşmış olur. Bundan sonra yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilir. Kanun tasarı veya teklifinin tümü reddedilirse kanun tasarı veya teklifi TBMM genel kurulunca reddedilmiş olur. Böyle bir kanun teklifi veya tasarısının aynı yasama dönemi içinde yeniden verilebilmesi için bir tam yılın geçmesi gerekir³⁷.

Farklı öneri, görüşme, kabul ve yayım usullerine tabi Kanunlar da Anayasada ve TBMM İçtüzüğünde öngörülmüştür. Şöyle ki;

- a. Anayasa değişikliği kanunları (Anayasa, m.175)

³⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 325.

³⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 326-327.

- b. Bütçe kanunları (m.161-163)
- c. Kesin hesap kanunları (m. 164)
- d. Af kanunları (m.87)
- e. Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma kanunları (m.90, İçtüzük, m.142)
- f. Yetki kanunları (Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesine dair) (m.91)

3. 3. 1. 4. Onay safhası: Anayasanın 89. maddesi “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar” demektedir.. Bundan kanun tasarı ve tekliflerinin Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasından önce Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul etmesiyle kanunlaştığı sonucu çıkar. Ancak bu şekilde kanunlaşan kanunların yürürlüğe girebilmeleri için Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaları gerekir. Dolayısıyla “**yayım kanunun varlık şartı değil yürürlük şartıdır**”³⁸.

Anayasa kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasını öngörmekte, ama kanunların hangi araç ile yayımlanacaklarını belirtmemektedir. Bununla birlikte, yayımlamanın Resmi Gazetede yapılacağı, Anayasanın, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma süresini düzenleyen 151. maddesinden anlaşılmaktadır. Ayrıca **23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve ilanı ve Meriyeti Hakkında Kanun”**un 5. maddesi uyarınca kanunların Resmi Gazetede yayımlanmaları gerekir.

³⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 327.

Uygulamada Cumhurbaşkanı, onbeş gün içinde, kanunu imza edip, bir yayım tezkeresiyle kanunu Başbakanlığa gönderir ve Kanun Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından Resmi Gazetede yayınlanır³⁹.

Kanunların Resmi Gazetede yayımlanmaları yasama fonksiyonuna dâhil değildir. Bu tamamıyla bir **idari işlemdir**. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, kanun tasarı veya teklifleri Türkiye Büyük Millet Meclisince görüşülüp oylandıktan sonra kanunlaşır. Kanunun Resmi Gazetede yayımlanması onun varlığı için bir şart değil, onun üçüncü şahıslara duyurulmasının bir vasıtasıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun, yayımlanmamış olsa bile yine de bir kanundur. Ancak böyle bir kanun vatandaşları bağlamaz. Öte yandan Resmi Gazetede yayımlanmayan bir kanun hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası da açılmaz. Çünkü böyle bir kanun için iptal davası açma süresi (m. 151) hiçbir zaman başlamaz⁴⁰.

Yasama karar süreci sonrasında ortaya çıkan **kanunların Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi** de önemlidir. Çünkü bu yetki Anayasa tarafından Cumhurbaşkanıya verilmiş bir yetkidir ve karar sürecinin sondan bir önceki aşamasına (yürürlükten önceki onay aşaması) ilişkindir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen her kanunu yayımlamak zorunda değildir. Anayasanın 89. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha

³⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 327.

⁴⁰ Teziç, **a. g. e.**, s. 138.

görüŖülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre (onbeş gün) içinde, TBMM'ye geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.

TBMM, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca bir kez daha geri gönderilemez; onbeş gün içinde Resmi Gazete yayımlamak zorundadır. Böyle bir durumda Cumhurbaşkanı kanunu Resmi Gazete'de yayımladıktan sonra o kanun aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir. Anayasa, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunların TBMM tarafından tekrar kabul edilebilmesi için nitelikli bir çoğunluk öngörmemiştir (m. 89). TBMM Meclisi kendisine Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen kanunu, yine toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluyla kabul edebilir. Meclis kanunu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanının ikinci kere kanunu geri gönderme yetkisi yoktur. Artık Cumhurbaşkanı kanunu Resmi Gazetede yayımlamak zorundadır. Şüphesiz böyle bir durumda Cumhurbaşkanı kanunu yayımladıktan sonra o kanun aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını geri gönderme yetkisi yoktur(m.89/2).

89. maddede 2001 yılında değişiklik yapılarak Cumhurbaşkanına kanunları **kısmen uygun bulmama** yetkisi de verilmiştir. Buna göre: ”Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği

gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir".

3. 3. 1. 5. Kanunların Yürürlüğe Girmesi:

Bir kanunun uygulanabilmesi için, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanması gerekli bir şarttır; ama yeterli bir şart değildir. Bir kanunun uygulanabilmesi için **yürürlüğe girmesi** de gerekir. Genellikle her kanun kendisinin hangi tarihte yürürlüğe gireceğini kendisi tespit eder: "Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer"; "bu kanun ... tarihinde yürürlüğe girer"; "bu kanun yayımlandıktan ... gün/hafta/ay sonra yürürlüğe girer" gibi. Bu durumda kanun kendisinin belirttiği tarihte yürürlüğe girer ve yürürlüğe girdikten itibaren uygulanır. Kanun metninde kanunun hangi tarihte yürürlüğe gireceği konusunda bir hüküm yok ise, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı "*Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkındaki Kanun*"un 3 'üncü maddesine göre kanun, Resmi Gazetede yayımlandığı günü izleyen günden itibaren 45 gün sonra yürürlüğe girer. .

3. 3. 2. Parlamento Kararları

Meclisin, iradesini kanun adı altında değil karar olarak açıklaması ve **resmi gazetede Parlamento Kararı olarak yayınlamasıyla** ortaya çıkan düzenlemedir. Parlamento kararları; içtüzük değişiklikleri ile milletvekilliğinin düşmesi konuları dışında

Anayasa Mahkemesi denetimine tabi değildir. Konuyu çok detaylı ve yalın bir biçimde ele alıp tasnif yapan GÖZLER, parlamento kararlarını üçe ayırarak incelemiştir.”

3. 3. 2. 1. Yasama Organının Kendi İç Yapısına veya Çalışma Düzenine İlişkin Aldığı Parlamento Kararları

a. Anayasa tarafından öngörölmüş parlamento kararları:

- TBMM İctüzüğü (m.95)
- Yasama dokunulmazlığının kaldırılması (m. 83)
- Milletvekilliğinin düşmesi kararı (m.84)
- Meclisin kendi seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi (m.77/2)
- TBMM Başkanı ve Başkanlık Divanının seçilmesi kararı (m.95)
- Meclisin tatile girmesi kararı (m.93/2)
- Kapalı oturum yapılmasına ve bu oturumlardaki görüşmelerin yapılmasına ilişkin kararlar (m.97/2)
- Bir milletvekilinin altı ayı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca verilecek görevi kabul etmesine ilişkin kararlar (m.82/2)

b. TBMM İctüzüğü tarafından öngörölmüş parlamento kararları:

- Açık oylama kararı (İctüzük, m.143)
- Gizli oylama kararı (İctüzük, m.147)
- Komisyonların seçilmesi kararları (İctüzük, m.20)

3. 3. 2. 2. Yasama Organının Yürütme Organı ile İlişkileri çerçevesinde Aldığı Parlamento Kararları

a. Parlamenter Sistemin Doğasından Kaynaklanan Parlamento Kararları

- Bakanlar Kurulunun göreve başlaması sırasında güven oyu verilmesi kararı (m. 110)
- Gensoru veya güven istemi sonucunda Bakanlar Kurulu veya bir bakan hakkında güven veya güvensizlik kararı (m.99, 111)
- Cumhurbaşkanı'nın seçimi kararı (m.102)
- Başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması ve Yüce Divana sevk kararı (m. 100)
- Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanetten dolayı suçlandırılması kararı (m.105)
- Gensorunun gündeme alınıp alınmaması kararı (m.99)
- Genel görüşme açılması kararı (m.98)
- Meclis araştırması açılması kararı (m.98)

b. Yürütmenin Bazı İşlemlerinin Meclisin Onayına Tabi Tutulması:

- Olağanüstü hal ilan kararının onaylanması kararı (m.121/1)
- Olağanüstü hal süresinin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması kararı (m 122/1)
- Sıkıyönetim ilan kararının onaylanması kararı (m.122/1)

- Sıkıyönetim süresinin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması kararı (m.122/4)
- Kalkınma planlarının onaylanması kararı (m.166)

3. 3. 2. 3. Yasama Organın Yargı Organıyla İlişkileri çerçevesinde Aldığı Parlamento Kararları

Modern Anayasalarda, yasama organlarının yargı organları ile ilişkiler içinde bulunduğu gözlemlenmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde yasama meclisleri, anayasa mahkemelerine veya yüksek hakimler kurullarına üye seçmektedir. 1961 Anayasasında bunun örneklerine rastlanıyordu. Örneğin Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, Yüksek Hakimler Kuruluna üçer üye seçiyorlardı (1961 Anayasası, m.143 [ilk şekli]). Keza, Anayasa Mahkemesine Millet Meclisi üç, Cumhuriyet Senatosu ise iki üye seçiyordu (1961 ANY, m.145). İşte yasama meclisleri bu tür üye seçme yetkilerini, bir "kanun" ile değil, bir "parlamento kararı" ile kullanırlar. 1982 Anayasasında yasama meclisinin yargı organlarına üye seçme yetkisi tanınmamıştır. O nedenle bu tür parlamento kararlarına 1982 Anayasasından örnek veremiyoruz.”⁴¹.

3. 3. 3. TBMM'nin İdari/ Örgütsel Kararları

TBMM Başkanlığının bir kamu kurumu olmak bağlamında kendisine bağlı personel, malvarlığı ve milli saraylar hakkında birtakım işlemler yapması, birtakım kolluk tedbirleri alması gerekliliği izahtan varestedir. Bu işlemler tek-tarafli olabileceği gibi iki-tarafli da

⁴¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 311-317.

olabilir. Tek taraflı işlemler **bireysel idari işlem** (idari karar) niteliğinde olabilecekleri gibi, **düzenleyici idari işlem** de olabilir. TBMM Başkanlığının gerek bireysel idari işlemleri gerekse düzenleyici idari işlemleri, idari yargının denetimine tabidir. Keza TBMM Başkanlığının işlemleri iki-taraflı, yani **sözleşme** niteliğinde de olabilir. Bu sözleşmelerin **özel hukuk sözleşmesi** veya **idari sözleşme** niteliğinde olabileceği açıktır. Özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara adli yargıda, idari sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklara ise idari yargıda bakılacağı ise kuşkusuzdur⁴².

Danıştay da TBMM Başkanlığı tarafından Mecliste görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemleri "idari işlem" olarak kabul etmiş ve bu işlemlere karşı idari yargı mercilerinin görevli olduğuna karar vermiştir. Örneğin, Cumhuriyet Senatosu Başkanının, Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterini emekliye sevk etme işlemine karşı açılan davaya bakmış ve işlemin hukuka uygunluğunu denetlemiş ve söz konusu işlemi iptal etmiştir (Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, 6 Nisan 1968 tarih ve E.1967/846, K.1968/271 sayılı kararı). Yine Danıştay, TBMM'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yardımcı hizmetler sınıfında çalıştırılan bir memurun, daire amirinin teklifi ve Meclis Başkanının kararıyla görevine son verilmesi işlemini denetlemiş ve iptal etmiştir (Danıştay Beşinci Dairesi, 22 Aralık 1972 tarih ve E.1972/311, K.1972/7495

⁴² Kemal Gözler; **İdare Hukuku**, 6. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2007, s. 515-519.

sayılı kararı). Aynı Daire şöyle demiştir: “TBMM Başkanlığınca TBMM’de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonların bir tasarrufu olarak düşünülmemeyeceğinden... bu konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir” (Danıştay Beşinci Dairesi 16 Aralık 1987 tarih ve E.1987/1380, K.1987/1783 sayılı kararı)⁴³.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışmada esas itibarıyla “karar verme” nin fert katında izlediği psiko-sosyal süreç veya örgütlerin erksel ve hiyerarşik karar verme süreci değil, mevzubahis bireysel ve örgütsel karar sürecini doğrudan etkileyen kuralları koyan devletin, yasama organının, nasıl bir karar süreci sonrasında kendi irade beyanını, bağlayıcı hukuk normlarına veya hukuki işleme dönüştürdüğü izah edilmeye çalışılmıştır. Özetle bu çalışma; karar verme sürecinin, devletin yasama organı açısından nasıl ve hangi gerçekleşme safhalarını izleyerek ortaya çıktığını açıklamaya çalışmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde; semantik ve etimolojik tahlil sonrasında, karar kelimesinin ” **neticeye bağlama**” ve “**Bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı**” anlamları esas alınmış ve öncelikle “**karar verme**” ile “**karar**”ın karıştırılmaması gereken kavramlar olduğunun altını çizilmiştir. Çünkü **karar**, karar verme süreci sonrasında ortaya çıkan **sonuç** iken, karar verme ise

⁴³ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 519.

mutlaka bir “**süreci**” içerir yani; karar, izlenen yol sonunda ulaşılan “**sonuç**” iken, karar verme bu “**izlenen yol**”u anlatır. Bu tanımlar esas alınarak önce; **karar verilme yöntemine göre** karar süreci ikiye ayrılarak; sezgisel (duygu ve sezgilere dayanan anlamında) ve analitik (rasyonel, somut bilgi ve belgeye dayanan anlamında) diye ikiye ayrılmış; yine, **karar vericilere veya karar aktörlerine göre de** ikiye ayrılarak **bireysel** ve **örgütsel/ yönetsel** karar verme süreci olmak üzere ikili bir tasnife tabi tutulmuştur. Buna göre devlet organizasyonunun varlık sebebi olan toplumsal düzeni sürdürmek amacı ve bu amacı gerçekleştirmek için asli enstrüman olan hukuk kurallarının yaratıcısı yasama organlarının karar verme süreçleri ve bu süreç sonrasında ortaya çıkan kararlarının karar verme yöntemi açısından “analitik”, karar verici açısından ise “örgütsel/ yönetsel” karar süreci modeline uyduğu ifade edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde egemenliğin (devletin kural koyma kudreti, kuvveti ve otoritesi anlamında) kullanım yetkisinin TBMM’ye ait olduğunu ve bunun kabaca sosyal hayatı düzenleyen kural koyma yetki ve kudreti anlamına geldiğini az-çok genel kültür sahibi olan herkesin bildiği ifade edilerek, bilimsel-hukuki anlamda yasama yetkisinin Anayasa hükümlerine müracaat ederek hangi nitelikleri haiz olduğu belirtilmiştir. Bunlar: bu yetkinin **genelliği** (anayasal sınırlar içinde istediği alanı istediği biçimde kanunla düzenleyebilmek anlamında); **asililiği** (irade açıklamasının başkaca bir işleme gerek kalmaksızın hukuki işleme dönüşmesi anlamında); **devredilmezliği**dir ki zaten Anayasanın 7. Maddesinde çok açık bir

biçimde ifade edilmiştir. Yine bu bölümün sonunda devletin hangi işleminin yasama işlevi olarak kabul edileceği **maddi kriter** (hukuki işlemin içeriğine bakarak) mi yoksa **organik kriter** (anayasal tasnifin esas alındığı yasama organının işlemlerinin yasama işlevi, yürütmenin yürütme işlevi, yargının yapacağı işlemlerin yargı işlevi olacağı anlamında) mi sorusunun yanıtı Anayasanın açık hükümleri doğrultusunda **organik kriter olacağı** ifade edilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde; Yasama organı yani TBMM'nin, yukarıda sayılı nitelikleri haiz kural koyma yetkisini, belirli bir çalışma usulü çerçevesinde gerçekleştirdiği yani bir **çalışma takvimine** göre (1 Ekim- 30 Eylül arası en fazla üç ay tatil yapmak kaydıyla) ve başta anayasa olmak üzere, içtüzükte gösterilen şekil şartlarına uymak zorunluluğu gereği, meclisin ancak 184 milletvekili bulunduğu toplanabilmesi (**toplantı yeter sayısı**) ve en az 184 milletvekili ile toplanan meclisin de verdiği kararın üye tamsayısının dörtte birinden bir fazla yani 139 milletvekili (**karar yeter sayısı**) tarafından onaylanması gerekliliği ifade edilmiştir. Yasama karar sürecinin gerçekleştiği Meclisin, belli **görüşme usulleri** esas alınarak (anayasa ve meclis içtüzüğü) **gündemini** belirleyip (Meclis Başkanlık Divanı tarafından) görüşmelerin **açık** ve **tutanak** dergisinde yayınlanması kaydıyla (gerekirse genel kurul gizlilik kararı alabilir) gerçekleştiği anlatılmıştır.

Yasama karar sürecinde yer alan karar aktörleri olarak: **milletvekilleri** (karar sürecinin birincil asli unsuru, kanun teklif edip istediği konuyu meclis, dolayısıyla ülke gündemine taşıyabilir),

başkanlık divanı (yasama karar sürecinin sevk ve idare edilmesi işlevini yerine getirir), **danışma Kurulu** (yasama karar sürecinin, anlaşma ve uzlaşma zemininde yürütülmesini sağlar), **parti grupları** (parti disiplinini sağlamak suretiyle yasama karar sürecinde siyasi partilerin etkinliğini temin eder), **komisyonlar** (yasama karar sürecinin hukuki ve teknik bakımdan olgunlaştırıldığı yerlerdir), **bakanlar kurulu** (hem yasama sürecine kanun tasarısı sunmak suretiyle hem de ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda kararlar çıkarılmasını sağlamak suretiyle yasama karar sürecinin en etkin aktörüdür) ve son olarak **cumhurbaşkanı** (yasama karar sürecinin en önemli sonucu olan kanunları yayımlamak suretiyle yürürlüğe girmesini sağlamak rolü nedeniyle bu sürecin milletvekilleri ve bakanlar kurulundan sonra üçüncü etkin aktörüdür) sayılmıştır.

Üçüncü bölümün son kısmında ise yasama karar süreci sonrasında ortaya çıkan **Kanunlar** (meclisin toplumsal hayatı düzenlemek amacıyla açıkladığı soyut, genel, objektif ve sürekli olmak niteliklerini haiz irade beyanıdır. Bu irade beyanının hukuki kurala dönüşmesi için öncelikle Cumhurbaşkanınca onaylanarak resmi gazetede yayımlanması gereklidir. Kanunların en önemli vasfı Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olmasıdır) ve **parlamento kararları** (Meclisin, iradesini parlamento kararı diye yayımladığı kararlara denir) ile; TBMM'nin bir idari organ olarak yapmış olduğu **idari işlemler** (örneğin meclis personeline yönelik idari tasarruflar vb. gibi) ele alınmıştır. Burada öncelikle şunun tespit edilmesi gereklidir. Yasama işlemleri olarak kanunlar ve parlamento kararları TBMM

Genel Kurulundan veya TBMM Başkanından çıkar. Yasama organının idari işlemleri ise, TBMM Genel Kurulundan değil, daima TBMM Başkanlığından veya TBMM Genel Sekreterliğinden çıkar.

Bu çalışmada esas olarak, yasama karar sürecinin, sürece katılan karar aktörleri ile ele alınarak genel işleyişi ortaya konmaya çalışılmıştır. Buradan çıkarılan tespitler -Türkiye'nin yakın zamanda yaşadığı tecrübeler ışığında- ise şunlar olmuştur. Öncelikli iş; ilgili mevzuatta yapılacak değişiklikler ile yasama karar sürecinde hiçbir belirsizliğe mahal verilmemesi; Çünkü 11. Cumhurbaşkanı seçimi sırasında yaşanan şekli-hukuki tartışmalar sonrasında Türkiye'nin yaşadığı sıkıntılar çok yakın bir zamanda gerçekleşmişti. Eğer ilgili mevzuatta (Anayasa ve İçtüzükte oylama yeter sayılarına ilişkin hükümler) tam bir netlik olsaydı bu sıkıntı ve dolayısıyla kayıplar yaşanmazdı. Dolayısıyla yasama karar sürecine ilişkin olarak sürecin hiçbir safhası gözden kaçırılmamak suretiyle her safhaya ilişkin ayrı ayrı Anayasal ve İçtüzüksel değişikliklerin yapılarak yoruma açık hiçbir hüküm bırakılmamalıdır. Çünkü ancak bu şekilde, devlet işleyişinin bir takım hukuki kılıflı ideolojik mülahazalarla kilitletmesinin önüne geçilebilir.

KAYNAKÇA

BOZKURT, Rauf; İBA, Şeref; **100 Soruda Türk Parlamento Hukuku**, 3. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül 2006.

DEVELLİOĞLU, Ferit; **Osmanlıca- Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, (6. baskı), Ankara, 1984.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara, Orion Yayınevi, 2005.

GÖZLER, Kemal; **Devletin Genel Teorisi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2007.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, 6. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2007.

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2007.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2003.

HACIKÖYLÜ, Betül Erdem; **“Analitik Hiyerarşi Karar Verme Süreci İle Anadolu Üniversitesi'nde Beslenme Ve Barınma Yardımı Alacak Öğrencilerin Belirlenmesi”**, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış) Yüksek Lisans Tezi, 2006

İBA, Şeref; **100 Soruda Anayasa ve Siyasi Kurumlar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.

KÜÇÜKALİ, Rıdvan; “**Avrupa Birliği Yolunda Yeni Okul, (Okul Yöneticilerinin Karar Verme Süreci)**”, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış) Doktora Tezi, 2006.

NAS, Selçuk; “**Gemi Operasyonlarının Yönetiminde Kaptanın Bireysel Karar Verme Süreci Analizi ve Bütünleşik Bir Model Uygulaması**”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış) Doktora Tezi, 2006.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 1998

TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2002.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım, 1996.