

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

YASAMA SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLERİN ROLÜ

Alaaddin VAROL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Faruk BİLİR

Konya-2011

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

YASAMA SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLERİN ROLÜ

Alaaddin VAROL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Faruk BİLİR

Konya-2011

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Alaaddin VAROL

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Alaaddin VAROL tarafından hazırlanan Yasama Sürecinde Siyasi Partilerin Rolü başlıklı bu çalışma 05/04/2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Faruk BİLİR

Başkan

Yrd. Doç. Dr. Murat AKSAN

Üye

Yrd. Doç. Dr. Selcen ERDAL

Üye

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Öğrencinin	Adı Soyadı	ALAADDİN VAROL	Numarası 024234001012
	Ana Bilim/Bilim Dalı	KAMU HUKUKU/KAMU HUKUKU	
	Danışman	Doç. Dr. Faruk BİLİR	
Tezin Adı	YASAMA SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLERİN ROLÜ		

ÖZET

Modern demokrasi, partiler demokrasisidir. Siyasal partiler, bir ülkede siyasal iradenin oluşumuna katkıda bulunan başlıca unsurlardandır. Bu yönüyle de, demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak ifade edilmektedir.

Parlamentar rejimlerde yasama yetkisi halkın temsilcilerinin oluşturduğu yasama organında şekillenir. Yasama yetkisi başka hiçbir organ tarafından paylaşılamaz ve seçimlerle temsilcilikleri onaylanmış parlamenterler, halk adına siyasi karar alma yetkisine sahip olur. Kendilerine egemen iradeyi temsil yetkisi tanınır. Halkın temsilcisi konumundaki parlamento, her konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptir.

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	i
ÖZET.....	ii
KISALTMALAR	iii
GİRİŞ	1
I. SİYASİ PARTİ KAVRAMI, TARİHİ, SİYASİ PARTİLERİN İŞLEVLERİ VE YAPISI4	
A. SİYASİ PARTİ KAVRAMI	4
B. TARİHİ	6
C. TÜRK HUKUKKUNDA SİYASİ PARTİLER	8
D- SİYASAL PARTİLERİN KURULUŞU	10
1. Kuruluş Özgürlüğü	10
2. Siyasal Parti Niteliğinin Kazanılmasının Hukuksal Sonuçları.....	11
E. SİYASİ PARTİNİN HUKUKSAL NİTELİĞİ.....	11
F. SİYASİ PARTİLERİN İŞLEVLERİ	12
1. Menfaatleri Birleştirilmesi	13
2. Siyasi Devşirme.....	13
3. Siyasi Sosyalleşme	14
4. Siyasi İktidarı Kullanma ve Denetleme	15
5. İletişim ve Etkileşim Sağlama.....	16
G. SİYASİ PARTİLERİN TÜRLERİ.....	17
1. Yapılarına Göre Siyasi Partiler.....	17
a- Kadro Partileri	17

b- Kitle (Yığın) Partileri	18
c- Hepsini Yakala Partileri	18
d- Kartel Partileri	19
e- Modern Kadro Partileri.....	19
2. İşlevlerine Göre Siyasi Partiler.....	20
a- Bireysel Temsil Partileri.....	20
b- Sosyal Bütünleşme Partileri	20
3. Disiplinli Olup Olmamlarına Göre Siyasi Partiler	21
a- Serbest Partiler.....	21
b- Disiplinli Partiler	21
H. TÜRKİYE’DE SİYASİ PARTİLERE İLİŞKİN HUKUKSAL DÜZENLEMELER..	23
I. DEMOKRASI VE SİYASİ PARTİLER	25
J. SİYASAL PARTİLERİN KARAR ALMA SÜRECİNDEKİ ROLÜ	30
K. YASAMA	32
L. Parlamentoların Üretkenliğini Sınırlayan Nedenler	32
M. Parlamentoların Üretkenliğini Artırma Yöntemleri	33
N. SİYASİ PARTİLERİN YASAMA SÜRECİNDEKİ ETKİNLİĞİ	35
İKİNCİ BÖLÜM.....	39
YASA YAPMA SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET.....	39
I. KANUN ÖNERİLERİNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET	39
A. Genel Olarak Kanun Önerileri.....	39
B. Kanun Önerilerinin Kaynakları.....	40
C. Kanun Önerilerinin Hazırlanması	43
1. Tasarılarının Hazırlanması	44
a. Taslaklarının Hazırlanması.....	44
b. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi.....	46
2. Tekliflerinin Hazırlanması	47

II. TASARI VE TEKLİFLERİN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ KOMİSYONLARINDA GÖRÜŞÜLMESİ VE KABULÜNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET	51
A. TBMM Komisyonları	51
B. Tasarı veya Tekliflerin Komisyonlara Havalesi	55
C. Komisyonların İşleyişi ve Karar Alması.....	56
D. Komisyon Çalışmalarında Hükümetin Etkinliği	61
E. Komisyon Çalışmalarında Siyasi Partilerin Etkinliği	63
III. TASARI VE TEKLİFLERİN GENEL KURULDA GÖRÜŞÜLMESİ VE KABULÜNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET	66
A. TBMM Genel Kurulunun Toplanması ve Genel Kurula Dair Bazı Kavramlar	66
B. Genel Kurulda Toplantı ve Karar Yetersayısı.....	67
C. Genel Kurul Gündemi ve Milletvekillerinin Gündem Hakkında Bilgilendirilmesi	69
D. Genel Kurul Görüşmeleri	72
1. Tasarı veya Tekliflerin Tümü Üzerinde Görüşmeler	73
2. Tasarı veya Teklifin Maddeleri Üzerinde Görüşmeler	75
3. Genel Kurulda Değişiklik Önergeleri	77
4. Temel Kanunlar Üzerinde Görüşme	82
5. Son Konuşmalar ve Tasarı Veya Teklifin Tümü Üzerinde Oylama.....	84
E. Tasarı veya Teklifin Genel Kurulda Görüşülmesinde Hükümetin Etkinliği	84
F. Tasarı veya Teklifin Genel Kurulda Görüşülmesinde Siyasi Parti Gruplarının Etkinliği	86
SONUÇ	89
KAYNAKÇA	93

KISALTMALAR

iii

A.Ü: Ankara Üniversitesi

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AÜHF: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AÜSBF: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Ay: Anayasa

AYM: Anayasa Mahkemesi

AYMKD: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi

Bkz: Bakınız

C: Cilt

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

Çev: Çeviren

Der: Derleyen

E: Esas

Ed: Editör

İİBF: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İÜHF: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

K: Karar

k. t: Karar tarihi

m: madde

S: Sıra

s: sayfa

SPK: Siyasi Partiler Kanunu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

vb: ve benzeri

vd: ve devamı

y: Yayını

yy: Yüzyıl

iv

GİRİŞ

İnsanların siyasi iktidarı ele geçirmek ve kullanmak amacıyla bir araya gelmeleri, bir lider etrafında toplanmaları ilk çağlardan beri görülen bir olgu olmakla birlikte yaygın ve sürekli örgütlere sahip partiler günümüze özgü bir yeniliktir. Modern devlet bir partiler devleti halini almıştır.¹ “Siyasi partilerin ortaya çıkması ile birlikte temsili demokraside siyasetin tayini, yönlendirilmesi ve yürütülmesi, temsilcilerden siyasi partilere geçmiştir. Temsilcilerin mensup oldukları partinin politikasına bağlı olması da, parti politikasına dayalı demokratik sistemlerin bir gereğidir. Böylece siyasi partiler demokratik bir sistemin vazgeçilmez unsurları haline gelmiştir.”²

Günümüzde siyasal partiler siyasal sürecin doğal bir parçası durumundadır. Onların kuruluşlarını, bu kuruluşa ilişkin kuramlarını ve programlarını, iç ve dış örgütlenmelerini, parasal durumlarını, disiplin bağlarını, iç etkinliklerini, genel etkinliklerini ve kurullarını belirleyen, biçimlendirip koşullandıran sisteme siyasal parti rejimi adı verilir. Siyasal iktidar deyiminin günlük dildeki anlamı hükümet ve onun karar verme gücü ile olanağıdır. Ülkenin sorunlarını, gereksinmelerini saptayıp çözecek ve yurttaşlara çeşitli hizmetlerin verilmesini sağlayacak olan siyasal iktidarı halkın etkilemesinin en akılcı ve demokratik yolu bir siyasal partiye üye olarak onun etkinliklerine katılmasıdır.

Siyasal partiler hem bir seçmenler grubunca doğrudan oluşturulan örgütlerdir, hem de bu örgütlerde yer almayan seçmenlerin genel sorunlar ve hizmetlere ilişkin dilek ve isteklerini ilettikleri kuruluşlardır. Doğrudan siyasal partilerde yer almayan seçmenler de, seçimlerde kendi görüş, istek ve dileklerine en yakın gördükleri partiye oy vererek onun siyasal iktidarı ele geçirmesini sağlamaya çalışır. Böylece halk siyasal partiler aracılığıyla siyasal iktidarın oluşturulmasına ve kullanılmasına doğrudan katılma olanağı bulur.

¹ ÖZBUDUN Ergun, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1968, s. 1.

² BİLİR Faruk, Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi (Karşılaştırmalı Bir İnceleme), Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 19.

Modern demokrasi, partiler demokrasisidir. Siyasal partiler, bir ülkede siyasal iradenin oluşumuna katkıda bulunan başlıca unsurlardandır. Bu yönüyle de, demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak ifade edilmektedir. Siyasal partiler yoluyla örgütlenmek, siyasal düşünce özgürlüğünün doğal bir uzantısıdır. Bunun başlıca nedeni, bir siyasal düşüncenin kendini kabul ettirebilmesi ve taraftar kazanabilmesinin en etkili yolunun siyasal parti biçiminde örgütlenmesi olmasındandır. Siyasal partiler, siyasal fikirlerin bir parti biçiminde örgütlenmesinin ifadesi olduğundan, gerçek olan bir demokratik düzende serbestçe kurulmaları ve faaliyet göstermeleridir³.

Siyasi partilerin modern siyasi sistemlerin en önemli unsurlarından biri olduğuna şüphe yoktur. Demokrasiyi yaratmış olan partilerdir. Modern demokrasi partiler dışında düşünülemez. Siyasal sistemdeki parti ve partilerin nitelikleri yapısal ve fonksiyonel özellikleri sisteme damgasını vurur ve onun bir bütün olarak işleyişini yakından etkiler⁴.

Tarihsel gelişimleri bakımından siyasal partiler, hukuka ve anayasaya yabancı kurumlar olarak ortaya çıkmışlar ve uzunca bir süre bu özelliklerini korumuşlardır. Bu gün bile birçok ülkede bu özelliğin izlerini görmek mümkündür. Siyasal partiler kurumuna ilk kez anayasasında yer veren ve başta Türkiye olmak üzere birçok ülkenin tipik bir örnek seçtiği Federal Almanya'da bile özel bir siyasal partiler yasasının çıkartılması Anayasa'nın yürürlüğe girişinden ancak 18 yıl sonra gerçekleşebilmiştir.⁵

Türkiye'de, 1961 Anayasa'sından bu yana anayasal düzeyde siyasal partilere demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak kurumsal güvence getirilmiş, bunun yanında parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma hakkını bir sübjektif kamu hakkı olarak düzenlenmiş, ayrıca Almanya'dan da önce Avrupa'da ilk kez 1965 yılında ayrıntılı bir siyasal parti yasası çıkartılmıştır.

Hükümet sistemi ne olursa olsun parlamentoların en ilkel yetkileri kanun yapmak, hükümeti denetlemek ve devlet bütçesini kabul etmektir. 1982

³ GÜLSOY, Tefik, "Türkiye'de Siyasal Partilerin Anayasal Statüsü, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>. 2.1.2011.

⁴ ÖZBUDUN, Ergun Siyasal Partiler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1979, s. 1

⁵ SAĞLAM Fazıl, Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s. 1.

Anayasası'nda da kanun yapmak yasama organının görevleri arasında sayılmıştır. Kanun yapma görevi esas olarak parlamentoya ait olmakla birlikte bu süreçte esas rol alan unsurlar siyasi partiler ve hükümettir. Günümüzde pek çok ülkede gelişmiş bir siyasi partiler sisteminin bulunması, yürütme ve yasama organlarının karşılıklı konumları konusundaki yaklaşımların değişmesi, ekonomik ve toplumsal olayların giderek karmaşıklaşması, ekonomik ve siyasi istikrarın korunması gereği gibi nedenler, işbirliğinin ötesinde kanun yapım sürecine fiilen hükümetin hâkim olması sonucunu doğurmuştur. Özellikle önemli ve kapsamlı kanun önerileri hükümet tarafından hazırlanmaktadır. Hukuki anlamda kanun yine yasama organının bir işlemi olmakla birlikte, kanun hükümlerinin içeriği konusunda hükümetler daha çok söz sahibi olmaktadır⁶.

Çoğulcu sistemlerde, siyasal partiler siyasal sistemin vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilir. Çünkü toplumdaki farklı çıkarlar, farklı siyasal partiler tarafından siyaset sahnesine taşınır. Bundan dolayı da siyasi parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmaları anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Dikkat edilmesi gereken şey meclisin bütün faaliyetlerine katılacak olanların siyasal partiler değil siyasal parti grupları olduğudur. TBMM'de çalışmalar siyasi parti grubu esası üzerine kurulmuştur. Siyasi parti grupları meclis çalışmalarına güçleri oranında katılma hakkına sahiptir⁷.

Parlamente rejimlerde yasama yetkisi halkın temsilcilerinin oluşturduğu yasama organında şekillenir. Yasama yetkisi başka hiçbir organ tarafından paylaşılamaz ve seçimlerle temsilcilikleri onaylanmış parlamenterler, halk adına siyasi karar alma yetkisine sahip olur. Kendilerine egemen iradeyi temsil yetkisi tanınır. Halkın temsilcisi konumundaki parlamento, her konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptir. Parlamentodaki siyasi partiler ve özellikle de siyasi iktidar ancak seçim döneminde siyasi kararları ve uygulamaları sebebiyle seçmenlere hesap verirler⁸.

⁶ PEHLİVAN Fazlı, Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin ve Hükümetin Etkinliği, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 2010, s. 2.

⁷ Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, Yasama Derneği Yayınları, Ankara 2009, s. 48- 49.

⁸ YILDIZ, Mine "Türkiye'de Yasama İşlevi açısından Milletvekili Danışmanlığı", Yasama Dergisi, Sayı: 4, Ocak- Şubat- Mart 2007, s. 100.

I. SİYASİ PARTİ KAVRAMI, TARİHİ, SİYASİ PARTİLERİN İŞLEVLERİ VE YAPISI

A. SİYASİ PARTİ KAVRAMI

1982 Anayasası, siyasi partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olarak görmekte ve bunların uyması gereken esasları belirtmektedir. (Ay.m. 69). 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (S.P.K. m. 3)'de parti tanımı şu şekilde yapılmaktadır.”Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili veya mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandalar ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır”. S.P.K.nun parti tanımında, iktidarı ele geçirmenin başka bir ifadeyle iktidardaki çoğunluğun milli iradeyi yalnız başına ifade etmediği, milli iradenin siyasi partilerin seçim sırasında yaptıkları propagandalarla iktidar ve muhalefet partilerinin oluşturdukları toplumdaki toplam kanaati, dolayısıyla milli iradenin iktidar ve muhalefet olarak toplam kanaati ifade ettiği belirtilmektedir.

KAPANİ'ye göre siyasi partiler “bir program etrafında toplanmış, siyasal iktidarı elde etmek ve ya paylaşmak amacını güden sürekli örgüte sahip kuruluşlardır⁹”. KIŞLALI'ya göre siyasi partiler, bir program çerçevesinde siyasal kararları etkilemek ve bu amaçla siyasal iktidarı ele geçirmek üzere örgütlenmiş kuruluşlardır.¹⁰ GÖZLER'e göre siyasi partiler, seçim yoluyla siyasi iktidarı kısmen veya tamamen ele geçirmek amacı güden ülke çapında faaliyette bulunan tüzel kişilerdir.¹¹ DAVER'e göre siyasi parti program uygulamak ve üyelerini iktidara getirmek amacıyla, hükümetin kontrolünü sağlamaya çalışan organize insan topluluğudur¹² TUNAYA siyasi partiyi “belli bir politik program üzerinde birleşmiş kişilerin, bu programı normal seçim yoluyla gerçekleştirmek amacını güderek kurmuş oldukları bir topluluk” şeklinde tanımlamıştır¹³.

⁹ KAPANİ, Münici, Politika Bilimine Giriş, Ankara 2001, s.160

¹⁰ KIŞLALI Ahmet Taner, “Siyaset Bilimi”, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2004, s. 127.

¹¹ GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2010, s. 160.

¹² DAVER, Bülent, Siyaset Bilimine Giriş, Ankara 1993, s. 223.

¹³ TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1982, s. 354.

ÖZBUDUN'a göre, siyasi partiler, "halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasi topluluklardır"¹⁴.

Siyasi partilerin tanımında şu dört ölçüt bulunmalıdır¹⁵ :

Sürekli bir parti örgütünün varlığı,

Örgütün merkezle düzenli ilişkiler içinde yerel düzeyde faaliyet göstermesi, Gerek ülke çapında gerekse yerel düzeyde tek başına veya ortaklaşa siyasi iktidarı ele geçirme ve elde tutma yönünde bilinçli çaba,

Değişik yollarla seçmenler arasında taraftar kazanma ya da herhangi bir biçimde halkın desteğini kazanma çabası.

Belirtmek gerekir ki bu dört ölçütten biri olmadan kurulan bir örgüt, tam anlamıyla bir siyasi parti değildir ve önemli bir seçmen kitlesi sağlayabilecek bir kapasitede de görülmemektedir.

Siyasi parti F. Goguel tarafından şöyle tanımlanmıştır: "Siyasi parti üyelerinin düşünce ve menfaatlerini gerçekleştirmek için iktidarı kısmen yada tamamen elde etmek amacı ile, siyasi hayata katılan teşkilatlanmış bir gruptur". La Palombara ve Weiner ise; "Siyasi parti, merkezi ve yerel düzeyde kurulmuş, siyasi iktidarı elde etmeyi ve kullanmayı amaçlayan ve bununu içinde halkın desteğini sağlamaya çalışan sürekli bir kuruluş"¹⁶. S.Tanilli ise demokratik rejimlerin bir ürünü olan siyasal partiler kavramının sadece dışında demokrasiye hizmet etmesini değil, bunun yanında içsel dinamiklerinde de demokrasiyi barındırması gerekliliği üzerinde durmuştur¹⁷.

Yani siyasi partileri başlıca kuruluşlardan ayırt edici olan ölçüt, siyasi iktidarı ele geçirme isteğidir. Burada en önemli unsur, siyasal partilerin iktidarı "ele geçirmek" veya hiç değilse onu başka partilerle "paylaşmak" amacıdır. Bütün siyasal partilerin ortak hedefini oluşturan bu unsur onları diğer toplumsal gruplardan,

¹⁴ ÖZBUDUN, Siyasal Partiler, s.4.

¹⁵ İRVEN, Emrah, "Türkiye Ve Batı Ülkelerinde Siyasi Parti Yasakları", http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_1187.htm. 2.2.2011.

¹⁶ TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 322.

¹⁷ TANİLLİ, s.230

özellikle siyasal iktidarın kullanılmasını sadece etkilemeye çalışan baskı gruplarından ayırmaya yarayan başlıca ölçüttür..¹⁸

Siyasal partilerin tanımında, başka önemli bir unsurda siyasal katılma unsurudur. Siyasal partilerin geçici kuruluşlar olmayıp, sürekli ve ülke çapında örgütlenmiş olmaları da, partileri parlamento içinde kurulan grup, klik ve siyasal kulüplerden ayırt etmektedir. Siyasal partilerin bir program etrafında toplanması ise, partinin bir ideolojik grup olarak görülmesini gerektirmez. İdeolojik partiler bulunmakla birlikte, bu siyasal parti tanımının zorunlu şartı değildir.

B. TARİHİ

Birinci Dünya Savaşı yıllarında başlayıp, İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşan koruyucu (mücadeleci, militan) demokrasi anlayışı en somut etkisini siyasi partiler üzerinde göstermiş; siyasi partiler hem kuruluş ve örgütleniş hem de faaliyetleri bakımından önce anayasal arkasından yasal düzenlemelere konu olmuşlardır.

Tarihi bakımdan çağdaş nitelikteki ilk siyasi parti örgütlenmeleri, değişik ve kendine özgü koşullarda ABD’de gerçekleşmiştir. Bu ülkede halen faaliyette bulunan iki büyük partinin ortaya çıkışları, Federal Anayasanın kabulü ile birlikte 18.yüzyılda gerçekleşmiştir. 1787 tarihli Federal Anayasanın hazırlanışı sırasında oluşan federalist ve antifederalist gruplar iki siyasi partinin doğuşuna da temel etken olmuştur.¹⁹ Sermaye sahipleri ile çiftçiler ve orta tabaka arasındaki mücadelenin temsilcileri olan Hamilton ve Jefferson önderliğindeki ve zaman içinde Cumhuriyetçiler ve Demokratlar adıyla anılacak bu oluşumlar, seçme hakkı üzerindeki kısıtlamaların Avrupa’dan daha önce kalkması nedeniyle siyasi parti olarak örgütlenmelerini de Avrupa ülkelerinden daha önce gerçekleştirmişlerdir.

Oy hakkının genişlemesinden sonra, seçmen sayısındaki patlamalar adayların artık kişisel nüfuzları ile oy toplamalarını güçleştirince, parlamento içindeki grupların ve hiziplerin siyasi parti kimliğini kazandığı görülmektedir. Max Weber siyasi partileri, modern demokrasinin oy verme olanağına kavuşturduğu büyük halk

¹⁸ KAPANİ s. 160-161.

¹⁹ DEMİR, Prof. Dr. Fevzi, Siyasi Parti Sistemleri ve Türk Siyasi Partiler Kanunu, EGİAD İzmir-1997, s.5

yığınlarını etkilemek ve örgütlendirmek amacı ile girişilen çabaların sonucu olarak görür.

Günümüzde siyasal partilerin doğuşunu; sosyal ve demokratik gelişim sonucunda; modernleşme siyasal katılmayı, siyasal katılmada örgütlenmeyi getirir²⁰ şeklinde formüle etmek daha geçerli bir yoldur. Diğer yandan savaş, devrim, ekonomik bunalım, ihtilal gibi büyük değişimlerde siyasi partilerin kuruluşunda önemli rol oynar.

Türk siyasi hayatında yer alan partilerin de önemli bir bölümünün kuruluş kaynağı mevcut partilerin bölünme ve birleşmeleri ile kurulan siyasi partilerdir. Partilerdeki oligarşik yapı nedeniyle yönetim kademelerinde gerçekleşemeyen değişiklikler ya parti içinde hizipleşmeye ya da aynı ilkeleri benimseyen yeni partilerin doğuşuna neden olabilmektedir

Siyasi partilerin pozitif hukukta yerini alması aynı zamanda liberal devlet anlayışından partiler devleti anlayışına geçilmesinin de bir ifadesi olmuş, millet iradesinin partiler aracılığıyla temsil edilmesi olanağı bulunmuştur.

Tarihsel olarak, siyasal partiler başlangıçta dernek statüsündeydiler. Bunlar siyasal dernekler olup, bugün “parti” olarak adlandırdığımız bu kuruluşlar grup halinde siyasal faaliyetlerini yürütüyorlardı. Dolayısıyla, hukuk önünde diğer derneklerden farklı bir durumda değillerdi. Bu, aynı zamanda siyasal partilerin özel bir güvenceye sahip bulunmamaları anlamına gelmektedir. Yine bu oluşumlar, parlamento içtüzükleri bakımından “parti grupları” olarak bir resmi statüye sahip olmuşlardır. Sonuç olarak, siyasal partilerin hukuki varlıkları dernek ve parti grubu şeklinde olmuştur²¹

Ülkemizde de siyasi partiler ilk defa 1961 Anayasasına girmiştir. Ülkemiz 1965 yılında kabul edilen Siyasi Partiler Kanunu ile partilerin kuruluş ve işleyişi özel kanun ile düzenlenen sayılı ülkeler arasında yer almıştır. Halen 1983 yılında çıkarılan ve 124 maddelik Siyasi Partiler Kanunu siyasi partiler ile ilgili ayrıntılı düzenlemeleri ihtiva etmektedir.

²⁰ KAPANİ, s.163.

²¹ GÜLSOY, Tevfik, “Türkiye’de Siyasal Partilerin Anayasal Statüsü”, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.

C. TÜRK HUKUKUKUNDA SİYASİ PARTİLER

Ülkemizde 1909 yılında yapılan hukuksal düzenlemeye kadar siyasi oluşumlar hukuken tanınmamakta idi. Bu tarihte dernek kurmanın serbest bırakılmasıyla ilk siyasi örgütlenmeler ortaya çıktı. Bu tarihe kadar gizli örgütlenen siyasal oluşumlar bu tarihten sonra Dernekler Kanununa tabi olarak kuruldular. Aynı yıl çıkarılan Cemiyetler Kanunu, herhangi bir cemiyetin, kavim esasına dayanmaması ve gizli olmaması esaslarını getirmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra kabul edilen kanunla, hükümete her türlü cemiyet üzerinde geniş denetleme yetkisi tanınmıştır. Bu denetim 1926 yılında yapılan değişiklikle kanun ve ahlakla sınırlandırılmıştır. 28 Haziran 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ise, derneklerin kurulmasını izne bağladığı gibi, siyasi amaçlı derneklerin tüzük ve beyannamelerini İçişleri Bakanlığına vermelerini ve faaliyete geçebilmeleri içinde tescil olduklarını gösterir belge almalarını zorunlu kılmıştır. Aynı kanun dernekler üzerinde hükümete geniş denetim yetkisi vermiş, kapatılmalarını da hükümetin yetkileri arasında saymıştır.

1923-1946 döneminde başarısız parti denemeleri olduysa da tek parti sistemi egemendir. Siyasi hayatın tek partisi CHP, parlamentoda kurulan tipik bir kadro partisidir. Ulusal birliği sağlama ile sosyal ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme isteğinin sonucu olan tek parti sisteminin kabulü, dünyada benzer özellikler taşıyan ülkelerdeki uygulama ile de bir paralellik taşımaktadır.

5 Haziran 1946 tarihinde yapılan düzenleme ile cemiyet kurmada serbestlik esasına geçilmiş, ancak daha serbestlik esasına geçilmeden, 18 Temmuz 1945'te Milli Kalkınma Partisi, 7 Ocak 1946'da da Demokrat Parti kurulmuştur. 1947 yılında TBMM içtüzüğünde yapılan değişiklikle de ilk kez siyasi partilerle ilgili kurallara yer verilmiştir. Bu değişiklikle, meclis komisyonlarına aday gösterme işleminin, siyasi parti gruplarınca yapılması benimsenmiştir. 1946 yılında seçimlerin açık oy gizli tasnifi esasından, 1950 seçimlerinde seçim sisteminin demokratik esaslara göre düzenlenmesi sonucu, Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Ocak tipi örgütlenme modelini benimseyen ve kitle partisi olma özelliğindeki Demokrat Parti 27 Mayıs 1960 tarihinde, Milli Birlik Komitesince yönetime el konulana kadar tek başına iktidarını sürdürmüş, çok partili sisteme göre seçimlerde mutlak üstünlük sağlayarak hegemonyacı parti özelliğini taşımıştır. Sistem temelde, seçmen tercihlerinin iki

partide toplandığı tipik iki parti sistemi görüntüsünde olmakla birlikte, tek partinin parlamento çoğunluğunu sürekli elinde tuttuğu bir sistem olmuştur.

27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesince Meclis fesh edilmiş ve siyasi parti faaliyetleri tatil edilmiştir. 12 Ocak 1961 tarihinde ise hükümet siyasi partilere tekrar faaliyete geçme izni vermiştir. 9 Temmuz 1961 günü yapılan halk oylamasıyla kabul edilen, 1961 Anayasasında siyasi partiler ilk kez yer almıştır. 13 Temmuz 1965 tarihinde çıkarılan Siyasi Partiler Kanunuyla da ülkemiz siyasi partileri özel bir kanunla düzenleyen ender ülkelerden biri olmuştur. Bu bağlamda ülkemizde 1961 Anayasasından önce, bağımsız bir siyasi Partiler Hukukundan bahsetmek olanaksızdır.

Daha önce dernekler hukukuna tabi olan siyasi partiler, 1961 ve 1982 Anayasaları ile özel olarak düzenlenmişlerdir. Anayasamızın 68. ve 69. maddesi, esas olarak partilerin yasal boyutunu düzenlemekte ve bu hükümlere göre, siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmektedir.

17/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa değişiklikleri ile Siyasi Partiler Hukuku'nda kısmi bir iyileştirme yapılmıştır. Bu bağlamda taksirli suçlardan hüküm giymiş olanlara da oy hakkı tanınmış, “odak” kavramı tanımlanmış ve kapatma kararı Anayasa Mahkemesi'nin beşte üç çoğunluğunun oyuna bağlanarak siyasi partilerin kapatılması zorlaştırılmıştır.

Siyasal partiler daha öncede belirttiğimiz gibi ülkemizde ilk defa 1961 Anayasası ile hukuksal boyuta taşınmıştır. 1961 Anayasasının 56 ve 57. maddeleri doğrudan partilerle ilgili konuları düzenlerken, 19,26,84,92,119,120,145. maddeleri bu kavramla ilgili hükümleri içermektedir.

1961 Anayasası siyasi partilere değinmekle birlikte partilerin tanımına yer vermemiştir. Siyasi partilerle ilgili ayrıntılı düzenleme içeren ilk özel siyasi partiler yasası 1965 yılında ülkemizde kabul edilmiştir. Bu durum ülkemizde Siyasal Partiler Hukuku'nun oluşumu açısından olumlu bir gelişme sayılabilir.

13 Temmuz 1965 tarihli ve 648 sayılı Siyasal Partiler Kanunu'nun 1. maddesi siyasi partileri “siyasi partiler, toplum ve devlet düzenini ve kamu faaliyetlerini, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ve özel kanunlarına göre mahalli idareler yolu ile ve belirli görüşleri yönünde yönetmek, denetlemek ve etkilemek için sürekli çalışma amacını güden ve programı açık olan kuruluşlardır.”

1982 Anayasasından sonra çıkan 24/04/1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasal Partiler Kanunu ise, 648 sayılı Siyasal Partiler Kanunu gibi partileri özel olarak düzenlemiştir. Bu kanunun 3. maddesi siyasal partiyi “Anayasa ve kanunlara uygun olarak, milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yolu ile, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık programları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum içinde çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır” şeklinde tanımlamıştır.

Siyasal Partiler Hukuku, özellikle 1995 değişikliklerine kadar oldukça sınırlayıcı ve yasaklayıcı nitelikteydi. 1995 anayasa değişiklikleri,²² 12/08/1999 tarih ve 4445 sayılı Siyasal Partiler Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ve 17/10/2001 tarihli ve 4709 sayılı Anayasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkındaki değişiklik kanunuyla, Siyasal Partiler Hukuku, özgürlük ve demokrasi yönünde önemli değişikliklere uğramıştır.

D- SİYASAL PARTİLERİN KURULUŞU

1. Kuruluş Özgürlüğü

Kuruluş özgürlüğü, şekil, isim seçimi, parti programlarının belirlenmesi ve faaliyet olanağını kapsar.²³ Siyasal Partiler Kanunu'nun 8. maddesine göre, siyasal parti, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip en az otuz Türk vatandaşı tarafından kurulabilir. Daha önce 648 sayılı Siyasal partiler Kanunu'nda bu sayı on beş idi. Siyasi partiler, kuruluş bildiri ve belgelerinin İçişleri Bakanlığı'na verilmesi suretiyle tüzel kişilik kazanırlar.(SPK,m.8/3) Bu bildirin bütünü kurucular tarafından imzalanması ve imzalarının yanında kurucuların adı, soyadı, meslek ve sanatlarıyla, ikametgahlarıyla, siyasi partinin adı, genel merkez adresinin belirtilmesi ve partinin tüzüğü ve programının beş nüsha örneğinin bildiriye ekli olarak verilmesi şarttır.(SPK, m.8/4) Bildirinin İçişleri Bakanlığına verilmesi önceden izin anlamına gelmemekte ve sadece açıklayıcı nitelik taşımaktadır. Daha sonra Bakanlık, kuruluş bildirisi ve alındı belgesinin onaylı birer örneği ile bildiri eklerinin birer takımını üç

²² SAĞLAM Fazıl, Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, Beta Basım İstanbul 1999, s. 85.

²³ GÖREN Zafer, Anayasa Hukukuna Giriş, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 1999 s.192

gün içinde Cumhuriyet Başsavcılığı ile Anayasa Mahkemesine gönderir.(SPK, m.8/6)

2. Siyasal Parti Niteliğinin Kazanılmasının Hukuksal Sonuçları

Siyasal partiler artık, derneklerden ve diğer tüzel kişilerden farklı olarak Anayasanın 69. maddesi gereğince, ancak Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılabilirler. Bundan başka, siyasal partilerin Anayasanın 148. maddesi gereğince, sınırlı da olsa anayasa yargısını harekete geçirme hakları vardır.²⁴ Siyasal partiler, anayasanın 10. maddesi gereğince eşitlik hakkına da sahiptirler. Buna göre partiler, siyasal mücadelede eşit şartlarda mücadele etmeli, eşit işlem görmeli ve eşit şansa sahip olmalıdır.

E. SİYASİ PARTİNİN HUKUKSAL NİTELİĞİ

Demokratik rejimin vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilen siyasi partilerin serbest bir biçimde faaliyette bulunabilmeleri ve fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri açısından birtakım hukuki güvencelere kavuşturulmaları gerekir. 1961 anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası getirdiği birtakım hükümlerle bu güvenceleri sağlamaya çalışmıştır. 1982 Anayasası, 1961 anayasası gibi siyasi partilerin, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduklarını vurgulamıştır. Siyasî partiler önceden izin almadan kurulurlar ve Anayasa ve kanun hükümleri içerisinde faaliyetlerini sürdürürler.

Siyasal partilerin hukuki statüsü, konu ile ilişkili olarak demokrasi bakımından başlıca iki yönden ele alınabilir. Bunlardan biri, kamu hukuku kuruluşları ya da özel hukuk kuruluşları olarak ele alınmasının demokrasiyle bağdaşma derecesi, diğeri ise, siyasal partilere anayasal statü verilmesi ile militan demokrasi arasındaki ilişkidir²⁵.

Siyasi partilerin hukuksal niteliği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre, devlet kurumları ile sivil toplum arasında bir köprü vazifesi gören siyasi partiler bu özellikleri itibariyle bazı açılardan özel hukuk tüzel kişilerine, bazı açılardan da kamu hukuku tüzel kişilerine benzeyen kendilerine özgü kuruluşlardır²⁶.

²⁴ ABDÜLHEKİMOĞULLARI Erdal, 1982 Anayasasına Göre Siyasi Partilerin Kapatılması Düzeni(Basılmamış Doktora Tezi), Sakarya 2000, s.56-57.

²⁵ GÜLSOY, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.

²⁶ ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 106.

Diğer bir görüşe göre, siyasi parti, üyelerinin düşünce ve menfaatlerini gerçekleştirmek için, iktidarı kısmen ya da tamamen elde etmek amacı ile, siyasi hayata katılan teşkilatlanmış bir gruptur²⁷. Anayasa Mahkemesi ise, bir kararında siyasi partilerin bazı sınırlı hallerde kamu hizmeti yaptığını kabul etse de, partilerin kamu hukuku kurumları olarak kabul edilemeyeceğini ve devlet örgütü içinde düşünülmemeyeceğini belirtmektedir. Zira partiler, devletin hiçbir müdahalesi olmaksızın örgütlenmelerini ve çalışmalarını sürdürürler²⁸.

Siyasi Partiler Kanunu hazırlanırken, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu “partilerin kamu hukukunun kapsamı içine alındıklarını” belirterek, siyasi partilerin anayasal kuruluşlar olduklarını kabul etmiştir²⁹.

Bir başka görüşe göre, siyasi partiler, birer özel hukuk tüzel kişileridir. Siyasi partiler mal tahsisi suretiyle değil, birden çok kişinin bir araya gelmesi suretiyle kurulduklarına göre bunlar kişi topluluğu şeklinde birer özel hukuk tüzel kişisi, yani açıkçası birer dernektir³⁰.

Siyasi partilerin tüzel kişiliği vardır. Siyasi partiler bir kamu tüzel kişisi değil, bir özel hukuk tüzel kişisidir. Siyasi Partiler Kanununda hüküm bulunmayan durumlarda Tür Medeni Kanunun ve Dernekler Kanunun hükümleri uygulanır.³¹

F. SİYASİ PARTİLERİN İŞLEVLERİ

Siyasi partilerin asıl amacı iktidarı ele geçirmektir. İktidarı elde edemeyen veya iktidar ortağı olamayan siyasi partiler ise çağdaş demokrasinin bir gereği olarak iktidarı denetleyen bir görev ifa ederler. Muhalif faaliyetler, parlamentodaki siyasi partiler vasıtasıyla yapılabildiği gibi, parlamentoya giremeyen partiler de, muhalefetlerini parlamento dışında farklı boyutlarda yapmaktadırlar.

Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olan partilerin siyasi hayatta yüklendikleri işlevler bir hayli önemlidir. Dağınık görüş ve çıkarları parti programları etrafında toplayarak bunları siyasi alanda temsil edilebilir hale getirirler³². Demokratik bir ülkede siyaset yapan kadrolar siyasi partiler aracılığıyla

²⁷ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 322.

²⁸ AYM, E. 1970/12, K. 1971/13, k.t. 2.2.1971.

²⁹ ÖZCAN, Hüseyin- YANIK, Murat, Siyasi Partiler Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2007, s. 48.

³⁰ GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2009, s. 207.

³¹ GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2010, s. 161.

³² ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku, Orion Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2005, s.127.

bu göreve gelirler. Hem siyasal toplumun işlerini yönetme hem de yöneten iktidarı denetleme siyasi partiler aracılığıyla yerine getirilir.

1. Menfaatleri Birleştirilmesi

Siyasi partiler, toplumdaki değişik düşünce ve kanaatlara yön vermek suretiyle, onları bir ortak payda altında toplamaya ve bu düşünce ve kanaatların hakim görüş haline gelebilmesine çalışırlar. Partiler, fertlerin kişisel tepkilerini kamuoyunu belli biçimlere sokarak, bireyselleşmiş tepkinin organize tepkiye dönüşmesini sağlamak suretiyle aktif netice alıcı bir mahiyet kazandırır³³.

Siyasi partiler, halk içindeki dağınık menfaatleri ve siyasi görüşleri birleştirmekte, organize etmekte, teşkilatlandırmakta, güç birliği oluşturmaktadırlar. Ayrıca siyasi katılmayı; önemli bir halk tabanının devlet yönetimi ile ilgilenmesini, politizasyonu sağlamaktadırlar. Siyasi partiler, programları yoluyla, dağınık düşünce ve planları tanımlamakta; halka sunulabilecek forma çevirmektedirler. Birleştirilen menfaatleri, siyasi görüşleri, ifade etmekte ve duyurmaktadırlar. Siyasi partiler, siyasi açıdan önemli gelişmeleri takip etmekte; siyasi görüşleri çerçevesinde yorumlamakta, tabanının görüşünü ifade etmektedirler. Siyasi partiler, iktidara geldiklerinde programı doğrultusunda devleti yönetmekte, kararlar alınması ve temel düzenlemelerin yapılmasını gerçekleştirmektedirler. Yönetici kadrolara atamalar yapmakta, denetlemektedirler³⁴.

2. Siyasi Devşirme

Siyasi devşirme, siyasi sistemdeki çeşitli rolleri yerine getirecek kişilerin seçim sürecidir³⁵. Modern demokratik sistemlerde, siyasi elit rolleri bakımından, en önemli siyasi devşirme faaliyetlerinin siyasi partiler tarafından yerine getirildiği bir gerçektir. Partilerin siyasi elit mensuplarını devşirmeleri, demokratik siyasi sistemlerde aday gösterme ve seçim mekanizmalarıyla gerçekleşmektedir³⁶. Bütün modern siyasi sistemlerde siyasi kadrolar ve liderler genellikle liderler içinden

³³ MUTLU , http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

³⁴ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 346.

³⁵ ÖZBUDUN, Siyasal Partiler, s. 98; YANIK Murat, Parti içi Demokrasi, Beta yayınları İstanbul 2002, s. 55.

³⁶ ÖZBUDUN, Siyasal Partiler, s. 98- 99.

çıkarlar³⁷ Siyasi partiler, iktidar olduğunda siyasi görevler üstlenecek, muhalefet yapacak siyaset adamlarının toplumla kaynaştırılması görevini de üstlenirler. Örgütlü ve istikrarlı bir yapılarının olması nedeniyle, siyaset adamı yetiştirmek ve onlara deneyim sağlamak gibi pratikte ortaya çıkan bir görevleri de vardır. Bir tür politika okulu olma özelliğindeki siyasi partiler, belli görüşün savunucusu olanları veya iktidarı kullanacak kadroları, seçmenlere tanıtarak, onların oyları üzerinde etkili olmaya çalışır. Bu bakımdan siyasi partilere, politik kadroların devşirildiği ve yetiştirildiği ocaklar olarak bakmak yanlış değildir³⁸.

3. Siyasi Sosyalleşme

Partilerin yerine getirdiği başlıca işlevlerden biri de siyasal toplumlaşmanın sağlanması olarak ifade edilmektedir. Aile, arkadaş, iş çevresi, okul ve kitle iletişim araçları yanında, partiler de çok sayıda insanı siyasal katılmaya yöneltme, siyasal sistemle güçlü ve sürekli ilişki içine sokma açısından bireylerin toplumlaşmasında etkilidir. Kadınlar kolu, gençlik kolu, propaganda merkezleri gibi yan örgütleri toplumsallaşmada önemli rol oylar.³⁹

Siyasi partilerin halkın siyasal katılma işlevini yerine getirmede de önemli bir rolleri vardır. Siyasal katılma ancak bilgili olan vatandaşlar sayesinde bir anlam ifade eder. Siyasi partilerin hükümet alternatifi olmaları, gerek hükümet icraatlarını gerekse yurt içi ve yurt dışı sorunlar hakkında sahip oldukları bilgi ve tecrübelerini gerek üyeleriyle gerekse halkla paylaşmaları toplumun bilgi seviyesini yükseltir. Siyasal katılmanın da kalitesini artırır.

Siyasi partiler, demokratik süreçte, siyasal katılımın doğrudan ve en önde gelen araçlarıdır. Taşıdıkları önem nedeniyle, siyasal partiler sisteminin işleyişinde ortaya çıkan arızalar, siyasal süreçte tıkanmalara yol açmaktadır.⁴⁰

Siyasi partiler, devlet ile halk arasında köprü olmakta; karşılıklı talep ve ihtiyaçlar konusunda bilgilendirme, ifade etme fonksiyonlarını yerine

³⁷ KAPANİ, s. 166- 167.

³⁸ MUTLU , http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

³⁹ Esat ÖZ, Otoriterizm ve Siyaset, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s.10

⁴⁰ Erol TUNCER, Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu, Tesav Yayınları, Ankara, 1995, s.II

getirmektedirler. Sistemin meşrulaştırılması yanında şeffaflığın sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır⁴¹.

4. Siyasi İktidarı Kullanma ve Denetleme

Siyasi partiler iktidara geldikleri zaman devletin temel siyasi karar organları olan yasama ve yürütme içinde temel role sahiptirler. Onların ana amaçlarının gerçekleşmesi olarak nitelendirilebilecek olan bu role, partilerin yönetme ve hükümet etme fonksiyonu denmektedir⁴². Siyasi partilerin en önemli fonksiyonlarından biri de iktidara gelerek programlarında ve seçimlerde söz verdikleri politikayı uygulamaktır. Seçimleri kazanarak iktidara gelen siyasi partiler, yasama ve yürütme organını devralarak, ülkeyi yönetmeye başlarlar. Ulusal politikaların saptanmasında ve uygulanmasında iktidardaki siyasi partilerin etkileri büyük olmakla birlikte, bu uygulanan siyasi sistemle de orantılıdır. Seçimlerde çoğunluğu elde eden partinin, siyasi iktidarı kullanma sorumluluğu vardır. İktidar partileri ülke gündeminin önemli konularında halkın beklentilerine cevap veremez durumuna geldiklerinde siyasal sistemin girdilerini karar ve eylem olarak çıktılara dönüştürme işlevlerini yerine getirememiş; seçmenin desteğini sürdürmesi ve genişletmesi konusunda da en temel şartı gerçekleştirilememiş olacaklardır. Seçmenlerin parti tercihlerinde bir sürekliliğin olmasının ana şartlarından biri de kuşkusuz partilerin iktidarları süresince yaptıklarının hem vaadlerine uygun olması hem de halkın beklenti ve taleplerine cevap verebilmesidir⁴³.

Siyasi partilerin önemli bir fonksiyonu da siyasi iktidarın denetlenmesidir. Günümüzün demokratik toplumları iktidar-muhalefet dengesine dayanır. Muhalefet partilerinin görevi, alınacak siyasi kararları kendi görüşleri doğrultusunda etkilemek ve gensoru, meclis araştırması ve soruşturması gibi normal parlamenter denetimlerin yanı sıra, kararları kamuoyu oluşturmak suretiyle, halkın denetimine sunmaktır. Temelde iktidar sorumluluğu ve muhalefet görevi liberal demokratik toplumlarda

⁴¹ KAPANİ, s. 166.

⁴² KAPANİ, s. 167.

⁴³ MUTLU, Abdullah, Kurumsallaşmış Demokrasilerdeki Siyasi Partiler Sistemi ile Ülkemizdeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi ve Özgün Model Arayışları, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

madalyonun iki yüzü gibidir. Çünkü bugünün muhalefetine geleceğin iktidarı gözüyle bakılır⁴⁴.

Siyasal partiler, çoğu zaman demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak vurgulanmaktadır. Gerçekten de siyasi partiler, halk çoğunluğuna dayanarak iktidara gelmeyi amaçladıkları oranda demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olmuşlar ve demokrasinin bir siyasi rejim olarak ortaya çıkışı ile eş zamanlı olarak oluşmuşlardır. Demokratik toplum biçiminin en önemli özelliği toplumu oluşturan çeşitli grupların örgütlenebilmesine imkan tanınmasıdır. Demokratik rejimlerdeki çok seslilik, yönetenlerin denetlenmesi, siyasi iktidarın gücünün sınırlandırılması ve toplumdaki siyasi dengenin kurulabilmesine en temel katkı, siyasi partiler aracılığı ile sağlanır.

5. İletişim ve Etkileşim Sağlama

Siyasal partiler yönetilenlerle yönetenler arasında aynı zamanda bir iletişim kanalıdır. Bu kanal vasıtasıyla yönetilenler taleplerini, düşüncelerini, yukarılara doğru iletirken, yani siyasi sisteme taşırken, parti yönetimleri de seçmen tabakalarını bilgilendirir, eğitir ve yönlendirir.⁴⁵Bunların dışında partilerin kamuoyunu oluşturma, meşrulaştırma, siyasi katılmayı artırma, seçim masraflarını yüklenme gibi işlevleri de vardır.

Parti içi demokrasi, partinin bütün kademelerinde görev alanların seçimle ve belirli bir süre için göreve gelmelerini ülkenin önemli sorunları hakkında çözüm önerilerinin alt kademelerden yukarı kademelere doğru gerçek ve demokratik bir süreç içerisinde oluşmasını gerektirir. Siyasi partilerin topluma öncülük edebilmesinin ve çoğulcu demokrasiyi yaşama geçirebilmesinin önkoşulu, parti içinde farklı fikirlerin bir arada yaşayıp yarışmalarına olanak veren bir parti içi hukuk ve demokrasi düzeninin kurulması ve işlerlik kazanmasıdır.

Gerçekten günümüzde siyasi partiler olmaksızın demokrasinin yaşamasına ve işlemesine olanak yoktur. Bu nedenle demokrasiyi yaşatmak ve sürdürmek için siyasi partilerin demokratik bir iç yapıya sahip olması gerekmektedir. Aksi halde

⁴⁴ MUTLU , http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

⁴⁵ YAYLA Atilla, Siyaset Teorisine Giriş, Siyasal Kitap evi Ankara 1998 s.177.

kendi içlerinde demokrasiyi uygulayamayan partilerin ülke bazında demokrasi mücadelesi yapması gerçekçi olmayacaktır.⁴⁶

Partiler hem demokrasiyi ayakta tutan ve çalıştıran, hem de kendi varlıklarını bu rejime borçlu olan kurumlardır. Alan Ware, demokrasi-siyasi parti ilişkisini ve bu ilişkiden doğan karşılıklı yükümlülüklerin ne kadar hayati nitelikte olduğunu belirtmiş; partilerin devlet içinde iktidar kullanma amacıyla halkı bir araya getiren kurumlar olduğu, amaçlarını gerçekleştirmede yasal/meşru araçlara başvurdukları, toplumda tek, dar bir çıkardan daha fazlasını temsil etmeye yöneldikleri, aynı inançlara, değerlere, tutumlara sahip insanları gruplaştırdıklarını dile getirmiştir.⁴⁷

G. SİYASİ PARTİLERİN TÜRLERİ

Siyasi partileri yapılarına, işlevlerine, disiplinli olup olmamalarına göre farklı biçimlerde sınıflandırmak mümkündür.

1. Yapılarına Göre Siyasi Partiler

Fransız Siyasal Bilimcisi Duverger, siyasi partileri yapılarına göre kadro partileri ve kitle (yığın) partileri olarak ikiye ayırmaktadır.

a- Kadro Partileri

Kadro partileri, batı demokrasilerinde iktidar yarışında ilk örnekleri görülen partilerdir. Az sayıda saygın ve varlıklı bir grubun kuruculuk ettiği bir siyasi örgütlenme modelidir⁴⁸. Bu tipteki partiler niceliğe değil niteliğe önem verirler. Tarihsel gelişimlerinde kaynağını parlamento içinden olan bu partiler kitleleri örgütleme ve üye kaydetme ihtiyacı duymamışlardır. Kadro partilerinde önemli olan üye sayılarını artırmak ve geniş halk kitlelerinin örgütlendirilmesinden çok seçkinlerin bir araya getirilmesidir. Dolayısıyla kadro partilerinde seçim çevrelerinde itibar sahibi ve varlıklı kişiler aday gösterilmek istenmektedir⁴⁹.

⁴⁶ YANIK, s. 95.

⁴⁷ SARIBAY, Ali Yaşar, Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler, Alfa Yayınları, İstanbul 2001, s.1

⁴⁸ ÖZCAN- YANIK, s. 31.

⁴⁹ TUNAYA, Siyasi Kurumlar, s. 262.

b- Kitle (Yığın) Partileri

Kitle partileri, kadro partilerinden sonra, yirminci yüzyılın başlarında, genel oy hakkının yaygınlaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu parti tipinin doğuşunda sosyalist akımların büyük etkisi olmuştur⁵⁰Kitle partilerinde, kitlesel üyelik, ocak veya hücrelerden oluşan örgütlenme yapısı ve parlamento dışı parti örgütünün üstünlüğü, bir yandan partinin karar alma süreçlerine kitlesel katılım sağlarken, diğer yandan da politikaların belirlenmesi ve liderlerin seçiminde genel kontrolü mümkün kılmaktadır. Kitle partilerinde örgütsel başarı, uygulanan politika ve liderlikten ziyade, seçim öncesindeki devşirme ve sosyalleşme düzeyi ile seçim sırasındaki kitlesel mobilizasyon düzeyine bağlıdır.

c- Hepsini Yakala Partileri

Bu terim, KIRCHHEIMER tarafından partilerin mümkün olduğunca farklı gruplardan seçmen çekmeyi amaçlayan partiler olmaya yönelik artan eğilimini belirtmek için türetilmiştir. Bu görüş uyarınca kitle partilerinin başlıca özellikleri şunlardır: 1- Partinin ideolojik bagajının büyük oranda azaltılması, 2- Üst düzey liderlik gruplarının güçlendirilmesi, 3- Parti üyesi bireyin rolünün azaltılması, 4- Nüfusun büyük bir bölümünden oy toplamak kaygısıyla, belirli bir toplumsal sınıf ya da zümrelerin vurgulanmaması, 5- Bir dizi çıkar gruplarına erişimin güvence altına alınması.

Hepsini yakala partileri en yüksek oy oranına ulaşabilmek için, sahip olduğu ideolojilerinden sıyrılan partilerdir. Bu partilerin tipik örnekleri olarak ABD’ndeki Cumhuriyetçi ve Demokrat partiler gösterilebilir. İngiltere’deki İşçi Partisi ile Alman Sosyal Demokratlar da bu partiler arasında sayılabilir. Hepsini yakala partileri belirli toplumsal kesimlerin veya sınıfların temsilcisi olmaktan çok tüm ulusun temsilcisi olmak isteyen, finansmanının hem kamusal hem de özel kaynaklardan sağlayan, üyelere çok liderlerin etkin olduğu ve katı bir ideolojik karakter taşımayan bir örgütsel yapıya sahip olan partilerdir. Bu partilerin ortaya çıkışları 1945 sonrasında olmuştur. 1945 sonrası dönemde, siyasetin teknik bir alana dönüşmesi, ideolojilerin gücünü yitirmeye başlaması ve kitle iletişim araçlarının gücünün artması sonucunda lider merkezli ve pragmatik bir niteliğe sahip partilerin ortaya çıkması için uygun

⁵⁰ ÖZCAN- YANIK, s. 31.

zemin oluşturmuştur. Bu partiler sosyal tabandaki farklılaşmaları aşmış, farklı sosyal kesimlerden oy toplamaya yönelik yumuşak ideolojili partilerdir. Dolayısıyla sadece tek bir sosyal sınıfın ya da sosyal bölümün desteğini değil geniş kapsamlı bir destek arayışındadırlar. Bu partiler liderliğe ve birliğe önem verirler. Bu partilerde parti üyelerinin bireysel rolünü azaltmak eğilimi vardır. Bu yönlerden klasik kitle partilerinden ayrılmaktadırlar. Hepsini yakala partieri özellikle seçim dönemlerinde kamuoyu gücünü kullanabilmek için her türlü aracı kullanmakta ve her türlü yönetime başvurmaktadır.

d- Kartel Partileri

Bu partilerin doğuşunda siyasi partiler ile üyeleri arasında ortaya çıkan güven bunalımı etkili olmuştur. Finansmanlarını üye aidatları ile sağlayan siyasi partiler, zayıflayan örgütsel yapılarının bir sonucu olarak üyelerinin partiye olan sadakatinden şüphe duymaya başlarlar. Bunun sonucunda partilerin finansman ihtiyaçları için devlet yardımına istek ve eğilimleri artar. Bu parti tiplerinin kavramlaştırılması, partilerin devlet ile olan ilişkisine dayanmaktadır. Bu partiler dağınık ve geniş bir seçmen kitlesine yönelik ve bunların desteğini kazanmaya çalışan parti tipidir. Geniş seçmen desteğini sağlamak için kartel parti, özellikle seçim kampanyalarında yaptığı harcamalarla kendini göstermeye çalışmaktadır. Yönetme konusundaki yeteneğine vurgu yapan kartel parti, üyeleri ile bağı zayıf olan aynı zamanda da örgütsel açıdan güçlü olmayan bir yapıya sahiptir. Kartel partilerin temel unsurları şunlardır: Toplumdan uzaklaşarak devletle iç içe geçme, siyasi fonksiyonların temsilden hükümet etmeye yönelmesi, parti yarışmasının zayıflaması ve katmanlar yönetimine dayalı bir örgütlenme. Kartel parti, artan derecede devletle olan bir yakın ilişki ve sivil toplumdan da gittikçe artan bir mesafeli duruş biçiminde tanımlanabilir.

e- Modern Kadro Partileri

Modern kadro partileri DUVERGER'in kadro partilerinden hareketle oluşturulmuştur. Bu parti tipi daha çok, modern teknolojinin, politikacıların kitle iletişim araçları yoluyla geniş kitlelere ulaşmasını kolaylaştırması ve kadro partisi örgütlenmesinin yararının artması sonucu ortaya çıkmıştır. Bu partilerde üye olarak kaydedilen kişi sayısı azdır. Düşük üye ve seçmen oranı söz konusu olmasına

rağmen, parti üyeleri, hem parti finansmanında hem de aday belirleme süreçleri açısından önemli görülmektedir. Parti profesyonel bir lider grubunun hakimiyeti altındadır. Bu partilerde seçmenlere dönük güçlü ve geniş bir yönelme vardır. Parti örgüt yapılanması dikey bir şekilde oluşturulmakta, bu yapılanma ile parti içi disiplini sağlama amacı hedeflenmektedir. Parti lider grubu parti tabanına karşı duyarlıdır ve onlara karşı hesap verirler. Parti finansmanı hem üyelerin bağış ve aidatları hem de devlet yardımı aracılığıyla karşılanmaktadır.

2. İşlevlerine Göre Siyasi Partiler

Amerikan Siyaset Bilimce Neumann siyasi partileri işlevlerine göre, bireysel temsil partileri ve sosyal bütünleşme partileri olarak ikiye ayırmaktadır⁵¹.

a- Bireysel Temsil Partileri

Dar ve sınırlı bir siyasi katılma ortamında işleyen partilerdir⁵². Bu tür partilerin faaliyetleri, seçim kampanyaları, parlamento ve hükümet çalışmaları ile sınırlıdır. Üyelerin parti ile olan ilişkileri seçim kampanyalarında, partinin iktidarı elde edecek çoğunluğu sağlamasından öteye geçmez. Parti, üyelerinin hayatında çok sınırlı rol oynar ve onların günlük yaşayışları ve düşünceleri üzerinde bir egemenlik kurmaya çalışmaz. Onun içinde bunlara “sınırlı partiler” de denir. Mümkün olduğu kadar geniş seçmen topluluğuna hitap etmeyi amaçlayan bu partilerin aday göstermek ve seçilmelerini sağlamak temel işlev olarak kabul edilir. Seçilen adaylarda sıkı bir parti disiplinine tabi olmayıp kendi vicdanları ile baş başadırlar⁵³.

b- Sosyal Bütünleşme Partileri

Sosyal bütünleşme partileri, kişiyi kendi kaderi ile başbaşa bırakan bireyci liberal anlayışa tepki olarak, kişinin toplumla yeniden kaynaştırılmasını sağlayacak örgütler olarak gelişmişlerdir. Üyelerini ideolojik ve örgütsel bir çatıda birleştirerek onlarla sürekli iletişim halinde olan bu partiler üyelerinin sosyal hayatlarıyla da ilgilenmektedirler. Sosyal Bütünleşme Partilerini; parti içi eğitim faaliyetleri ve partinin yan kuruluşları vasıtasıyla (Yardım kuruluşları, kooperatif, dernek vb.) üyelerinin hayatında önemli bir yer tutan “demokratik bütünleşme partileri” ve bir

⁵¹ MUTLU, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

⁵² KAPANI, s. 172.

⁵³ MUTLU, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

bakıma üyenin özel hayatı ile kamu hayatı arasında ayrımı ortadan kaldıran, toplumsal ilişkilerde parti dayanışmasını herşeyin üzerinde kabul eden, parti üyelerine çok sınırlı bir bağımsız düşünce ve davranış alanı bırakan katı bir ideolojik yapılanmadaki “totoliter bütünleşme partileri” olarak iki ayrı gruba ayırmakta mümkündür⁵⁴.

3. Disiplinli Olup Olmamlarına Göre Siyasi Partiler

Siyasi parti yöneticilerinin üyeler ve partili parlamenterler üzerinde otoriteye sahip olup olmadıklarına göre, serbest ve disiplinli olarak ikili bir ayırım ortaya çıkmaktadır.

a- Serbest Partiler

Üyelerini, parlamenterlerini ve bakanlarını katı bir disipline tabi tutmayan bu partilerde; parti yöneticileri üyelerini, parlamenterlerini belli bir yönde oy kullanmaları ya da tutum almaları için etkilemeye çalışsa da bağlayıcı ya da zorlayıcı karar almazlar. Üyelerinin kararlarını etkileyecek, etkili bir disiplin mekanizması yoktur. En tipik örneği ABD’de görülen bu partilerde ideolojik birlik yoktur. Disiplin sağlama araçlarından grup kararı gibi bağlayıcı uygulamalarda bu tip partilerde bulunmamaktadır⁵⁵.

b- Disiplinli Partiler

Üyelerinin parti tüzük, program ve kararlarına sıkı bir biçimde bağlı oldukları bu partilerde; grup kararları milletvekillerini bağlar, tersine davranışlar disiplin cezalarına, giderek de partiden geçici ya da kesin olarak uzaklaştırmaya kadar gidebilir. Parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde, partilerin disiplinli oluşlarının somut örnekleri parlamento faaliyetlerinde görülür. Parlamenterler parti gruplarında, grup çoğunluğunun aldığı kararlar doğrultusunda, meclis genel kurulunda oy kullanmaya mecbur bırakılmaktadırlar. Burada ortaya çıkan sorun parti disiplini ile, parti içi demokrasi ilkesi arasındaki dengeyi kurabilmektedir. Çünkü, parti disiplininin yerleşmesi, parti bünyesinde yönetici grubun ya da liderlerin partiye

⁵⁴ MUTLU, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

⁵⁵ MUTLU , http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

egemen olmaları ve giderek partilerde oligarşik eğilimlerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır⁵⁶.

Demokratik partilerde, parti yöneticileri ve organları, üyeler tarafından serbestçe seçildikleri gibi, partinin doktrini ve izleyeceği politikanın genel hatları belirli aralıklarla yapılan kongrelerde, farklı eğilimlerin tartışılması sonucu oluşur. Otokratik partilerde ise, yönetici kadrolar ve parti ideolojisi parti ileri gelenleri tarafından belirlenir. Disiplinli bir parti her zaman otokratik olmadığı gibi bütün otokratik partiler de disiplinli olmayabilir.

Siyasi partilerdeki parti disiplinin derecesi, siyasi sistemin işleyişi üzerinde önemli etkilerde bulunmaktadır. Parti üyelerinin, siyasi rekabetin ve gerilimin yüksek olduğu yasama organındaki oylamalarda birlikte ve aynı doğrultuda oy kullanmalarına parti disiplini adı verilmektedir. Burada önemli olan nokta üyenin farklı görüşe sahip olmasına rağmen, oyunu parti organlarının verdiği karar doğrultusunda kullanmasıdır. Parti disiplini çeşitli faktörlere bağlıdır: Siyasi partilerle ilgili kanunlar, aday belirleme yöntemleri, parti ve adayların finansmanı, parti içindeki denetim usulleri gibi⁵⁷.

Siyasi parti yöneticilerinin, üyeler ve milletvekilleri üzerinde bir otoriteye sahip olup olmadıklarına göre, serbest ve disiplinli olmak üzere ikili parti ayrımı ortaya çıkmaktadır⁵⁸. Serbest partiler, üyelerini, milletvekillerini ve bakanlarını sert bir disiplin düzenine sokmayan partilerdir. Bu partiler, seçimlerde, parlamento çalışmalarında ve hükümet içerisinde üyelerinden mutlak bir sadakat istemezler. Serbest partiler çeşitli siyasi sorunlar karşısında üyeleri için bağlayıcı ve zorlayıcı karar almazlar. Parti, birçok konularda üyelerini tamamen serbest bırakmıştır. Bazı durumlarda parti liderleri, üyelerin davranışlarını etkilemeğe çalışırlarsa da, bu etkileme bağlayıcı ve zorlayıcı nitelikte değil; sadece ikna ve pazarlığa dayanır. Parti kararlarına uymayan veya parti liderlerinin isteklerine aykırı hareket eden üyeler hakkında herhangi bir disiplin işlemi yapılmaz⁵⁹.

⁵⁶ MUTLU , http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

⁵⁷ TÜRKÖNE, s. 264.

⁵⁸ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 337.

⁵⁹ ÖZBUDUN, Parti Disiplini, s. 21; TEZİÇ, Erdoğan, 100 Soruda Siyasi Partiler (Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye’de Partiler), Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976, s. 87; ÖZER, Attila, Anayasa Hukuku (Genel İlkeler), Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s. 235; TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 338.

Disiplinli partiler, parlamento içi ve parlamento dışı örgütleri içinde, üyelerini parti tüzüğü, programı ve kararları ile sıkı sıkıya bağlayan partilerdir. Disiplinli parti üyeleri, milletvekilleri ve bakanları, yasal olarak değilse bile fiilen partinin vekilleridir ve mecliste partilerinin kararlarını uygularlar. Özellikle mecliste yapılan oylamalarda grup kararlarına kesinlikle uyarlar⁶⁰. Bu çeşit partilerde, parti birliğini bozucu davranışlar, disiplin cezalarını gerektirebilir. Hatta bu disiplin cezaları partiden ihraca kadar gidebilir. Özellikle, parlamento çalışmalarında milletvekillerinin diledikleri gibi kendi serbest iradeleriyle oy kullanmalarından ziyade, bunlar parti liderliğinin veya parti meclis grubu çoğunluğunun direktifleri doğrultusunda oy kullanmaktadırlar⁶¹. Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde, partilerin disiplinli olmalarının somut örnekleri parlamento faaliyetlerinde görülür. Milletvekilleri, parti grup çoğunluğunun aldığı kararlar doğrultusunda oy kullanmaya mecbur bırakılmaktadırlar. Burada ortaya çıkan sorun, parti disiplini ile parti içi demokrasi arasındaki dengeyi sağlayabilmektir. Çünkü parti disiplinin yerleşmesi, parti bünyesinde yönetici grubun ya da liderlerin partiye egemen olmalarına ve giderek partilerde oligarşik eğilimlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır⁶².

H. TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERE İLİŞKİN HUKUKSAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de siyasal partiler, 2. Meşrutiyet'le birlikte kısa bir süre çok partili bir dönem yaşamışsa da, bu dönem birkaç yıl sonra İttihat ve Terakki Partisinin diktatörlüğüne dönüşmüştür. 1909 ve 1924 Anayasalarında yer alan dernek özgürlüğü, siyasal partilerin hukuksal temelini oluşturmuştur. Başka bir deyişle, bu anayasalarda siyasal parti kavramı yer almamıştır. Siyasal partiler, bu dönem içinde yasal düzenlemeye de konu olmamış, "Cemiyetler Kanunu" kapsamında değerlendirilmiştir⁶³.

Türkiye'de 1961 Anayasası'na kadar olan dönemde, siyasal partilerin anayasal bir statüsü olmadığı gibi, özel bir kanuna da tabi kılınmamıştır. Osmanlı

⁶⁰ DUVERGER, Siyasi Partiler, s. 44; TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 339; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Anayasa Hukuku El Kitabı, Beta Yayınları, İstanbul 2007, s. 84.

⁶¹ ÖZBUDUN, Parti Disiplini, s. 46.

⁶² TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s. 340.

⁶³ SAĞLAM, Fazıl, "Türk Siyasal Partiler Kanunu Tarihçesi, Eksiklikleri, Reform Çalışmaları", <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=360.12.12.2010>.

İmparatorluğu döneminde ilk siyasal amaçlı örgütlenmelerin azınlıklar tarafından ulusal bağımsızlıklarını kazanmak amacıyla kuruldukları görülmektedir. 1876 Anayasası'nın dernek kurma özgürlüğünü tanımayan yaklaşımı, 1909 yılında yapılan değişiklikle aşılmış, böylece hukuken kurulması mümkün olmayan siyasal partilerin kurulabilmesi imkanı tanınmıştır. 3 Ağustos 1909 tarihinde de, anayasal düzenlemenin uzantısı olarak bir Cemiyetler Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun, dernek kurmayı izne bağlamamaktaydı. Ancak, Kanun üç yasak öngörmekteydi. Bu yasaklar, siyasal partiler dahil, herhangi bir dernek için geçerlidir; milli olmamak, kavim esasına dayanmamak ve gizli olmamak. Bu Kanun, 15 Ekim 1923 tarih ve 335 sayılı Kanun'la değişikliğe tabi tutularak Cumhuriyet döneminde de uygulanmıştır. Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasası'nın 70 maddesi ise, dernek kurmayı Türklerin doğal haklarından biri olarak kabul ederken, 1938 yılında kabul edilen 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu izin sistemini getirmişti. Bu Kanun'da 1946 yılında kabul edilen 4919 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonrası tekrar eski sistemdeki serbestliğe dönmüştür. 1947 yılında ise, TBMM İçtüzüğü'nde yapılan değişiklikle (m.22-23) siyasal partilere ilişkin kurallara ilk kez yer verilmiştir. "1946'ya kadar, derneklerin kurulması hükümetin iznine bağlıydı ve 1945'ten önce siyasi nitelikteki dernekler, yani partiler için bu izin verilmiyordu"⁶⁴.

Görüldüğü üzere, Türkiye'de siyasal partiler, Batı'daki gelişime paralel olarak dernek statüsünde faaliyet göstermişler ve tabi oldukları hukuki kurallar, özel hukuk sistematigi içinde yer alan Dernekler Hukuku kapsamında kalmıştır. 1961 Anayasası bu duruma son vermiş, siyasal partiler önce anayasal statü içerisine alınmış ve daha sonra Anayasa uyarınca 13 Temmuz 1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu kabul edilmiştir. Böylece, siyasal partiler dernek statüsünden çıkarılarak özel bir yasal düzenlemeye tabi kılınmıştır. Arada geçen sürede ise, siyasal partilerin tabi olduğu kurallar, Anayasa ile Cemiyetler Kanununun hükümleri olmuştur. 1982 Anayasası bu sistemi devam ettirmiştir. 1982 Anayasası'nın kabulünden sonra Kurucu Meclis tarafından 22 Nisan 1983 tarih 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu kabul edilmiştir. Bazı değişikliklere uğramış olmakla birlikte, halen bu Yasa yürürlüktedir. Siyasal Partiler Kanunu'nun (SPK) 121. maddesinin kenar

⁶⁴ GÜLSOY, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.

başlığı “Diğer kanunların genel olarak uygulanacak hükümleri” başlığını taşımaktadır. Buna göre, “Türk Kanunu Medenisi ile Dernekler Kanununun ve dernekler hakkında uygulanan diğer kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri, siyasi partiler hakkında da uygulanır”. Bu hükümden de açıkça anlaşılacağı üzere, siyasal partilerle ilgili düzenlemeler Anayasa ve Siyasi Partiler Kanunu’ndan ibaret değildir⁶⁵.

1961 (m.57/2,3) ve 1982 (m.69/3,4) Anayasaları, siyasal partileri anayasal statü içerisine almanın bir uzantısı olarak, siyasal partilerin anayasaya uygunluğunun denetimi için bir mekanizma kurmuştur. Buna göre, siyasal partilerin Anayasaya uygunluğunu denetleyecek olan Anayasa Mahkemesi’dir. Ancak, SPK’nun Medeni Kanun ile Dernekler Kanununa yaptığı atfın bir sonucu olarak, Siyasal partilerin iç düzeni ile ilgili uyuşmazlıkların, örneğin disiplin cezalarına itirazların (SPK m.57) karara bağlanacağı yer adli yargıdır. 1961 Anayasası’ndan önceki dönemde ise, derneklerin, dolayısıyla siyasal partilerin denetiminde genellikle hükümetlere geniş yetkiler tanındığı görülmektedir⁶⁶.

I. DEMOKRASI VE SİYASİ PARTİLER

Demokrasi, sözlük anlamıyla halk yönetimi demektir. Demokratik devlet ise, halkın kendi kendisini yönetmesine dayanan demokratik rejimin benimsenmesini gerektirir. Özgür ve düzenli seçimler, çok partili siyasal hayat ve temel hak ve hürriyetler demokratik devletin asgari şartlarını oluşturmaktadırlar⁶⁷.

Demokrasi kavramı, toplumlarca ideal yönetim tarzının bir ifadesi olarak kabul edilmiştir. Bu da demokrasinin, idare edenler ile idare edilenlerin ayniyetini, halkın, halk tarafından yönetilmesini sağlamaya yönelmiş; egemenliğin kaynağını toplumda bulan, hürriyete, eşitliğe ve çoğunluğun iradesine dayalı bir rejim olarak kabul edilmiştir.⁶⁸

Demokrasi anlayışı, herkesin eşit şekilde ve insan olmak sıfatından doğan, kişiliğine bağlı birtakım hak ve hürriyetlere sahip olduğu inancında temelini bulmaktadır. Toplum, çoğunluğun iradesi yönünde yönetilmelidir. Ancak, çoğunluğun iradesi de mutlak ve sınırsız değildir. Kişilerin insan olmak sıfatından

⁶⁵ GÜLSOY, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.

⁶⁶ GÜLSOY, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.

⁶⁷ ATAR, s.70.

⁶⁸ KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri, Ankara 1993, s.169.

doğan hak ve hürriyetleri, çoğunluğun iradesinin sınırlarını meydana getirmektedir. Bu anlayış içerisinde, idare eden-edilen ayniyetinin kurulacağı gerçek hürriyet haline de, ancak kişi hak ve hürriyetlerinin en geniş şekilde sağlanacağı ve korunacağı bir mekanizmanın kurulması ve yaşatılması suretiyle ulaşılabileceği kabul edilmektedir. Demokrasilerde hürriyet hem bir gaye, hem de bu gayeye ulaşmak için bir araç niteliğini taşımaktadır.⁶⁹

Siyasal demokrasi deyince akla siyasi partiler gelmektedir. Siyasi partiler toplumun siyasete katılımının araçlarıdır. Siyasi partiler topluma önderlik yapıp, toplumu yönetirler. Toplumun sorunlarını çözer, onlara hizmet ederler. Bunun dışında siyasi partilerin devlet adamı yetiştirmek gibi görevleri de var.

Etkin siyasal makamları belirlemek için düzenli aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimlerin bir anlam ifade edebilmesi için ülkede birden çok siyasi partinin mevcut olması gerekir. Bununla birlikte seçimlere de birden fazla siyasi parti katılmalıdır⁷⁰. Seçim hakkı ve seçim hürriyeti, demokratik bir devlet yönetiminin vazgeçilmez şartlarıdır⁷¹. Anayasamızın 67. maddesine göre, vatandaşlar seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma hakkına sahiptirler.

Siyasi partilerin içyapıları ve buna bağlı olarak seçimler için aday belirleme kriterleri ülkelere göre farklı özellikler taşıdığı gibi, belli bir ülkede de farklılıklar gösterebilir. Siyasi partiler ortaya çıktıkları toplumdan, siyasi sistemden bağımsız olarak düşünülemez⁷².

Siyasal partiler demokrasinin en önemli siyasal kurumlarından biridir. Günümüzde çok partili siyasal yaşamın olduğu klasik demokrasilere “Partiler devleti” denmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında belirtildiği gibi “çağdaş demokrasilerde yurttaşların devlet yönetimine katılmaları temel koşuldur.” Kişilerin ayrı ayrı güçleriyle sonuç almaları zordur. Bireysel iradelerini birleştirip yönlendirerek onlara ağırlık kazandıran özgün kuruluşlara gereksinim duyulmuştur. Bu kuruluşlar, vazgeçilmez öneme sahip olan siyasi partilerdir. Siyasi

⁶⁹ KAPANİ, Kamu Hürriyetleri, s.172.

⁷⁰ GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s.132,(<http://www.anayasa.gen.tr/demokratikdevlet.htm>)(12.12.2006).

⁷¹ ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları,6.baskı, Ankara 2000, s.84.

⁷² MUTLU, (http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc) (12.12.2006)

partiler, belli siyasi düşünceler çevresinde birleşen yurttaşların özgürce kurdukları ve özgürce katılıp ayrıldıkları kuruluşlardır. Kamu oyunun oluşumunda önemli etkinliği olan siyasi partiler, siyasi katılımları somutlaştıran hukuksal yapılardır. Siyasi partiler, demokrasinin olmazsa olmaz şartıdır.⁷³

Egemenliğin sahibi olan halkın, bu egemenliği temsilciler aracılığıyla kullandığı rejimlerde, elinde tuttuğu oyla temsilcilerin kim olacağını tespit etme hakkı, temsilcileri halkın denetimi altına sokmaktadır. Çünkü temsilciler genellikle tekrar seçilememek korkusu içersindedirler. Bu korku onları, kamu oyunu yakından izleyerek, iktidardaki davranışlarını halkın beğenisine göre düzenlemeye iter. Seçim günü seçmenler bu davranışları değerlendirir ve oyları ile ya temsilcilere verdikleri muvafakatı yenilemek veya bunu geriye almak suretiyle kararlarını açıklarlar.⁷⁴

Ancak bir demokratik rejimde, seçimin veya oy hakkının, yalnız temsilcileri halk denetimi altına sokan bir unsur niteliğini taşımadığını, aynı zamanda temsili organın ortaya çıkmasını sağlayan, bu organın yetki ve meşruiyetine temel olan bir işlem; seçmenler için ise, beğendikleri temsilci lehine oy kullanmak suretiyle iktidara katılmalarına yol açan bir vasıta demek olduğunu da belirtmemiz gerekir. Demokratik bir yönetimde seçim, halkın siyasal sorunlarla ilgili düşünce ve tercihlerini, dolayısıyla seçtiği yöneticilerin izleyecekleri kamu politikası konusundaki tercihlerini de ortaya koyar.

Demokratik toplumlarda siyasal hayatın düzenleyici ve itici güçleri siyasi partiler, baskı ve çıkar grupları, sivil toplum kuruluşlarıdır (sendikalar, meslek kuruluşları vb). Bunlar ve özellikle siyasi partiler siyasal hayatın tümünü oluştururlar. Siyasi yönelimlerin içersinde yer alıp, siyasal otorite olma isteği duyarlar. Çünkü siyasi iktidarı elinde bulundurmamak, yani siyasal kuvvetler savaşından galip çıkmak, siyasal hayatı düzenleyen diğer öğelere ve kamuya hüküm edebilmek imkanını sağlayacaktır. Siyasal mücadelenin topluma faydalı biçimde yönlendirilmesini ise hukuk ve insan hakları veya bunları içeren anayasa düzenler.

Birey, toplum ve devlet ilişkisi siyasal rejimlerde özgürlük, demokrasi ve hukuk üçlüsü ile örtüşür. Bu da son aşamada özgür birey, demokratik toplum ve hukuk devleti kavramlarına dönüşür. Sağlıklı bir demokrasi için bu üç kavramın yani

⁷³ AMK.E.1993/3, K.1994/2, Kt. 16.6.1994. AMKD, S.30, s.1061-1229

⁷⁴ ARASLI, s.32.

özgür birey, demokratik toplum ve hukuk devleti kavramlarının ölçülü biçimde dağılmış olması ve yönetenler ile yönetilenlerce benimsenmiş olması şarttır⁷⁵.

Seçim; yurttaşların kamu işlerinin yöneltmesine belli ölçüde katılmasını ifade eder. Halkın yönetime katılması kavramının yegâne yolu temsili rejimlerde seçimlerdir. Seçimler demokratik toplumun vazgeçilmez ögesidir. Ancak tek başına yeterli değildir. Farklı görüşlerin söylenebildiği ve bu düşüncelerin siyasi partiler aracılığı ile örgütlenebildiği, iktidar yarışı için siyasi rekabetin serbestçe uygulandığı rejimlerde, demokratik seçimlerden söz edilebilir⁷⁶.

Demokratik idareler halkın rızasına ve isteğine dayalı olarak kurulurlar. Yani yönetilenler siyasi iktidarlara periyodik olarak yapılan seçimler ile ya rıza gösterirler ya da yerlerine yenilerini getirirler. Yönetilenler yönetenlere karşı 'belirleme' ve 'denetim' hakkını bu yolla kullanırlar⁷⁷. Biraz önce de belirttiğimiz üzere seçim demokrasi için şarttır ancak yeterlik değildir. Bir seçimin yapılacağı ortam hangi şartları taşımalıdır. Parti sistemleri açısından baktığımızda demokratik yarışmacı partiler sisteminde bir seçimin demokratik olabilmesi için bazı şartları taşıması gerekir.

Bunu başında; düşünme, düşünceyi aktarmanın mümkün olduğu bir ortam, basın ve haberleşme hürriyeti, örgütlenme özgürlüğü, siyasi partiye üye olma veya olmama hakkının tanınması, oy gizliliği ve oy kullanımında eşitlik, yetişkin nüfusun oy kullanma ve seçilme hakkına sahip olunması gelmektedir⁷⁸.

Siyasi partiler hem çoğulcu demokrasinin, hem de marksist demokrasinin işleminde etkili olan kurumlardır. Genel olarak siyasi partiler denildiğinde, programını uygulamak ve iktidara gelmek için, büyük halk kitlelerinin iktidarı etkilemesini ve işleyişine katılmasını sağlamaya çalışan, örgütlenmiş insan toplulukları anlaşılır.⁷⁹

Siyasal partiler, çoğu zaman demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak vurgulanmaktadır. Gerçekten de siyasal partiler, halk çoğunluğuna dayanarak iktidara gelmeyi amaçladıkları oranda demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları

⁷⁵ KABOĞLU, İbrahim, Anayasa ve Toplum, Ankara-2000, s.101-102

⁷⁶ TEZİÇ, Anayasa Hukuku, s.252

⁷⁷ TUNÇ, Hasan, Türk Seçim Sistemi, Konya-1995 s.4

⁷⁸ POWELL, G.Bingham, Çağdaş Demokrasiler, Çeviren: Mehmet Turhan, Ankara-1990 s.4-6

⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara, 2000, s.77.

olmuşlar ve demokrasinin bir siyasal rejim olarak ortaya çıkışı ile eş zamanlı olarak oluşmuşlardır. Demokratik toplum biçiminin en önemli özelliği toplumu oluşturan çeşitli grupların örgütlenebilmesine imkan tanınmasıdır. Demokratik rejimlerdeki çok seslilik, yönetenlerin denetlenmesi, siyasi iktidarın gücünün sınırlandırılması ve toplumdaki siyasi dengenin kurulabilmesine en temel katkı, siyasal partiler aracılığı ile sağlanır. Batı demokrasileri, bu düşünce esasına göre siyasi partilerin serbestçe örgütlenmesine ve faaliyet göstermesine imkan tanıdığı için siyasal parti ve demokrasi kurumları batı medeniyetinin diğer ülkelere ihraç ettiği önemli bir gelişmedir⁸⁰. Siyasal partilerin batıda çeşitli sebeplerle menfaatleri ve ilişkileri farklılık gösteren çeşitli grupların siyasi hayata etkin bir şekilde katılmalarını ve isteklerini siyasal alana aktarmalarını sağlayan aracı kurumlar şeklinde ortaya çıkması ve oluşması uzun yıllar almıştır. Siyasal partiler batılılaşma süreci ile birlikte diğer ülkelerin siyasal yapılarında yer almışlar ve hemen bütün ülkelerde fonksiyonları ve görünümleri farklı olmakla birlikte siyasal sistemin vazgeçilmez kurumları haline gelmişlerdir. Batılı anlamda siyasal partiler, birçok ülkede demokratikleşme mücadelesinin hem ürünü hem de aracı olmuşlardır. Bugün partilerin varlığı, tek başına yeterli koşul olmasa da demokrasinin varlığının kanıtı olarak görülmektedir⁸¹.

Günümüzde siyasal partiler olmaksızın demokrasinin yaşamasına ve işlemesine imkan yoktur. Bu nedenle demokrasiyi yaşatmak ve sürdürmek için siyasal partilerin demokratik bir içyapıya sahip olmaları gerekmektedir. Aksi halde kendi içlerinde demokrasiyi uygulayamayan partilerin ülke bazında demokrasi mücadelesi yapması gerçekçi ve inandırıcı olamayacaktır. 21 Kasım 1990 tarihli Paris şartının ilk paragrafında "Artık, demokrasi tek ve vazgeçilmez yaşam tarzıdır" denilmek suretiyle, demokrasinin günümüzün en önemli ve en çok benimsenen siyasal rejimi olduğunun altı çizilmiştir. Bu nedenle bütün siyasal rejimler, hatta demokrasi karşıtı siyasal rejimler bile kendilerinin demokratik oldukları iddiasındadırlar. Çoğulcu-Özgürlükçü demokrasiler, tarihsel gelişim süreci içinde hukukun üstünlüğü ilkesinden yola çıkarak hukuk devletine ulaşmışlardır. Demokrasi

⁸⁰ ALTINTAŞ, Hakan, "Türk Siyasal Sisteminde Siyasal Partiler ve Kentleşmenin Kutuplaşma Sürecine Etkileri", Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 5, Mayıs 2003, s. 4.

⁸¹ ALTINTAŞ, s. 4.

insanlığın kültürel ve tarihsel birikiminin ürünüdür. Çağdaş Çoğulcu demokrasi bir denge ve uzlaşma rejimidir. Bu nedenle, oligarşik azınlıklar kadar toplumsal çoğunlukların da kendi düşünce ve eylemlerini zorla kabul ettirmek eğiliminde bulunmaları çoğulcu demokrasi ile bağdaşmaz bir tutumdur. Onun için Çoğulcu demokrasi, demokrasiyi yıkmaya yeltenen akımlara bile hoşgörü göstererek ve onları rejimin içine çekip etkisiz kılmaya çalışır. Böylece gerçek anlamda çoğulcu demokrasi, ancak halkın değişik yollardan ve mümkün olan en geniş ölçüde siyasal karar alma sürecine katılması ile gerçekleşir. Siyasal partiler ise demokrasinin en önemli siyasal kurumlarından biridir. Bu açıdan çağdaş demokrasi anlayışı için, partiler ve parti içi demokrasi yaşamsal bir önem taşımaktadır. Çağdaş anlamda siyasal partilerin ortaya çıkışları oldukça yeni olmakla beraber, partiler çok hızlı bir gelişim göstererek, kısa zamanda bir çok ülkede siyasal yaşamın temel, vazgeçilmez unsuru haline gelmişler ve olağanüstü bir önem kazanmışlardır. Bu nedenle çok partili siyasal yaşamın olduğu klasik demokrasilere "Partiler Devleti" denmektedir⁸².

J. SİYASAL PARTİLERİN KARAR ALMA SÜRECİNDEKİ ROLÜ

Siyasal karar alma sürecinde kamusal mal ve hizmetlere olan talebin belirlenmesinde siyasal partiler önemli görevler üstlenmektedir. Çok partili temsili demokrasilerin olduğu ülkelerde seçmen=tüketici kamu mal ve hizmetlerine olan tercihlerini doğrudan belirtmezler. Bireyler tercihlerini partilerin açıklamış oldukları parti programları doğrultusunda belli süre bir siyasi partiye oy vererek açıklamış olmaktadır.

Siyasal partiler tek başlarına veya diğer partilerle birlikte siyasal iktidara gelmeye çalışan kuruluşlardır. Siyasal partiler iktidara gelebilmek için, organize olarak diğer partilerle rekabete girerler. Bu nedenle, liderlerini, oylarını ve ideolojilerini propagandalarla seçmenlere tanıtmaya çalışırlar. Ancak, partilerin iktidara gelmeleri yine ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarına bağlı olarak değişmektedir. Sosyo-ekonomik yönden gelişmiş ülkelerde ise, çeşitli şekillerde yönetimi ele geçirmektedirler. Partiler arası rekabetin olmadığı bu durumlar askeri darbe, iç harp veya gerilla eylemleri olarak sayılmaktadır. Siyasal partilerin önemli fonksiyonlarından biri, siyasal karar alma sürecini basitleştirici ve istikrarı sağlayıcı

⁸² Siyasal Partiler ve Demokrasi, websitem.gazi.edu.tr/dursun.yararsoy.12.11.2010.

özelliğiyle ilgili bulunmaktadır. Siyasal partiler hükümet ile halk arasında bir bağlantı kurarlar. Yani çeşitli propaganda ve organize olmuş örgütleriyle seçmenlerin parti programları hakkında bilgi sahibi olmalarını kolaylaştırırlar. Siyasal partiler ile seçmenler arasındaki bu bağlantı sendikalar, ticaret odaları ile kültürel ve sosyal dernekler tarafından sağlanır. Toplu yürüyüşler, parti üniforma ve bayraklarının kullanılması seçmenlerle partilerin bütünleşmekte olduğunu gösteren davranışlardır. Partilerin zayıf oldukları ülkelerde adaylar, genellikle yönetici ailelerin akrabalarından, askeri veya dini ortamdan gelmektedir. Partiler, siyasal davranışlarıyla açıkça göstermeseler bile, belli bir ideolojiyi savunurlar veya toplum refahı için bazı değer hükümleri saptarlar. Partilerin benimsedikleri ideolojiler birbirine karşıt olabileceği gibi, bazı yönlerden birbirini destekler nitelikte de olabilir. Örneğin A.B.D.'deki iki önemli siyasi parti uzun süreden beribenzer ideolojiyi savunmaktadır. Buna karşılık, Avrupa'daki sosyal demokrat partiler arasında, iktidara gelme arzusu yönünden bazı farklar bulunmaktadır.⁸³

Siyasi Partilerin seçim sürecinde de birtakım rolleri vardır. Seçimlerde parti programları doğrultusunda seçime katılan adayların durumlarının açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Vatandaşlar için seçime katılan adayların iyi adam olmalarının yanında partinin hedeflerini gerçekleştirecek yapısının olup olmaması da önemlidir. Demokratik siyasal karar alma sürecinde siyasal iktidara vatandaşların diğer katılım şekilleri vardır. Bu aşamada demokratik bir katılım şekli olarak seçimlerin etkinliğini politik partilerin nasıl arttıracığını veya azaltacağını incelemek gerekmektedir. Bu noktada vatandaşların parti çalışmalarına katılımı karar alma sürecine vatandaşların katılımının önemli bir yolu olmaktadır. Birçok ülkede bireyler demokratik seçim düzenine doğumdan itibaren eğitilirler. Ancak, seçmenlerin bazıları mevcut düzende toplanarak politik karar alma sürecinde organize bir hal alırlar. Çoğu demokratik ülke vatandaşı bu şekilde sosyalle olamamaktadır. Bu tür politik özelliklere ve alışkanlıklara sahip olmazlar. Böyle bir alışkanlığa cesaret edemezler. Öte yandan seçmen yaşına gelmemiş vatandaşların davranışlarının bu bağlamda düşünülmesi gerekmektedir⁸⁴.

⁸³ SAKAL, Mustafa "Siyasal Karar Alma Sürecinde Yeralan Aktörler ve Roller", *D.E.Ü.İ.B.F. Dergisi Cilt:13, Sayı:1, Yıl:1998,s. 214- 215.*

⁸⁴ SAKAL, s. 219- 221.

K. YASAMA

Yasama meclisleri, günümüzde bazı istisnalar dışında, halk tarafından belirli bir süre için seçilen temsilcilerden oluşmaktadır. Bu süre ülkeden ülkeye değişmektedir. Ancak bütün ülkelerde yeni seçimlere katılmayan ya da katıldığı halde seçilemeyen temsilcilerin üyelikleri sona ermektedir. Yeni seçilenlerin ise devam etmektedir. Kural olarak, yasama meclisi üyelerinin, seçilmiş oldukları dönem bitip yenileri seçilene kadar üyeliklerinin devam etmesi beklenir. Ancak, normal seçim dönemi bitmeden ya da seçimler yenilenmeden ve diğer üyelerin görevleri devam ederken, hemen hemen bütün ülkelerde değişik nedenlerle bazı üyelerin üyeliklerinin sona erdiği görülmektedir⁸⁵.

Meşrutiyet Dönemi içerisinde parlamento, Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan olmak üzere iki yapıdır. Yönetimdeki değişmelere göre her iki meclisin yapılarında ve kendi aralarındaki ilişkilerde değişmeler olmuştur⁸⁶. 1876 Anayasası'na göre Ayan Meclisi üyeleri ömür boyu görev yapmak üzere padişah tarafından atanıyor, Mebusan Meclisi üyeleri ise dört yıllık bir süre için halk tarafından seçiliyordu. 1921 Anayasası ile tek meclisli sisteme geçilmiş, yasama döneminin de iki yıl olması öngörülmüştür. 1924 Anayasası da tek meclisli sistemi benimsemekle birlikte, yasama süresi bu Anayasa ile dört yıla çıkarılmıştır. 1961 Anayasası ile iki kanatlı parlamentoya geçildiği görülmektedir. Bunlardan Millet Meclisi üyeleri dört yıllığına, Senato üyeleri ise altı yıllığına seçilmektedir. 1982 Anayasası ile Parlamento yeniden tek meclisli sisteme dönüştürülmüş ve Meclis'in görev süresi 5 yıla çıkarılmıştır. 2007 Yılında yapılan değişiklikle bu süre 4 yıla indirilmiştir⁸⁷.

L. Parlamentoların Üretkenliğini Sınırlayan Nedenler

Acaba parlamentolar neden daha çabuk iş gören ve daha çok üreten kurumlara dönüşmekte yavaş davranmakta ve sadece kısmi başarı sağlamaktadır? Çoğu parlamento üyeliği, partilerarası bir seçim sonucunda gerçekleşmektedir. Parlamenter sistemlerde hükümet de, parlamentoda teşekkül etmekte ve

⁸⁵ ONAR, Erdal, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi," Anayasa Yargısı (14) Ankara 1997, s. 387.

⁸⁶ TUNAYA, Tanık Zafer; Türkiye'de Siyasal Partiler, 2.B, C.1 (II.Meşrutiyet Dönemi), İstanbul, 1998, s.39

⁸⁷ BİLİR, Faruk, "Yasama Dönemi ve Yasama Dönemi İle İlgili Sorunlar", Türkiye Barolar Birliği Dergisi - Sayı: 77, Temmuz- Ağustos 2008, s. 191.

parlamentonun güvenini koruduğu sürece görevde kalabilmektedir. Bu iki verinin parlamentoların kendilerini değiştirme ve yenileme yeteneklerini kısıtlayabileceği hemen akla gelmektedir. Gerek partilerin en fazla oyu toplama çabaları, gerek kurulacak bir hükümetin parlamentonun güvenini koruyabilme endişesi, partileri ve parlamentoları orta yolları izlemeye sevk etmektedir. Parlamento daha üretken kılacak değişikliklerin parlamentoda temsil edilen partilerin çoğunluğu tarafından benimsenmesi gerekiyor. Çoğunluğun desteğini sağlayacak değişiklikler ise, kimsenin kabul edemeyeceği kayıplara uğramamasının sağlanmasını zorunlu kılmakta, böylece, yapılabilecek değişikliklerin dar bir alanda kalması, bir başka ifade ile radikal nitelikte olmaması tabii bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Birey olarak parlamentolara baktığımız zaman durum pek farklı değildir. Parlamentoların üretkenliğini arttırmak, genellikle birey olarak parlamento üyesinin hareket alanının daralması pahasına gerçekleşmektedir. Buna karşılık, parlamento üyeliğine talip olanlar, bu görevin kendilerine genel kurula ve kamuoyuna hitap etme ve böylelikle kendilerini "gösterme" ve yükselme fırsatı vermesini, en azından yeniden seçilme olanağı sağlamasını beklemektedirler. Dolayısıyla, verimlilik artırma adına göreve dönük beklentilerinin aksi yönünde olabilecek "reform" tedbirlerine genellikle pek sıcak yaklaşmamaktadırlar. Zaman içinde parlamentonun iş görme usullerinin değiştirilmesini zorlaştıran bir parlamento sosyolojisinin oluştuğunu da unutmamak gerekmektedir. Gerek parlamentodaki parti grupları, gerek birey düzeyinde parlamentolar, birbirini fazla rahatsız edecek, bazılarının ne surette olursa olsun kabul etmek istemediği adımlar atmaktan kaçınmaktadırlar. Kurum ve üyeleri, zaman içinde oluşmuş normlara, kurallara ve hatta alışkanlıklara bağlanmakta, sonuçlarını kestiremedikleri ya da beğenmedikleri değişikliklere olumlu yaklaşmamaktadırlar. Özetle, parlamentolar ve üyeleri, kurumsal değişim konusunda oldukça muhafazakardırlar⁸⁸.

M. Parlamentoların Üretkenliğini Artırma Yöntemleri

Değişime karşı pek istekli olmasalar da, parlamentolar artan üretim ihtiyacına cevap vermek zorundalar. Parlamentoların daha üretken olması için üç alanda değişiklik getirilmesi olanağı bulunuyor. Bunlardan birincisi, parlamentonun iş

⁸⁸ TURAN, İler, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_siyasi_parlamento.php.(20.01.2011).

görme ya da üretim kurallarını değiştirmek. Her parlamentonun, bizdeki TBMM İctüzük'üne benzeyen ve iş görme usullerini belirleyen kuralları vardır. Bu kuralların değiştirilmesiyle üretkenliğin artırılması mümkün olabilmektedir. Ancak tecrübe, her temsilcinin parlamenter sürece aktif olarak katılma istek ve özlemi ile işleri kısa sürede sonuçlandırma arasında giderilmesi kolay olmayan bir gerilimin her zaman için mevcut olduğunu göstermektedir. Üretkenliği arttırmak için yapılan kural değişikliklerinin temsilcilerin birey olarak sürece katılma olanaklarının kısıtlanması yönünde tecelli etmiş olması, onların üretkenliği artırma adına yapılacak değişikliklere kuşkuyla yaklaşmasının pek de haksız olmayabileceğini göstermektedir. Örneğin, TBMM'nin Dahili Nizamnamesinin yerini alan İctüzüğü, parlamenter sürecin temel siyasal aktörü olarak milletvekilini değil, siyasal partileri kabul etmektedir. Böylece, zaten birçok diğer bakımdan partiye tabi olan milletvekilleri, parlamentoda da birey olarak etkin olma şansını yitirmiş, her bakımdan partisinin bir neferi durumuna sokulmuştur. Parlamentoların daha üretken olabilmesi için değişiklik getirebilecek ikinci bir alan, kurum içinde işbölümünü ve uzmanlaşmayı güçlendirmektir. İşbölümünün ve uzmanlaşmanın temel aracı komisyonlardır. Burada, sık sık ikisi bir arada bulunmakla birlikte, işbölümünün mutlaka uzmanlaşma ile aynı anlama gelmediğini vurgulayalım. Örneğin, İngiliz Parlamentosu'nda alfabenin ilk üç harfiyle anılan üç komisyon bulunmaktadır. A, B ve C komisyonlarının birbirinden farklı konularla ilgilenmesi söz konusu değildir. Yasa tasarıları bu komisyonlara havale edilmekte, komisyonlar tasarıları her bakımdan inceleyerek, genel oturumda görüşülmeye hazır duruma getirmektedirler. Disiplinli bir parti sisteminin yürürlükte olması nedeniyle de, komisyonda biçimlenen tasarı parlamentoda da kabul edilmektedir. Buna karşılık, Amerikan Kongresi'ndeki komisyonlar tamamen uzmanlığı öngören bir biçimde kurulmuşlardır. Her tasarı, ilgili olduğu alanda uzman olan komisyona havale edilmekte ve orada görüşülmekte, partiler ve temsilciler arası uzlaşmalar orada sağlanmakta, genel kurulda görüşmeler kısa sürmekte, nadiren tadilat önerileri kabul edilmekte, tasarı komisyondan geldiği şekliyle kabul edilmektedir. Bu bakımdan İtalyan sistemi özgün bir niteliğe sahiptir. İtalyan parlamentosunun komisyonlarının bazı konularda yasa yapma yetkisi dahi bulunmaktadır. Tahmin edilebileceği gibi, oldukça sıkı kurallara bağlı olmasına rağmen, bir komisyonun iki

ayrı türden toplantı yapması mümkündür. İlk tür toplantı hepimizin yakından tanıdığı, belirli bir tasarıyı müzakere etme ve genel kurula sunulmaya hazır hale getirmeyi amaçlayan toplantıdır (sede referente). İkinci tür toplantı ise, bir tasarıyı görüşerek yasalaştırmayı öngören celsedir (sede deliberante veya sede legislativo). Bu sistemin işlemesiyle çok sayıda sıradan yasama işlemi komisyon düzeyinde tamamlanmaktadır. Parlamentonun bu yolu uygulayarak daha çabuk ve daha fazla hizmet vermesi sağlanmıştır. Parlamentonun üretkenliğini artırmak için başvurulan yollardan üçüncüsü ise, bu kuruma, onun alt birimlerine ve üyelerine sağlanan destek hizmetlerinin artırılmasıdır. İlk geliştikleri dönemlerde öngörülmediği bir biçimde, günümüzde parlamentolara ve üyelerine kolaylıklar sağlanmış bulunuyor. Örneğin, çok eski olmayan tarihlere kadar, birçok ülkede parlamento üyelerinin kendilerine ait çalışma odaları bulunmamaktaydı. Keza, sekreterlik türü destek hizmetlerinden de yoksun bulunmaktaydılar. Parlamentoların bünyesinde dokümantasyon hizmetleri verilmezdi. Parlamento komisyonları uzman çalıştırmazlar, üyelerin gayreti ve yürütmenin sağladığı bilgilerle yetinerek işlerini yürütmeye gayret ederlerdi. Bugün çoğu parlamentoda üyelere bir çalışma ve konuk kabul etme mekânı verilmekte, kendilerine sekreterlik hizmetlerini göreceklemanlar sağlanmaktadır. Parlamentoların bazen kendi gereksinmelerine cevap verecek bazen de milli kütüphane olma sıfatını hakke edecek düzeyde bir kütüphaneleri bulunmaktadır. Bu birimler parlamento üyelerine olağan kütüphane hizmetlerinden öteye danışma ve araştırma servisi sunmaktadır. Bazı ülkelerin parlamento komisyonları uzmanlar istihdam edebilmekte, özel araştırma raporları sipariş edebilmektedir. Parlamentolara ve parlamenterlere sağlanan destek hizmetlerinin kapsamı ve yeterliliği parlamentolar arasında farklılık göstermektedir. Kaldı ki, Türk parlamentosunun deneyiminin de gösterdiği gibi, destek olanak ve hizmetlerinin sağlanması, parlamentoları mutlaka daha üretken kılmayabilir. Bununla birlikte, yerinde kullanılabilen hizmetlerin üretkenliği arttıracığından kuşku duyulmamalıdır⁸⁹.

N. SİYASİ PARTİLERİN YASAMA SÜRECİNDEKİ ETKİNLİĞİ

TBMM'deki yasama sürecine genel olarak bakıldığında bireysel olarak milletvekillerinden ziyade siyasi parti gruplarının etkin aktörler olduğu söylenebilir.

⁸⁹ TURAN, İler, "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_siyasi_parlamento.php.20.01.2011.

Sistem gruplar üzerine kurulmuştur. Gruplar kendi milletvekilleri üzerinde oldukça etkindirler. Açık veya kapalı grup disiplini sayesinde milletvekillerinin her türlü yasama işlemleri bir şekilde grup tarafından denetlenmektedir. Hem iktidar, hem de muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin kanun teklifleri, sözlü veya yazılı soru önermeleri, genel görüşme, Meclis araştırması önermeleri veya yasamaya ilişkin diğer faaliyetleri öncelikle mensubu oldukları siyasi parti grubunun bilgisine sunulmaktadır. Uygulamada gruptan kasıt grup başkanvekilleridir. Grup başkanı, milletvekili olan Genel Başkan'dır. Ancak yasamaya ilişkin faaliyetlerde grup başkanvekilleri aktif olarak görev almakta ve grup adına belirleyici olmaktadır. Anayasa ve İçtüzüğe göre bir milletvekili sadece kendi imzasıyla kanun teklifi veya soru önergesi verebilir. Ancak milletvekilinin verdiği bir teklif grup açısından sorunlu olabilir. Bazen grup baskısıyla milletvekili vermiş olduğu kanun teklifini geri çekmektedir. Herhangi bir sürprizle karşılaşmamak için gruplar da üyelerinin yasama faaliyetlerini denetlemek ihtiyacı hissetmektedir. Ne kadar demokratik olduğu tartışılmakla birlikte uygulama bu yöndedir.

Siyasal partilerin grup iç yönetmeliklerine göre grup genel kurulları haftada bir kez olağan olarak toplanır. Uygulamada genellikle Salı günleri ve bazen Çarşamba günleri grup toplantıları yapıldığı görülmektedir. Siyasal partilerin genel kurulları, başkanlık divanları tarafından yönetilir. Başkanlık divanı, grup başkanı ya da başkanvekillerinden birinin başkanlığında iki yönetim kurulu üyesinden oluşur. Siyasi parti gruplarının genel kurulları ile yönetim kurullarının toplantıları kural olarak gizlidir. Grup yönetim kurulunun önerisi ve grup genel kurulunun kararı üzerine açık toplantı yapılabilir⁹⁰.

Siyasi partiler milletvekili adaylarını Meclise taşımakla kalmazlar, onları yasama ve denetim çalışmalarında kader birliği yapmaya da zorlarlar. Siyasi parti politikalarının Meclis faaliyetlerine yansıtılmasında, meclis grubu ana köprü işlevi görmektedir. Türk parlamento yapılanmasında özellikle de TBMM içtüzüğünde siyasi parti gruplarına dayalı bir anlayış hakimdir. Çünkü Anayasa, TBMM içtüzüğü ve Siyasi Partiler Kanunu, parti gruplarına önemli yetkiler vermiştir. Böylece Mecliste grup kurma hakkını kazanan siyasi partiler, yasama ve denetim

⁹⁰ NEZİROĞLU, İrfan, "Yasamaya İle İlgili Temel Kavramlar Ve Kurumlar", <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/01-neziroglu.pdf>, s. 12- 13.

etkinliklerine daha fazla katılabilmektedirler. Başkanlık Divanı ve komisyonlarda temsil, öncelikli söz ve uzun süreli konuşma hakları gruplara tanınmış başlıca ayrıcalıklardır. Dolayısıyla, Mecliste grup oluşturabilen siyasi partiler, temsil edilen ancak grup kurma hakkı olmayan siyasi partilerden daha avantajlıdır. Gerçekten de parlamentoda grup kuracak üye sayısına ulaşamayan siyasi partiler, yasama sürecinin önemli bir bölümünden dışlanmış olmaktadır⁹¹.

Siyasi partiler, kendisiyle üyelik bağı bulunan milletvekillerinin yasama etkinliklerinde uyumlu bir tutum içinde olmalarını beklerler. Siyasi partiler Meclis çalışmalarına parti grupları aracılığıyla yön verirler. Siyasi parti gruplarında alınan kararlar aracılığıyla partili milletvekillerinin ortak hareket etmeleri sağlanır. Ancak bazı durumlarda siyasi parti gruplarının ortak hareket etmeleri Anayasa tarafından yasaklanmıştır. Buna göre siyasi parti grupları, TBMM Başkanı için aday gösteremezler, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasıyla ilgili ve meclis soruşturmasıyla ilgili görüşme yapamazlar⁹².

TBMM İçtüzüğü'nün 18. maddesine göre, "En az yirmi milletvekili bulunan siyasî partiler, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kurma hakkına sahiptirler. Siyasî parti grubunun ilk kuruluşunda grup iç yönetmeliği ile her yasama dönemi başında, o gruba mensup milletvekillerinin adı, soyadı ve seçim çevrelerini gösterir liste gruplarca Meclis Başkanlığına verilir. Sonradan meydana gelecek değişiklikler hakkında da en kısa zamanda aynı işlem yapılır.

TBMM İçtüzüğü'nün 11. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, siyasî parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasî parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir. Başkanlık Divanındaki görev yerleri, başkanvekillikleri için -iki adedi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasî parti grubuna ait olmak üzere- oranı en yüksek olandan başlayarak sıra ile dağıtılır. Kâtip üyeliklerle idare amirlikleri için görev yerleri dağıtımı, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca kararlaştırılır. Siyasî parti grupları kendilerine düşen yerler için adaylarını gösterir. Bu adayları gösteren listenin Genel Kurulca işaret oyuyla oylanması suretiyle seçim

⁹¹ İBA, Şeref, Parlamento Hukuku, İstanbul 2010, s. 89.

⁹² İBA, s.89- 90.

tamamlanmış olur. Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanvekillikleri, kâtip üyelikleri ve idare amirlikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yıldır. Bu görevlerde herhangi bir suretle boşalma olması halinde, yeni seçilen divan üyesi, eskisinin görev süresini tamamlar.

Siyasi parti grupları Mecliste üye sayıları oranında temsil edilirler. TBMM İçtüzüğü'nün 21. maddesine göre, Başkan, Başkanlık Divanında olduğu gibi komisyonlarda da siyasî parti gruplarına düşen üye sayısını tespit eder. Bir siyasî parti grubu, herhangi bir komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçebilir. Siyasî parti grupları, adaylarını belli edilecek bir süre içerisinde Başkanlığa bildirirler. Bütün komisyonlar için, siyasî parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca, işaret oyu ile onaylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur.

Siyasi parti grup iç yönetmelikleri, o grubun örgütleniş ve işleyişini düzenleyen adeta bir yavru içtüzük gibidir. Parti içtüzükleri, iç yönetmeliğin grup genel kurulunca çıkarılmasını öngörmektedir. İç yönetmeliklere göre, siyasi parti grupları şu organlardan oluşmaktadır: 1. Grup Başkanı 2. Grup Başkanvekilleri 3. Grup Genel Kurulu 4. Grup Yönetim Kurulu 5. Grup Disiplin Kurulu 6. Grup Denetçileri⁹³.

Grup Başkanı, siyasi partinin genel başkanıdır. Ancak, Genel başkan milletvekili değilse, grup başkanı yapılacak seçimle belirlenir. Grup iç yönetmeliklerine göre, grup başkanı ve grup başkanvekilleri, grubun doğal sözcüsü görevini yerine getirirler⁹⁴.

⁹³ BOZKURT, Rauf- İBA, Şeref, 100 Soruda Parlamento, Ankara 2004, s. 88.

⁹⁴ BOZKURT- İBA, s. 88.

İKİNCİ BÖLÜM

YASA YAPMA SÜRECİNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET

I. KANUN ÖNERİLERİNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET

A. Genel Olarak Kanun Önerileri

Tarihsel süreçte nüfusun artması sonucunda doğrudan demokrasi uygulanamaz hale gelmiştir. Bu durum temsili rejimlerin ortaya çıkmasına yol açmış ve kanun yapma yetkisi yurttaşların temsilcilerinden oluşan parlamentoya verilmiştir⁹⁵. Hükümet sistemi ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde parlamentoların, kanun koyma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel işlevinin bulunduğu kabul edilmektedir⁹⁶. Kanun koymanın günümüzde parlamentoların temel işlevi olduğu gözlemlenmektedir.

TBMM'nin en önemli görevi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır (Ay. m.87). 1982 Anayasası'na göre kanun önerisinde bulunmaya Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir (Ay. m.88). Bakanlar Kurulunun yaptıkları kanun önerilerine kanun tasarısı; milletvekillerinin yaptıkları kanun önerilerine ise kanun teklifi denir. Kanun tasarıları bütün bakanlarca imzalanması gerekirken, kanun teklifi tek bir milletvekilinin imzası ile verilebilir⁹⁷.

Kanun metinlerinin bu biçimde tasarı veya teklif diye adlandırılmasının ilk olarak 1830 tarihli Fransız Anayasası'nda ortaya çıkmıştır. Buna göre hükümetten kaynaklanan kanun önerilerine kanun tasarısı (Projet de loi), milletvekili ve senatörlerden kaynaklanan kanun önerilerine kanun teklifi (Proposition de loi) adı verilmiştir. Bu ayrımı bugün anayasa ve içtüzüklerin çoğunda yerleşik olarak görmek mümkündür⁹⁸. 1982 Anayasası ve 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü de bu ayrımı benimsemiştir. Nitekim Anayasanın 88'inci maddesinin ikinci fıkrası, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usulünün İçtüzük tarafından belirleneceğini söyleyerek,

⁹⁵ TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, 8. B., Beta y., İstanbul, 2003, s.223

⁹⁶ ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, 7. B., Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s.293

⁹⁷ Tunç, Hasan, Faruk Bilir-Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 2009, s.135

⁹⁸ KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, s. 47.

kanun önerilerini, tasarı ve teklifi olarak ikiye ayırmaktadır. Ayrıca, Anayasanın diğer bazı maddelerinde de “*kanun tasarısı*” ve “*kanun teklifi*” deyimleri yer almaktadır. Örneğin Anayasanın 87. maddesinde “*bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları*” ; 153. maddesinde ise “*Kanun tasarısı veya teklifi*” ibareleri yer almaktadır.

1982 Anayasası, kanun önerilerini, kanun tasarısı ve kanun teklifi olarak ikiye ayırmakla beraber bu kavramların ne anlama geldiğini açıkça tarif etmiş değildir. Ancak, TBMM İçtüzüğü’nün 73. maddesinin ilk fıkrasında⁹⁹, hükümet tarafından verilen kanun önerilerinin “*kanun tasarısı*”; 74. maddesinin ilk fıkrasında¹⁰⁰ da, milletvekilleri tarafından verilen kanun önerilerinin “*kanun teklifi*” olarak adlandırıldığı görülmektedir. Anayasa ve İçtüzükteki bu hükümler dolayısıyla yukarıda da belirtildiği üzere Bakanlar Kurulunun Meclise sunduğu kanun önerisine “*kanun tasarısı*”, sadece bir milletvekili veya birden fazla milletvekilinin önerisine ise “*kanun teklifi*” denmektedir.

B. Kanun Önerilerinin Kaynakları

Parlamente rejimlerde kanun önerisinin kaynakları hükümet, siyasi partiler ve parlamento üyeleridir. Parlamente sistemlerde hükümet meclis içindeki çoğunluk partisinden tevellüt ettiği için yalnız bir yürütme aracı olmayıp aynı zamanda en güçlü yasama aracıdır. Dolayısı ile parlamento istediği her kanun tasarısı veya teklifini kanunlaştırma yetkisine sahip demek pek makul gözükmemektedir. Çünkü parlamentonun görüşüp oylayabileceği kanun önerileri yalnızca, hükümetin Genel Kurulda görüşülmesini uygun bulduğu kanun tasarı veya teklifleridir.

Örneğin, parlamente rejimin anavatani olarak kabul edilen ve yürütmenin üstünlüğüne dayanan bir rejim olan “*Westminster tipi parlamentarizm*”in uygulandığı İngiltere’de kanunlaşan kanun tasarı veya tekliflerinin yüzde 90’ını hükümetin sunduğu kanun tasarıları oluşturmaktadır Burada da asıl belirleyici başbakan veya kabinedir. Benzer şekilde Fransa ve Türkiye’de de hükümetin yasama çalışma ve faaliyetlerindeki payı İngiltere’deki gibi son derece yüksektir¹⁰¹. Dolayısıyla, yasama çalışma ve faaliyetleri yürütmenin istek ve iradesi

⁹⁹ “Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları ... (İçt. m. 73/1).”

¹⁰⁰ “Milletvekillerce verilen kanun tekliflerinde ... (İçt. m. 74/1)..”

¹⁰¹ İBA, Şeref, *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006, s. 96.

doğrultusunda gerçekleşmekte ve bu durumda parlamento biçimsel bir onay makamı pozisyonundan öteye geçememektedir¹⁰². Bu durumun temel sebebi de kanunların hükümetlerin parlamentodan onay aldıkları programlarını gerçekleştirmelerinin yegane aracı olmasındandır.

Tarihsel süreçte kuvvetler ayrılığı prensibini ilk olarak dile getiren Aristo olmakla beraber bu prensibin sistemli bir şekilde en iyi dile getiren 18'inci yüzyılda Montesquieu olmuştur.¹⁰³ Bugün siyasi partilerin, siyasi yapıda öne çıkan bir olgu olması bu prensibi sorgulanır hale getirmiştir. Kuvvetler ayrılığı ortaya konmasının temel sebebi yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirine karşı arzulanan dengeyi sağlaması ve dolayısıyla kamu gücünün dengeli dağılımıdır. Ancak gelinen noktada siyasi partiler, siyasi hayatın en etkin kurumları haline gelerek, yasama ve yürütme organlarını birer mekanizma olarak kullanmaktadırlar. Dolayısı ile iktidar gücünün kötü niyetli kullanımının çaresi olarak öngörülen yasama-yürütme rekabetinin yerini artık siyasi partiler arası rekabetin aldığını söylemek yanlış olmasa gerek. Bu rekabetin ise parlamentoda çoğunluğu elde etmiş iktidar parti veya partileri ile muhalefet partileri arasında cereyan ettiği gözlemlenmektedir¹⁰⁴. Bu nedenle günümüzde artık yasama-yürütme ayrımından ziyade; iktidar-muhalefet ayrımı aha çok önem kazanmış gözükmektedir. Bundan dolayıdır ki artık iktidarı frenleyen yasam organı değil; muhalefet partileri ve yargı erkidir.

Kanun önerilerinin ikinci kaynağı siyasi partilerdir. Günümüz temsili demokrasilerinde yasama ve yürütme organları ile siyasi partiler arasında yakın bir ilişki vardır. Her iki organa da seçilen üyeler (parlamento üyeleri ve bakanlar kurulu üyeleri), siyasi partinin üyeleridirler ve bu üyelik disiplinli bir grup üyeliğidir. Artık yasama faaliyetini yapan, hükümet eden kısacası devleti yöneten siyasi partilerdir¹⁰⁵. Bu siyasi partiler toplumdaki benzer görüş, düşünce, inanç ve tutumları olanları temsil etmek amacıyla onlarla aynı görüşleri paylaşanları bir araya getirerek temsili demokrasinin temel organizasyonlarını oluştururlar. Bu organizasyon iktidara geldiğinde, hayata geçirmek üzere bir program ve politika oluştururlar. İşte iktidara

¹⁰² ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 4. B., Orion y., Ankara, 2007, s. 16.

¹⁰³ AKİPEK, İlhan, "Kuvvetler Ayrılığı Fikrinin Doğmasında Âmil Olan Fikirler", Erişim Tarihi: 10.02.2011, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/316/3085.pdf>

¹⁰⁴ TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, 8. B., Beta y., İstanbul, 2003, s.399

¹⁰⁵ YAVUZ, K. Haluk, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin y. Ankara, 2000, s. 295.

gelen siyasi partinin plan ve programını gerçekleştirmede kullandığı en önemli araç, kanundur. Diğer yandan, siyasi partiler, parti plan ve programları çerçevesinde parlamentoda politika izler. Böylece, iktidarda olmayan siyasi partiler de, plan ve programları üzerine inşa ettikleri politikaları parlamentoda savunarak kanun tasarı ve tekliflerinin bu plan ve programlar doğrultusunda kanunlaşmasını sağlamaya çalışırlar. Muhalefet partilerine mensup üyeler, tasarı veya teklif üzerindeki eleştirel veya yapıcı görüşlerini parlamento komisyonlarında ve genel kurulunda bütün kamuoyu ile paylaşarak kendi partilerinin görüşlerini özgür bir şekilde ifade etmektedirler. Kanun tasarı veya tekliflerinin büyük ölçüde iktidar partisi veya partilerinin görüşleri doğrultusunda kanunlaşması, muhalefet partilerinin bu yöndeki mücadelelerinin varlığı gerçeğini değiştirmemektedir.

Yasa üçüncü kaynağı parlamento üyeleri (milletvekilleri) dir. Anayasa (m.88) ve TBMM İçtüzüğü'ne göre (m.73-74) hem hükümetin hem de parlamento üyelerinin kanun önerisinde bulunabileceğini belirtmiştir. Temsili demokrasiler de egemenlik hakkını millet adına kullanan temsilciler, bu temsil yetkisine dayanarak temsil ettikleri seçmenlerin görüşlerini hayata geçirmek için ya kanun teklif ederler, ya da önerilen diğer kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi sırasında seçmenlerinin beklentileri doğrultusunda yasama faaliyetlerine katılırlar. Her ne kadar yapılan araştırmalar, hükümetin sunduğu kanun tasarıları sayılarının -1961-1965 ve 1983-1987 arasındaki askeri yönetimden geçiş dönemleri hariç- milletvekillerinin sunduğu kanun tekliflerinin sayısından daha az olduğunu gösterse de¹⁰⁶ katı parti disiplini çerçevesinde yasama faaliyetlerine katılan milletvekillerinin partisinin konuyla ilgili politikasını ve tercihini öğrenmeden oy vermesi veya konuşması söz konusu olmadığından; parlamento üyelerinin yasama faaliyetlerindeki nicelik olarak etkin görünmesine rağmen; nitelik olarak pek durumun pek de öyle olmadığını göstermektedir. Çünkü katı parti disiplini içerisinde parlamento faaliyetlerine katılan milletvekilinin, kendi kişisel kanaati doğrultusunda fikir beyan etmesi veya oy kullanması mümkün görülmemektedir. Bu durum siyasi parti örgütlerinin, milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılım özgürlüğünü

¹⁰⁶ GENÇKAYA, Ö. Faruk, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme", *TBMM'nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlter Turan), TESEV y., İstanbul, 2000, s. 47.

kısıtladığını göstermektedir¹⁰⁷. Katı parti disiplinin uygulandığı parlamenter rejimlerdeki siyasi partilerde, parti programına ve yöneticilerine kesin bir otorite tanınmakta ve parti örgütünde sıkı bir merkezilik uygulanmaktadır. Bu nedenle, parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı birçok devlette egemen olan disiplinli parti rejimi nedeniyle milletvekillerinin, milletin değil partinin temsilcisi oldukları ileri sürülmektedir¹⁰⁸. Katı parti disiplini yanı sıra milletvekillerinin de yasama faaliyetlerine karşı ilgisizlikleri, milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılımlarını etkileyen bir diğer faktör olarak gözlemlenmektedir.

Hükümet, siyasi partiler ve parlamento üyelerinin yasama faaliyetinin kaynağında yer alırken bunları bu süreci başlatmaya iten temel sebep, parti programlarında yer verdikleri ülkenin belli başlı sorunlarına yönelik çözüm önerilerini, seçmen taleplerini, belli konulara bakış açılarını, ideolojilerini, kısacası, kendi yönetim anlayışlarını hayata geçirme isteğidir. Bunun yanı sıra uluslar arası alanda üyesi olunan veya olunması hedeflenen uluslararası örgütleri belli konularda belli standartların sağlanması yönündeki talepler de yasama faaliyetlerine yön veren bir diğer önemli sebep olarak gözlemlenmektedir.

C. Kanun Önerilerinin Hazırlanması

Kanun önerilerinin hazırlanması süreci, çeşitli düzeydeki pozitif hukuk kurallarınca düzenlenmektedir. Bazı ülkeler bunu yasalarla düzenlerken, bazıları daha alt düzeydeki hukuk normları ile düzenlemektedirler. Türkiye’de kanun önerilerini düzenleyen özel bir yasa metni yoktur. Kanun önerileri ile ilgili düzenlemeler, yönetmelik ve benzeri düzenleyici işlemler ile düzenlenmişlerdir¹⁰⁹.

Kanun önerileri, kanun tasarıları ve kanun teklifleri olmak üzere, iki farklı şekilde tezahür ettiği için bunların hazırlanmalarını da ayrı ayrı incelemek daha makul görünmektedir. Ancak burada şunu da vurgulamak gerekir ki, kanun tasarısı ve teklifi arasındaki ayırım tasarı veya teklifin kaynaklandıkları kurum veya kişi yönündendir. Bunun ötesinde hukuksal veya usul yönünden bir ayrımı olduğunu

¹⁰⁷ SİLK, Paul ve Rhodri WALTERS, *How Parliament Works*, 4th Edition, Addison Wesley Longman Limited, Essex, 1998, s. 44.

¹⁰⁸ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Anayasa Hukuku*, 15. B., Turhan Kitapevi, Ankara, 2007, s. 82.

¹⁰⁹ T.C. Başbakanlık, *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek (OECD’nin Düzenleyici Reform İncelemeleri)*, Çev. Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı Yayını, Ankara, 2002, s.61

söylemek mümkün değildir. Zaten bunların kanunlaştıktan sonra aralarındaki farklılaşma sona ermekte her ikisi de kanun adını almaktadır.

1. Tasarılarının Hazırlanması

Bir kanun tasarısının varlığından bahsedebilmek için Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından imzalanan nihai metnin TBMM Başkanlığına sunulmuş olması gerekmektedir. Henüz, Bakanlar Kurulu tarafından imzalanmış olan metin ise kanun tasarısı değil; “*taslak*”tır.

a. Taslaklarının Hazırlanması

Başbakanlık, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun taslaklarının nasıl hazırlanacağı hususunu düzenleyen temel hukuki metin, 17.2.2006 tarihinde yürürlüğe giren Başbakanlığın çıkardığı, “*Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*”tir¹¹⁰. Toplam yirmi sekiz maddeden oluşan bu Yönetmelikte, görev alanları itibarıyla taslakların hazırlanmasında görüşlerine başvurulacak kuruluşlar, kuruluşlar arasında görüş alışverişi, ilgili toplum kesimlerinin katılımı, taslakların üst hukuk normlarına ve yargı içtihatlarına uygun hazırlanması ve bu konuda alınacak önlemler, düzenleyici etki analizi¹¹¹ tekniğinin kanunların hazırlanması sürecine dâhil edilmesi, taslaklarda uyulması gereken şekil şartları ve dil özellikleri, kanun taslağı metninin hangi sistematığe göre hazırlanacağı gibi temel konular düzenlenmektedir. Bu yönetmeliğin yanı sıra 18.6.2003 tarihli ve P.2003/6 sayılı Bakanlar Kurulu Prencip Kararıyla yürürlüğe konulan “Bakanlar Kurulu’nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar” da Bakanlar Kurulu’nun gündemine gelen taslakların hazırlanması, incelenmesi, gündeme alınması, görüşülmesi ve tekemmül ettirilmesine ilişkin bazı hususları düzenlemektedir.

Taslaklar, ilgili bakanlık, kurum veya kuruluş tarafından hazırlanabileceği gibi Başbakanlık tarafından re’sen de hazırlanabilmektedir. Yasa tasarısının hazırlanmasına karar verildikten sonra, bu tasarının taslağını hazırlayacak bakanlık veya ilgili kamu kurum veya kuruluşu belirlenmektedir. Bakanlıkların kuruluş ve

¹¹⁰ RG: 17.02.2006, 26083.

¹¹¹ Düzenleyici etki analizi, mevzuatın, bütçeye, hukuk sistemine, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme raporudur.

örgütlenme yasalarına bakıldığında yasa hazırlayacak birimin çoğu kez açık bir şekilde belirlendiği görülmektedir. Eğer tasarsı bir bakanlığın bağlı veya ilgili kuruluşlarından birinin görev alanına ilişkinse yasa taslakları bu kuruluşlarca hazırlanmaktadır. Taslaklar bu kurum veya kuruluşların mevzuatlarında bu işle görevlendirilmiş birimlerince; eğer böyle bir birim öngörülmemişse hukuk müşavirliklerince hazırlanmaktadır¹¹². Taslaklar ilgili bakanlıkların ise teknik birimleri veya hukuk müşavirliklerince hazırlanmaktadır. Teknik birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü ayrıca alınmaktadır¹¹³. Taslaklar hazırlanırken, hazırlanan taslakla ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmaktadır. İlgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra ayrıca;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

c) Tüzük taslakları hakkında devlet bakanları dâhil bütün bakanlıkların,

ç) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; mali konuları düzenleyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı'nın,

d) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

e) Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının,

Türk hukuk sistemine ve kanun yapma tekniğine uygunluğu açısından Adalet Bakanlığı'nın,

¹¹² ÇELİKER, Ercan, Türkiye'de Yasa Yapma Süreci, TODAİE (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006, s.106-107

¹¹³ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m.5

*f) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin, görüşlerinin alınması mecburidir*¹¹⁴.

Bunların dışında, taslaklar hakkında konuyla ilgili mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılmaktadır¹¹⁵. Taslaklar hakkında alınan görüşler, taslakları hazırlayan bakanlık veya kamu kurumu veya kuruluşunca değerlendirilir ve gelen görüşler mümkün olduğunca taslağa yansıtılmaya çalışılır. Gelen görüşlerden taslağa yansıtılmayanlar gerekçeli olarak Başbakanlığa bildirilir.

Taslakları hazırlayanlar, taslakların niçin hazırlandığına ilişkin bir genel gerekçe ile maddelere ilişkin madde gerekçelerini de hazırlamaktadırlar. Çünkü İktüzüğün 73'üncü maddesi, "*Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur*" demektedir. Ancak son yıllarda hazırlanan gerekçelerin maddelerin tekrarı biçiminde olması ve taslakların hazırlanma nedenlerini tam olarak ortaya koyamamaları nedeniyle 17.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, madde gerekçelerinde maddenin tekrarı şeklinde olamayacağı açıkça vurgulanmıştır. Zaman zaman tasarıların gerekçeleri ile içerikleri arasında bir uyumsuzluk bulunması da bir başka sorundur. Bu durum bir TBMM üyesi tarafından, "*Bu tasarının gerekçesi başka, içeriği başka; yani, zarf ile mazruf uymuyor*" sözleriyle eleştirilmiştir¹¹⁶. Kanun tasarılarının gerekçelerinin yeterince açıklayıcı ve tatmin edici olmadığı parlamento üyeleri tarafından da sıklıkla yasama çalışma ve faaliyetleri sırasında ifade edildiği gözlemlenmektedir.

b. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre, ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alındıktan sonra, Bakanlık tarafından hazırlanan taslak; alınan görüşler, genel gerekçe, madde gerekçeleri, görüşlerin değerlendirildiği belge ve taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli ile birlikte Başbakanlığa gönderilir (m.9/1). Ayrıca, mevzuatta belirli bir süre

¹¹⁴ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m.6

¹¹⁵ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m.6/2

¹¹⁶ *TBMMTD*, Dönem 22, Birleşim13, C. 1, s. 41

içinde yürürlüğe konulması veya Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmesi öngörülen düzenlemelere ilişkin taslaklar, bu sürelerden en az onbeş gün önce Başbakanlığa sevk edilirler (m.9/2).

Bakanlıklarca hazırlanan kanun tasarıları, Başbakanlık teşkilatını düzenleyen 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı kanun gereği; “*Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek*” için başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü’ne gönderilir (m. 8). Ayrıca, söz konusu metinleri Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek de bu genel müdürlüğün görevidir (m.8). Başbakanlığa gönderilen taslakların incelenmesi sonucunda belirlenen eksiklikler, üst makamlara ve ilgili bakanlığa bildirilir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9’uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen hususlara ve 8 inci madde hükmüne uyulmadan Başbakanlığa gönderilen taslaklar işleme konulmayarak bakanlığına veya ilgili kurumuna iade edilir (m.9/3, m.25). Başbakanlık taslakları tekrar ilgili bakanlıklara görüşe gönderebileceği gibi ilgili bakanlık temsilcileri ile toplantılar yapmak suretiyle de taslaklar hakkında kurumlar arasında mutabakat sağlayabilir.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun bulunan ve başta Anayasaya, kalkınma planları ile hükümet programına uygunluk üzere esastan incelemeye alınan taslaklar, son şekli verildikten sonra Bakanlar Kurulu’na sunulur. Bakanlar Kurulu’na sunulan taslakların Bakanlar Kurulu toplantılarında imzalanmaları esastır. Ancak acil ve öncelikli konularda toplantı dışında da imza alınabilmektedir. Bazı durumlarda ise taslakların bakanlıklar arasında dolaştırılmak suretiyle imzalarının tamamlanmaktadır¹¹⁷. Bakanlar Kurulu’nca imzalanıp uygun bulunan taslak daha sonra TBMM Başkanlığına sunulur.

2. Tekliflerinin Hazırlanması

Tasarılarının hazırlanması ile ilgili olarak uyulması gereken esasları belirleyen düzenlemeler bulunmasına karşılık; tekliflerinin hazırlanmasına ilişkin aranacak şekil şartlarını gösteren özel bir düzenleme mevzuatımızda mevcut değildir.

¹¹⁷ 18.06.2003 tarih ve 2003/6 sayılı Bakanlar Kurulu Prensiplik Kararı

İçtüzükte, yasa tekliflerinin imzalı ve gerekçeli olmaları dışında açıkça öngörülen başka bir şart yoktur (m.74). Ancak İçtüzük yasa tasarılarının gerekçelerinin nasıl olması gerektiğini açıkça düzenlerken, yasa teklifleri için açık bir düzenlemeye gitmemiş, sadece tekliflerin gerekçesiyle beraber TBMM Başkanlığına sunulacağını belirtmiştir.

Yasa teklifleri bir milletvekili tarafından verilebileceği gibi, birden fazla milletvekili tarafından da verilebilir. Ancak anayasayı değiştirmeye yönelik yasa önerileri, anayasa gereği TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından imzalanmış olmalıdır (m. 175). İçtüzüğe göre komisyonlar, şartları eksik olan yasa tekliflerinin eksiklerini tamamlamaya yetkilidirler (m.74).

Hazırlanan yasa teklifleri TBMM Başkanlığına verilir. TBMM Başkanlığına verilen yasa teklifleri, derhal Başbakanlığa gönderilir (İçtüzük, m.40) . Uygulamada TBMM Başkanlığı, kendisine gelen yasa tekliflerini bu hüküm gereği ayrıca Başbakanlığa da göndermektedir. Başbakanlık 3056 sayılı Kanununun 8'inci maddesinin (c) bendi gereği kendisine bildirilen yasa teklifi hakkında hükümet görüşünü belirlemede, daha sonra da görüşünü TBMM Başkanlığına bildirmektedir. Bazen teklif, ilgili bakanlık ve kurumların görüşünü almak için bu başbakanlık tarafından ilgili bakanlık ve kurumlara da gönderilebilmektedir. Daha sonra hazırlanan hükümet görüşü TBMM Başkanlığına gönderilmektedir. Bazen de Başbakanlık, hiçbir bakanlık ve kurum görüşü alınmadan resen hükümet görüşünü hazırlayabilmektedir. Ancak Anayasa'da, kanunlarda ve İçtüzük'te kanun teklifleri hakkında hükümet görüşü verilmesinin zorunlu olduğu açıkça belirtilmediği için, bazı yasa teklifleri için Başbakanlığın görüş bildirmemesi de mümkündür. Bildirilen hükümet görüşü zorunlu olmadığı gibi bu görüş bağlayıcı da değildir. Ancak hükümet parlamentoda sayıca üstünlüğü elinde bulundurduğu için hükümet görüşünün doğrultusunda olmayan bir yasa teklifinin de yasalaşması ihtimali de oldukça zor gözükmektedir. Hele ki günümüz Türkiye parlamentosunda hükümet ile muhalefet partileri arasındaki keskin zıtlaşmalar göz önünde bulundurulursa muhalefet partileri milletvekili veya vekilleri tarafından hazırlanan bir yasa teklifinin hükümetten uygun görüş alması ve desteklenmesi oldukça zor gözükmektedir.

Türkiye'de, milletvekillerine, yasama ve halkla ilişkiler konusunda yardımcı olmak üzere “danışman” adı altında personel istihdam edilmesi imkanı verilmektedir.

Ancak uygulamada bu personelin yasama konusunda bu işi yürütecek teknik bilgi ve beceriye sahip olmadığı bunların daha çok halkla ilişkileri yürüttüğü gözlemlenmektedir. Bu nedenle milletvekillerce hazırlanan yasa tekliflerinin genellikle birkaç maddeden oluşan ve seçmenlerinin önem verdiği konuları içeren teklifler olduğu görülmektedir¹¹⁸.

Bir teklifte bir milletvekilinin veya birden çok sayıda milletvekilinin imzasının bulunması, kural olarak teklifin ne içeriğinde ne de hukuki niteliğinde bir değişiklik meydana getirmez. Ancak bazı istisnai durumlarda Başkanlığa sunulan yasa teklifi üzerinde bütün siyasi parti grupları uzlaşmışlar ve teklif parti gruplarının grup başkan vekilleri tarafından imzalanmışsa, bu teklifin kanunlaşma olasılığı çok daha fazladır. Diğer taraftan iktidar partisi grubu veya gruplarının özellikle aciliyet ve önem arz eden kimi konularda, hükümet tarafından bir tasarı hazırlanıp Başkanlığa sunulması yukarıda da belirtildiği üzere oldukça zaman aldığı için, bu süreci beklemekten ziyade, grup başkan vekilleri imzası ile birlikte çok sayıda milletvekilinin imzasının bulunduğu kanun teklifi vermeyi tercih ettikleri görülmektedir¹¹⁹. Uygulamada, teklif taslağında imzası olmayan milletvekillerinin, teklif Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra da teklifi imzalamalarına imkân tanınmaktadır.

Siyasi parti grupları, milletvekillerinin gruptan bağımsız veya gruba rağmen, kanun teklifi vermelerinin partiyi zor durumda bırakabileceği endişesi ile bu tür faaliyetler hakkında bilgi sahibi olmak, bu faaliyetleri izlemek ve denetlemek, hatta bu tür faaliyetlere engel olmak gayret ve çabası içindedirler. Siyasi partilerin bu nedenle parti grup iç yönetmeliklerinde bu amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hükümlere yer verdikleri görülmektedir. Yasa tekliflerinin verilmesine ilişkin Ak Parti ve MHP grup iç yönetmeliklerindeki ortak hüküm şu şekildedir: “*Grup üyeleri TBMM Başkanlığına vermek istedikleri Kanun Tekliflerini, gerekçesi ile birlikte Grup Başkanlığına yazı ile bildirirler. Bu teklifler ayrı bir deftere kaydedilir ve bir sayı alır. Başkanlık bu kanun tekliflerini Grup Yönetim Kuruluna sunar. Grup Yönetim Kurulu, kanun teklifi hakkında Grup Başkanlığına ileildiği tarihten itibaren en çok 15 gün içinde bir karar vererek bu kararını yazı ile ilgili üyeye bildirir. Aksi*

¹¹⁸ ÇELİKER, a.g.e., s.140.141

¹¹⁹ BAKIRCI, Fahri: *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, 1. B., İmge Kitapevi, Ankara, 2000, s.401

takdirde teklif sahibi üye kanun teklifini doğrudan doğruya TBMM Başkanlığına verebilir. Grup Yönetim Kurulu, kanun teklifinin partiye veya gruba zararı olacağı, Parti veya Grubun bu konudaki bağlayıcı karar ve tebliğlerine aykırı düşeceği gerekçesiyle teklifin TBMM Başkanlığına verilmesinin uygun olmayacağı mütalaasında bulunabilir. Bu takdirde teklif sahibinin, keyfiyetin (durumun) kendine yazı ile bildirilmesini takip eden bir hafta içinde yazı ile itiraz hakkı vardır. İtiraz, Grup Genel Kurulunun ilk toplantısında gündeme alınır ve konu hakkında kesin karar verilir. / Yasama Meclisi İçtüzüğü teklifleri ve Grup üyelerinin TBMM’nde yapacakları gündem dışı konuşmalarda da bu madde hükümleri uygulanır.”¹²⁰

Benzer şekilde CHP grup iç yönetmeliğinde ise şu düzenlemeye yer verilmiştir: “Grup üyeleri; düzenledikleri kanun ve İçtüzük önerilerini, TBMM Başkanlığına vermeden önce, yazılı olarak ve gerekçeye bağlayarak Grup Başkanlığına verirler. Bu öneriler özel bir yazım defterine yazılır. Kanun önerileri, en çok 15 gün içinde Grup Yönetim Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Öneri uygun bulunmamışsa ilgiliye yazılı olarak bildirilir. İlgili üyenin bu karara karşı bir hafta içinde itiraz hakkı vardır. Bu durumda konu, Grup Genel Kurulunun ilk toplantısında görüşülür. Genel Kurulun kararı kesindir. 15 gün içinde kara verilmezse, üye, önerisini TBMM Başkanlığına verebilir.”¹²¹

Görüldüğü üzere hukuk sistemimizde siyasi parti grupları için üyelerinin kanun tekliflerini izleme ve denetleme zorunluluğu bulunmamasına rağmen gruplar, bu nitelikteki bazı hükümlere iç yönetmeliklerinde yer vererek milletvekillerinin vereceği kanun teklifinin öncelikle grup yetkililerine verilmesini ve gruptan onay alınmasını zorunlu tutmaktadır. Böylece gruplar, Meclis Başkanlığına sunulacak kanun tekliflerinin öncelikle kendilerinin denetiminden geçmesini sağlamaktadırlar. Böylece parti ilke ve önceliklerine göre incelenen yasa teklif taslağı olumlu veya olumsuz bir değerlendirmeye maruz kalmaktadır. İnceleme sonucuna göre olumsuz bir cevap alan teklif taslağı sahibine, bu cevaba itiraz etme hakkı tanınmakta; bu itiraz genellikle grup genel kurulunda karara bağlanmakta ve verilecek karar da kesin

¹²⁰ Partilerin grup iç yönetmeliklerinde yer alan bu hükümler Ak Parti (m. 28), MHP (m. 35). Bkz. Ak Parti TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 24-25; MHP TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 24-25

¹²¹ CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği, m. 55. Bkz. CHP TBMM Grup İç Yönetmeliği, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, s. 32-33.

olmaktadır. CHP grup iç yönetmeliği dışında bütün parti grup iç yönetmeliklerinde ayrıca üyelerin grup yetkililerine verecekleri kanun teklifi taslaklarını grup yetkililerinin onayı alınmadan basına da açıklanamayacağına ilişkin bir hüküm de mevcuttur. Parti grup iç yönetmeliklerinde yer alan bu hükümler ile siyasi partilerin sahip oldukları misyona, parti programına ve tüzüğüne, grubun bağlayıcı kararlarına aykırı bir teklif verilmesini önleme çabasının yer aldığı ortadadır. Demokratik ilke ve esaslarla bağdaştırılması oldukça güç olan bu hükümlerin grup iç yönetmeliklerinde yer alması, milletvekillerinin parti grubundan bağımsız olarak kanun telifi taslağı hazırlama ve verebilme konusundaki haklarını adeta ortadan kaldırmaktadır.

II. TASARI VE TEKLİFLERİN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ KOMİSYONLARINDA GÖRÜŞÜLMESİ VE KABULÜNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET

Yasa tasarı veya tekliflerinin üzerinde esaslı çalışmaların yapıldığı ve bunların büyük ölçüde son halini aldıkları yer meclis komisyonları oldukları için komisyonlar, yasa yapım sürecinin en önemli aşaması olarak görülmektedir. Zira günümüz parlamentoları çalışmalarını komisyonlar vasıtasıyla yürütmekte, yasa tasarı ve teklifleri komisyonlarda olgunlaştırılarak parlamento genel kurulunda görüşülerek kabul edilmektedir. Bu nedenle yasa teklif ve tasarılarının komisyonlarda görüşüle sürecini ve bu süreçte siyasi partilerin etkilerini yakından incelemek gerekmektedir.

A. TBMM Komisyonları

İngilizce’de “*commission*”¹²² olarak ifade edilmekte olan “komisyon”un sözlük anlamı, “alt kurul” demektir¹²³. Ancak bu çalışmadaki anlamıyla komisyon (İngilizce’de “*committee*”) kavramı, meclis ya da kurultayda, meclis veya kurultay üyeleri arasından seçilerek “bazı konuları inceleyip, varılan sonuçları tartışılmak üzere genel kurula getirmekle görevli alt kurul” anlamına gelmektedir¹²⁴. Parlamento

¹²² Zargan İngilizce Sözlük, Erişim Tarihi: 17.02.2011, <http://www.zargan.com/sozluk.asp?Sozcuk=komisyon>

¹²³ Türk Dil Kurumu, Erişim Tarihi: 17.02.2011, <http://www.tdk.gov.tr/TR/Genel/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=komisyon>

¹²⁴ *Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük*, C. 1, Sabah Gazetesi y., İstanbul, 1990, s. 337.

çalışmalarında, parlamentoya yardımcı olmak için kurulmuş olan komisyonlar parlamento adına iş gören alt kurullardır. Bu nedenle komisyonların görevleri asli olmayıp parlamentodan kaynaklanan bir yetkidir. Böylece, komisyonlar kendilerine havale edilen kanun tasarı veya teklifleri hakkında kural olarak son sözü söyleme yetkisine sahip değildirler. Bu yetki Meclis Genel Kurulundadır.

Bilindiği üzere parlamentoların temel işlevi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Bu husus, TBMM için de 1982 Anayasası'nın 87/1 maddesinde belirtilmiştir. Ancak sayıca kalabalık olan parlamentoların bu klasik görevlerini yerine getirirken bütün milletvekillerinin aynı anda aynı konu üzerinde çalışması oldukça zordur. Böyle bir durumda yasama faaliyetinin çabuk ve verimli gerçekleşmesi de imkansızdır. İşte yasama organlarının çalışma yoğunluğunu ve iş yükünü azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli gerçekleştirebilmek için komisyonların kurulmasına gerek duyulmuştur¹²⁵. Bu nedenle parlamentolar duruma göre belli sayıda üyenin katılımıyla “genel kurul” şeklinde toplanırlar ancak çalışmalarını da büyük ölçüde komisyonlar aracılığıyla yürütürler.

TBMM'de, komisyonların olabildiğince bakanlıkların görev alanlarına paralel olarak oluşturuldukları görülmektedir. Bugün (2011 yılı itibariyle) TBMM'de on sekiz sürekli komisyon bulunmakla birlikte, bu komisyonlardan on dördü kanun yapım sürecinde rol almaktadırlar. Sürekli komisyonlardan kanun yapım sürecinde rol almayan dört komisyon şunlardır: TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonu (İçtüzük, m.177-180), Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'dur. Kanun yapım sürecinde rol alan sürekli komisyonlar ise¹²⁶: 1- Anayasa Komisyonu, 2- Adalet Komisyonu, 3- Milli Savunma Komisyonu, 4- İçişleri Komisyonu, 5- Dışişleri Komisyonu, 6- Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, 7- Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, 8- Çevre Komisyonu, 9- Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, 10- Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu, 11- Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu, 12- Plan ve Bütçe Komisyonu, 13- Avrupa Birliği

¹²⁵ DURGUN, Şenol *Parlamente Yapılar ve Parlamento Temsil Gücü*, Alter y., Ankara, 2005, s. 50.

¹²⁶ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar_sd.liste, Erişim Tarihi: 26.02.2011

Uyum Komisyonu¹²⁷,14- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'dur¹²⁸ (İçtüzük, m.20).

Çalışma alanları belli olan ve sadece kendi alanlarıyla ilgili konularda görevlendirilen sürekli komisyonların yanı sıra TBMM'de çeşitli konularda çalışma yapmak üzere geçici olarak araştırma komisyonları ile soruşturma komisyonları da kurulmaktadır. Bu komisyonlar belirli bir görev için kurulurlar ve görevleri bittiğinde kendiliğinden dağılırlar. Bu nedenle geçici komisyonların sayıları sürekli değişmektedir. Bu komisyonlar: 1- Meclis araştırma komisyonu, 2-Meclis soruşturması komisyonu, 3-Yasama dokunulmazlığının kaldırılması istemini inceleyen karma komisyon¹²⁹, 4- Milletvekilliği ile bağdaşmayan görevin sürdürülmesinde ısrar edilip edilmediğinin tespiti amacıyla kurulan karma komisyon, 5-Milletvekilinin devamsızlığının tespiti halinde kurulan karma komisyondur.

Soruşturma Komisyonları ile Plan ve Bütçe Komisyonu Anayasa gereği kurulan komisyonlardır (Ay. m. 100 ve m. 162). Diğer komisyonların kurulması ise özel kanun veya İçtüzük gereğidir. Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyesi olan milletvekilleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Meclis komisyonlarında görev alamazlar (İçtüzük, m.21)

TBMM İçtüzüğü'nün 20/son maddesine göre komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise üç yıldır. Ancak TBMM seçimleri 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 4 yılda bir yapılacağı için (Ay. m.77) komisyona ikinci devre için seçilen üyelerin görev süresinin iki yıl olduğunu kabul etmek gerekir. Komisyon üyelerinin görev süreleri ise yenileri seçilinceye kadar devam eder. (İçtüzük, m.20)

Komisyonlarda siyasi partilerin ne kadar üye ile temsil edilecekleri konusunda İçtüzüğü'nün 21'inci maddesi Başkanın, İçtüzüğü'nün 11'inci maddenin ilk fıkrasında belirtilen oranlara göre, komisyonlarda siyasî parti gruplarına düşen üye

¹²⁷ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, İçtüzükte düzenlemeyen, ancak, 2003 yılında 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu ile kurulan ve, kanun yapım sürecinde ihtisas komisyonlarına görüş bildirmek üzere görevlendirilen bir komisyondur. R.G. 10.04.2003-25084.

¹²⁸ Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, İçtüzükte düzenlemeyen, ancak, 2009 yılında 5840 sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu ile kurulan ve çalışmalarını bağımsız olarak yürütmesi öngörülen komisyon, ihtisas komisyonlarına kanun yapım sürecinde görüş bildirmek ve denetleme, soruşturma ve hak ihlallerini izleme yetkileri ile donatılmış bir komisyondur. R.G. 24.03.2009-27179.

¹²⁹ Karma komisyon, Anayasa ve Adalet Komisyonlarının birleşiminden oluşmaktadır.

sayısını tespit edeceğini belirtmektedir. Buna göre siyasi partilerin komisyonlardaki temsili, siyasi parti gruplarının, parti grupları toplam sayısı içerisindeki yüzde oranlarına göre her siyasi parti grubuna düşen milletvekili sayısı tespit edilecektir (İçtüzük, m.11). Başkanlıkça bu tespit yapıldıktan sonra siyasî parti grupları, adaylarını belli edilecek bir süre içerisinde Başkanlığa bildirirler. Siyasî parti gruplarınca bildirilen adayların seçimleri, isimlerini gösterir listelerin, Genel Kurulca, işaret oyu ile onaylanması suretiyle tamamlanmış olur. (İçtüzük, m.21/2). Üye seçimi tamamlanınca, komisyonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından toplantıya çağırılırlar. Bu toplantıda komisyonlar, kendi başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtiplerini seçerler (İçtüzük, m.24).

Bir komisyonun üyeliklerinde boşalma olursa yenisi seçilinceye kadar komisyonun görev ve yetkisi aynen devam eder. Boşalma neticesinde oluşan noksan üyelik en kısa zamanda tamamlanır. Mensubu olduğu siyasî parti ile üyelik bağı sona eren veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasî partiye mensup olan milletvekilinin, komisyon üyeliği kendiliğinden sona erer. Genel Kurulda siyasî parti gruplarının oranlarında değişiklik olması sonucunda bunların bir komisyonda sahip oldukları üyeliklerin sayısı değişen oranlara uymuyorsa, Başkan bu durumu tespit eder ve o siyasi parti grubunun komisyondaki üye sayısı bu duruma göre güncellenir (İçtüzük, m.22).

Komisyonlar, iktidar ve muhalefet partilerinin görüşülen yasa tasarı veya teklifleri ile diğer konular üzerinde daha kolay uzlaşma sağlayabildikleri yerler olarak görülmektedir. Komisyonlarda, milletvekilleri çalışmalarını gereksiz yere uzatmamak için Genel Kurul çalışmalarında tavırlarının aksine siyasi söylem içinde bulunmamaya çalışırlar. Çünkü komisyon çalışmalarında milletvekillerinin asıl görevi, komisyonda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin olgunlaştırılmasına odaklanmak ve görüşülen konulara daha çok teknik açıdan yaklaşmaktır. Zaten komisyonlarda milletvekillerinin zaman zaman siyaset yapmaya yönelik değerlendirme içerisine girmeleri çoğu kez üyeler arasında gerginlikler yaratmakta, huzursuz bir ortamda görüşülen tasarı ve teklifler hakkında sağlıklı ve verimli bir değerlendirme yapma imkânı zorlaşmaktadır. Bununla birlikte, komisyonlarda görüşülen kanun tasarı ve tekliflerinin sadece teknik açıdan değerlendirildiğini de söylemek doğru değildir. Özellikle muhalefet parti gruplarına mensup üyelerin,

tümüyle ya da temel noktalarda muhalif olduğu tasarı veya tekliflerin görüşülmesini engelleme çabasına da girdikleri, bu nedenle görüşmelerin uzamasına sebep olacak siyasi söylemler ile polemikler yaşanmasına da neden oldukları da yer yer basına yansımaktadır.

B. Tasarı veya Tekliflerin Komisyonlara Havalesi

Kendisine kanun tasarısı veya teklifi ulaşan TBMM Başkanlığı, kanun tasarı veya tekliflerini komisyona havale eder (İçtüzük, m.73/3, m.74/4). Ancak kanun tasarı ve teklifleri, komisyonlara havale edilmeden önce Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından Başkanlık adına incelenir. Büroda, kanun tasarı ve tekliflerin Anayasa hükümlerine uygun olup olmadığı, tasarı ve teklifin, tasarı ve teklifle ilgili yürürlükteki mevzuatla bir çelişki içerisinde bulunup bulunmadığı ve kanun tekniğine uygun olup olmadığı incelenir. Bu çerçevede incelenen kanun tasarı ve tekliflerinin incelenme sonuçları, bu sonuçları belirten bir inceleme formuyla beraber Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Komisyonlar Bürosuna gönderilir. Komisyonlar Bürosuna gelen kanun tasarı ve teklifleri, hangi komisyona havale edileceklerinin belirlenmesi amacıyla bu komisyondaki yasama uzmanları tarafından incelenir. İçtüzükte, komisyonların görev alanlarını belirleyen spesifik bir düzenleme olmadığı için tasarı veya teklifin havale edileceği komisyon belirlenirken daha çok teamüllere göre hareket edildiği görülmektedir. İnceleme yapıldıktan sonra kanun tasarı veya teklifleri, TBMM Başkanına imzaya sunulur. TBMM Başkanının imzasının ardından kanun tasarı veya teklifinin havalesi kesinleşmiş olur¹³⁰.

Kanun tasarı veya teklifleri esas komisyona ve tali komisyona havale edilir. Hazırlayacağı rapor, Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon denir. İşin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyona ise tali komisyon denir. Tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonda/komisyonlarda görüşüleceği belirlenirken esas veya tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edilir. Teklif veya tasarının, esas komisyona ve

¹³⁰ PEHLİVAN, Fazlı, Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin ve Hükümetin Etkinliği (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2010, s.71

diğer komisyonlara havalesi aynı anda yapılır. Eğer haledede, tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri açıkça belirtilmemişse, bu komisyonlar görüşlerini sadece kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler. Ancak tali komisyonların süresi içinde görüş bildirilmemesi; esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel teşkil etmez (İçtüzük, m.23).

İçtüzük milletvekillerinin tasarının komisyona havalesine itiraz hakkı tanımıştır. Teklifler için öngörülme bu düzenlemeye göre, tasarının komisyona havalesine bir milletvekili itiraz etmek isterse, oturumun başında o milletvekiline söz hakkı verilir (İçtüzük, m.73/4). Havaleler, Gelen Kağıtlar Listesinde yayınlandığı için milletvekillerinin itirazlarını Gelen Kağıtlar Listesinin yayınlanmasından sonraki ilk oturumun başında yapmaları gerekmektedir¹³¹. Uygulama da milletvekillerinin tasarılar için öngörülen hükümden yola çıkarak, teklifler için de itiraz ettikleri gözlemlenmektedir.

İçtüzükte söz hakkı verildikten sonra bu itirazın nasıl bir yol izlenerek sonuçlandırılacağına ilişkin ise herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Havale yetkisi açıkça Meclis Başkanına (İçt.m.73) verilmiş olduğu için konunun Genel Kurul tarafından oylama ile karara bağlanması makul bir çözüm olarak görünmemektedir. Belki itirazdan sonra Meclis Başkanının havaleyi yeniden gözden geçirmesi söz konusu olabilir¹³².

C. Komisyonların İşleyişi ve Karar Alması

TBMM komisyonlarının çalışma usul ve esaslarına ilişkin kurallar İçtüzükte yer almaktadır. Ancak bu kurallar Genel Kurul görüşmelerine ilişkin kurallar kadar ayrıntılı değildir. Bu nedenle -İçtüzükte bu konuda açık bir hüküm olmamakla birlikte- komisyonların çalışmalarını, İçtüzükte özel hüküm olmayan durumlarda, Genel Kurul'un çalışma usulüne paralel olarak yürütmektedirler.

Tasarı veya tekliflerinin komisyonlarda görüşülme usulüne baktığımızda, bu konuda tasarı veya teklif arasında bir fark olmadığı görülmektedir. Yani tasarı ve tekliflerin komisyonlarda görüşülme usulleri birbirinin aynıdır.

¹³¹ NEZİROĞLU, İrfan, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma*, Yasama Dergisi, 2009, S.12, s.85, (66-106 arası)

¹³² NEZİROĞLU, a.g.e., s.85-86

Komisyollar toplantıya komisyon başkanlarınca çağrılır. Üyelerinin üçte biri tarafından Komisyona teklif edilecek gündem üzerine de komisyonlar, Başkanlarınca toplantıya çağrılır. Önemli bir zorunluluk olmadıkça komisyon toplantısı için çağrı, toplantıdan en az iki gün önce yapılır. Bu çağrıda komisyon başkanınca hazırlanan gündem de belirtilir. Çağrı ve gündem komisyon üyelerinin yanı sıra Başbakanlığa, ilgili bakanlıklara ve parti gruplarına ve diğer ilgili komisyonların başkanlıklarına ve teklifleri gündemde yer alan kanun teklifi sahibi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden ilk imza sahibine gönderilir; ayrıca ilan tahtasına asılır (İçtüzük m.26)

Komisyon toplantılarına komisyon üyelerinin yanı sıra milletvekilleri, bakanlar kurulu üyeleri ve hükümet temsilcisi de katılabilir (İçtüzük, m.31). Hükümet temsilcisi olarak; Başbakan veya ilgili bakanın kendisi toplantıya katılabileceği gibi başbakanın veya ilgili bakanın gerek görmesi halinde kendi yerlerine görevlendirecekleri üst düzey bir kamu görevlisi de katılabilir. Komisyonlar, ayrıca görüşlerine başvurmak için komisyon toplantılarına, komisyonda görüşülen konuyla ilgili uzman da çağırabilirler (İçtüzük, m.30). Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri ve bakanlar kurulu üyeleri toplantılarda söz alabilirler ancak değişiklik önergesi veremezler ve oy kullanamazlar. Değişiklik önergesi verme ve oy kullanma hakkı yalnızca komisyon üyelerine ait bir haktır. Ancak bütün milletvekillerinin üyesi olmadığı komisyonun belgelerini görme ve inceleme hakları mevcuttur. (İçtüzük. m.31).

Komisyonların çalışmalarını açık oturumda yapması esastır. Ancak ilgili bakan yahut komisyon üyelerinin üçte biri tarafından istenmesi üzerine komisyonda kapalı oturum yapılır. Kapalı oturumda komisyon üyelerinden ve bakanlardan başkası bulunamaz ve bu oturumda yapılan, görüşmelerin sır olarak saklanır (İçtüzük, m.32).

Komisyonlara havale edilen işlerin (tasarı veya tekliflerin) görüşülmesine, havale tarihinden itibaren kırksekiz saat sonra başlanabilir. Komisyona havale edilen evrak, (tasarı veya teklif) komisyon başkanlığınca resen veya komisyon üyelerinden beşi tarafından yazılı olarak istenmesi üzerine, bastırılarak komisyon üyelerine dağıtılır. Bu takdirde, söz konusu süre (kırksekiz saat), dağıtım tarihinden itibaren

işlemeye başlar¹³³ (İçtüzük, m.36/1). Uygulamada “serinleme süresi” olarak da ifade edilen bu sürenin maksadı, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşmelerine başlamadan önce komisyona katılacakların, komisyonda görüşülecek konu hakkında hazırlanmalarını ve gerekli bilgileri toplamalarını sağlamaktır. Komisyonlara, kendilerine havale edilen işlerin görüşülmesine başlanması için tanınan kırksekiz saatlik asgari sürenin yanı sıra bir de kendisine havale edilen işlerin görüşülmesinin tamamlanması için öngörülmüş kırkbeş günlük bir azami süre söz konusudur. İçtüzüğe göre, tasarı veya tekliflerle kanun hükmünde kararnamelerin esas komisyonlara havale gününden itibaren en geç kırkbeş gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Kırkbeş günlük sürenin bitiminde, tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Bu istemle ilgili olarak Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Süresi içinde komisyonda görüşülmeyen kanun hükmünde kararnameler, doğrudan Genel Kurul gündemine alınmak üzere Meclis Başkanlığınca Danışma Kuruluna götürülür. Başkanlıkça esas komisyonun yanı sıra tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkanlıkça kısaltılabileceği gibi tali komisyonun müracaatı üzerine en çok on gün daha uzatılabilir (İçtüzük, m.37).

Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul edebilecekleri gibi bu tasarı veya teklifleri ret de edebilirler. Esas olan komisyonların önlerine gelen tasarı veya teklifleri ayrı ayrı görüşmeleridir ancak birbirleriyle ilgili gördükleri tasarı veya teklifleri birleştirerek de görüşebilirler. Komisyonlar, kanun önerisinde bulunmaları da mümkün değildir. Komisyonlar sadece Başkanlıkça kendilerine havale edilen tasarı veya teklifler üzerinde görüşebilirler. Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların tamamını değil sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir (İçtüzük, m.35).

¹³³ “Danışma Kurulunun tavsiyesi veya bir kanun tasarı veya teklifinin tümünün veya belli hükümlerinin komisyona geri alınması veya geri verilmesi hallerinde, yukarıdaki fıkrada yazılı süre kaydına uyulmayabilir.” (İçtüzük, m.36/2)

Komisyonların toplanması için, üye tamsayısının üçte birinin komisyon toplantısında hazır bulunması yeterlidir. Kararlar ise toplantıda hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır (İçtüzük, m.27). Komisyonlar, çalışmalarını başkanlarının yönetiminde yapar ve toplantı da düzeni sağlama görevi başkanıdır (İçtüzük, m.27, m.46). Başkan bulunmadığı zamanlarda komisyona başkanvekili, o da yoksa sözcü, başkanlık eder.

Bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, kendi ihtisas alanı içinde görmeyebilir. Böyle bir durumda komisyon, tasarı veya teklifi gerekçeli olarak ihtisası dahilinde gördüğü komisyona gönderilmesini isteyebilir. Ya da bir komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş bir tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir. Eğer komisyonlar arasında tasarı veya teklifin hangi komisyonun ihtisası dâhilinde olduğu konusunda olumlu veya olumsuz yönde bir görev uyuşmazlığı çıkarsa bu konu Meclis Başkanlığı tarafından Genel Kurula sunulur orada çözüme kavuşturulur. Bir komisyon kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, kendi ihtisas alanı içinde görmekle beraber konuyla ilgili olarak bir başka komisyonun da düşüncesini öğrenmeyi gerekli görebilir. Böyle bir durumda, komisyon tasarı veya teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilir. Ya da böyle bir talep olmadan da bir komisyonda görüşülen tasarı veya teklif hakkında başka bir komisyon görüş bildirmek isteyebilir ve bunun için tasarı veya teklifin kendisine havalesini isteyebilir (İçtüzük, m.34).

Komisyon görüşmelerine varsa, komisyon başkanının, görüşülen kanun tasarı veya teklifi hakkında üyeleri bilgilendirmek için yapacağı bir sunuşla başlanır. Daha sonra tasarı veya teklifin geneli üzerinde görüşmeye geçilir. Bu aşamada tasarı veya teklif bir bütün olarak değerlendirilmekte, gerek duyulursa hükümet temsilcisinden tasarı veya teklif ile ilgili bilgi alınmaktadır. Ancak bu aşamada daha çok tasarı veya tekliften beklenen siyasi hedeften bahsedildiği görülmektedir. Böylece tasarı veya teklifin geneli üzerinde bir değerlendirme yapıldıktan sonra tasarı veya maddelerine geçilip geçilmeyeceği oylanır. Eğer genel müzakere neticesinde tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi reddedilirse, tasarı veya teklif reddedilmiş sayılır. Aksi halde tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde görüşülmeye başlanır. Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya teklifleri öncelikle Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadıkları açısından tetkik ederler. Bu

tetkik neticesinde eğer bir tasarı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğu görülürse gerekçesi de belirtilerek maddelerin müzakeresine geçilmez ve tasarı veya teklif reddedilir (İçtüzük, m.38).

Tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi kabul edilirse, maddeleri üzerinde tek tek görüşmelere başlanır. Görüşmeleri tamamlanan her madde ayrı ayrı oylanır. Yapılan oylamada madde kabul edilirse, madde kabul edilmiş olur ve diğer maddenin görüşülmesine geçilir. Eğer reddedilirse, ilgili madde reddedilmiş olur ve tasarı veya tekliften çıkarılır. Maddeler üzerinde komisyon üyelerinin her biri tek bir imza ile değişiklik önergesi verebilir. Daha önce de belirtildiği üzere komisyon üyesi olmayanların değişiklik önergesi vermeleri söz konusu değildir (İçtüzük, m.31). Komisyonunda değişiklik önergesi vermede herhangi bir sayı sınırlaması yoktur. Önergeler, tasarı veya teklifin komisyona havalesinden, ilgili maddenin oylanmasına kadar geçen zaman diliminde verilebilir. Bir önerge ile sadece bir maddede değişiklik yapılması istenebilir; bütün değişiklik taleplerinin tek önergede ile istenmesi söz konusu değildir. Önergelerde, tasarı veya tekliften bir maddenin çıkarılması veya bütünüyle değiştirilmesi istenebileceği gibi maddede geçen belirli bir ibarenin, cümlenin, bendin ya da fıkranın maddeden çıkarılması, değiştirilmesi veya maddeye bir ibarenin cümlenin, bendin ya da fıkranın eklenmesi de istenebilir¹³⁴. Üyelerin verdikleri değişiklik önergeleri, sadece değiştirilmek istenen kanunla sınırlı olmalı ve önerilen değişikliğin değiştirilen kanunun, değiştirilen maddelerine ilişkin olmalıdır¹³⁵. Örneğin Ceza Kanunu'nda değişiklik öngören bir tasarı veya teklif görüşülürken, Medeni Kanun üzerinde değişiklik öngören bir önerge verilemez ya da Ceza Kanunu'nun 18'inci ve 306'ncı maddelerinde değişiklik öngören bir tasarı veya teklif görüşülürken Ceza Kanunu'nun 27'inci maddesine ilişkin bir değişiklik önergesi verilemez.

Komisyonunda görüşülen tasarı ve teklifin maddeleri tek tek oylandıktan sonra tasarı veya teklifin tümü tekrar oya sunulur. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde de oylama yapıldıktan sonra tasarı veya teklifin görüşmeleri tamamlanmış olur. Komisyonunda görüşmeleri tamamlanan kanun tasarı veya teklifleri için bir komisyon

¹³⁴ BAKIRCI, Fahri, “İhtisas Komisyonlarının Yapısı ve Komisyonlarda Yasama Süreci”, Yasama Derneği, Ankara, 5-6 Kasım 2009, s.9, Erişim Tarihi: 01.03.2011, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/03-bakirci.pdf>

¹³⁵ BAKIRCI, Fahri, “İhtisas Komisyonlarının Yapısı ve Komisyonlarda Yasama Süreci”, s.8

raporu hazırlanır. Bu rapor, konu hakkında son oylamaya katılan komisyon üyelerince imzalanır¹³⁶. Hazırlanan rapor tasarı veya teklifin kabulü veya reddi yönünde olur. Raporda tasarı veya teklifte yapılan değişikliklerin gerekçeleri de yer alır. Raporda milletvekillerinin gerekçeli “karşı oy” yazılarına da yer verilir. Daha sonra komisyon, bu raporunu Meclis Başkanlığı’na sunar. Başkanlıkça bu raporlar sıra sayısı verilerek bastırılıp milletvekillerine dağıtılır ve Genel Kurul’da görüşülmelerine başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenir. Raporda imzası bulunan üyeler diğer komisyonlarda ve Genel Kurul’da karşı oy yazılarında belirttikleri hususlar dışında sözcüden soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamazlar (İçtüzük, m.42). Kanun tasarı veya tekliflerinin kabulüne veya reddine dair esas komisyon raporları görüşmelerine başlanırken, bu raporlar, Genel Kurul’da okutulmaz. Ancak, bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıkları oturum başkanınca belirtilir (İçtüzük, m.79).

D. Komisyon Çalışmalarında Hükümetin Etkinliği

Komisyon çalışmalarında hükümetin etkinliğini belirlemeye çalışırken, komisyonlarda siyasi partilerin temsilinin, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki yüzde oranlarına göre olduğunu (İçtüzük, m.21, m.11) öncelikle göz önünde bulundurmak gerekir. Hal böyle olunca meclisteki salt çoğunluğu oluşturan siyasi parti grubu ya da grupları içerisinde çıkmış olan hükümetin, içinden çıktığı siyasi parti grubu ya da gruplarının komisyon üyeliklerinin de çoğuna sahip olmasından dolayı, komisyon çalışmalarında dolaylı yönden etkin ve bir o kadar da belirleyici bir güce sahip oldukları kaçınılmaz bir gerçekliktir.

Hükümetin, komisyon çalışmalarında ilk önemli etkisi özellikle kanun tasarıları olmak üzere hükümetin talep ettiği kanun tasarı veya teklifin öncelik görüşülmesidir. Başka bir ifadeyle, komisyon gündeminin belirlenmesinde büyük ölçüde hükümetin öncelikleri belirleyici olmaktadır. Eğer komisyon, hükümetin talebine rağmen öncelikli gördükleri başka bir tasarı veya teklifi görüşürse, bu sefer

¹³⁶ Daha önceki toplantılara katılmış olup tasarı veya teklifin tümünün son oylamasında hazır bulunamayan komisyon üyeleri varsa gerekçeli muhalefetlerini de yazarak raporu imzalayabilirler. Bu durumda olan üyelerin son toplantıya katılmadıkları belirtilir (İçtüzük, m.24/3).

konunun Genel Kurul'da öncelikle görüşülme ihtimali çok zor olur. Bu nedenle Komisyon başkanları, Başbakan ve bakanlarla görüşerek öncelikle görüşülecek konuları gündeme almayı tercih etmektedirler. Böylece komisyon çalışmalarında komisyon başkanı önemli bir rol oynamaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, siyasi partiler komisyonlarda güçleri oranlarında temsil edildiklerinden, iktidar partisi ya da partileri komisyonda da en güçlü parti olmakta ve komisyon başkanı da iktidar partisinden seçilmektedir. Böylece iktidar partisinden seçilen ve komisyon gündemini belirleyen komisyon başkanı, hükümetin komisyon çalışmalarındaki etkinliğini artırmaktadır. Akis bir durum yani komisyon başkanının muhalefet partilerinin üyeleri arasından seçilmesi, hükümetin istediği yasaların çıkması konusunda büyük sıkıntılar yaratabilir. Ancak bazen, komisyon başkanının kişiliğine bağlı olarak muhalefetin taleplerinin de dikkate alındığı ve bu çerçevede belli konuların görüşülmesinin ertelendiği de görülmektedir¹³⁷. Dikkat edilirse burada muhalefetin istediği bir tasarı veya teklif gündeme alınmamakta, sadece bazı tasarı veya tekliflerin görüşülmesi, muhalefet parti gruplarına mensup üyelerin isteği üzerine ertelenmektedir.

Komisyon başkanı dışında, komisyon toplantılarına katılan hükümet temsilcisi (başbakan, bakan veya görevlendirecekleri üst düzey bir kamu görevlisi) yine komisyon çalışmalarında hükümetin etkinliğini artıran bir başka unsurdur. Komisyon çalışmalarına hükümet temsilcisi olarak bir bakanın katılması, komisyonun bilgilendirilmesinin ve siyasi sorumluluğun üstlenilmesinin ötesinde bir anlam taşımaktadır. Hükümet temsilcisinin komisyonda ortaya atılan bir öneri hakkındaki tutumu, önerinin kabul veya ret edilmesi konusunda çoğu kez belirleyici olmaktadır. Hükümetin muhalif olduğu bir önerinin kabul edilmesi, bazen söz konusu olmakla birlikte, aslında sık rastlanan bir durum değildir. Bu bakımdan hükümet temsilcisinin, özellikle bakanın komisyon çalışmalarına katılması, tasarıların hükümetin istemediği değişikliklere uğramasını büyük ölçüde engellemektedir¹³⁸. Ayrıca, komisyonların gündem konularını görüşmeleri için hükümet temsilcisi olarak bir bakan hazır bulunması bir teamül haline gelmiştir. Bu duruma iktidardan çok muhalefet parti gruplarının üyeleri dikkat etmektedir. Çünkü

¹³⁷ ÇELİKER, *a.g.e.*, s 172.

¹³⁸ ÇELİKER, *a.g.e.*, s 175.

muhalefet karşısında bir belli bir muhatap ve görüşülen işin siyasi sorumluluğunu üstleneni görmek isterler¹³⁹

Komisyonadaki siyasi parti grupları üye sayılarının, mecliste grubu bulunan siyasi partilerin üye sayılarıyla orantılı olması, iktidar partisi grubunun/gruplarının komisyonda muhalefet parti gruplarına oranla daha fazla üyeye sahip olması sonucunu doğurmaktadır. Bu da komisyon çalışmalarında ve yapılan oylamalarda çoğu kez iktidar partisi üyelerinin ve dolayısıyla hükümetin belirleyici olması sonucunu doğurmaktadır.

E. Komisyon Çalışmalarında Siyasi Partilerin Etkinliği

Komisyonlarda, siyasi partilerin temsili, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki yüzde oranlarına göre olduğu için (İçtüzük, m.21, m.11) yukarıda da belirtildiği üzere iktidar partisi grubu ya da grupları, komisyon üyeliklerinde sayıca üstünlüğü elinde/ellerinde bulundurmaktadır(lar). Bu da komisyon çalışmalarında ve yapılan oylamalarda çoğu kez iktidar partisi üyelerinin ve dolayısıyla hükümetin belirleyici olması sonucunu doğurmaktadır. Başka bir deyişle, muhalefet partisi gruplarının komisyonda sayısal üstünlüğü olmadığı için nihai kararlarda çoğu kez belirleyici olmaları da söz konusu olmamaktadır.

Komisyonadaki iktidar partisi grubu/grupları, komisyon üyeliklerinde sayıca üstünlüğü ellerinde bulundurduğu/bulundurdukları ve komisyon başkanı, başkan vekili, sözcüsü ve katip üyesi ise komisyonca kendi üyeleri arasından seçildikleri için (İçtüzük, m.24) bunlar doğal olarak iktidar partisi ya da partilerine mensup milletvekilleri olmaktadır. Başkanın komisyonu toplantıya çağırdığını, gündemi belirlediğini ve komisyon çalışmalarını yönettiğini düşünürsek, komisyonda yer alan siyasi parti gruplarından, iktidar partisi grubunun/gruplarının bu anlamda komisyon çalışmalarında etkin rol oynadığını/oynadıklarını rahatlıkla söyleyebiliriz. İkinci olarak yine Komisyonadaki iktidar partisi grubu/grupları, komisyon üyeliklerinde sayıca üstünlüğü ellerinde bulundurduğu/bulundurdukları için görüşülen tasarı veya teklifin oylanması esnasında yine belirleyici olmaktadır.

¹³⁹ İçtüzük, hükümet temsilcisinin bulunmaması halinde görüşmenin bir defaya mahsus olarak ertelenebileceğini öngörmektedir (m. 39). Böyle bir durumda Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa haber verilerek temsilcinin bir dahaki toplantıda hazır bulundurulması istenir.

Komisyonunda yer alan siyasi parti gruplarından muhalefet partisi grupları ise komisyon üyeliklerinde sayıca üstünlüğü sahip olmadıkları için çok fazla etkin ve belirleyici oldukları söylenemez. Muhalefet partisi grupları her şeyden önce komisyon başkanı, başkan vekili, sözcüsü ve katip üyenin seçiminde etkin olamamaktadırlar. Ancak komisyonlar, üyelerinin üçte biri tarafından Komisyona teklif edilecek gündem üzerine, Başkanlarınca toplantıya çağrılacakları (İçtüzük, m.26/4) için bu anlamda 1/3 oranına ulaşan muhalefet parti gruplarının dolaylı olarak komisyonun toplanmasını sağlayabileceklerini söyleyebiliriz. Yine yukarıda komisyon başkanının kişiliğine bağlı olarak bazen muhalefetin taleplerinin de dikkate alındığı ve bu çerçevede belli konuların görüşülmesinin ertelendiğini söylemiştik. Burada, her ne kadar muhalefetin istediği bir tasarı veya teklifin gündeme alınması söz konusu olmamakta ise de muhalefet parti gruplarının isteği üzerine bazı tasarı veya tekliflerin görüşülmesi ertelenebilmektedir.

Komisyon, bir kanun tasarı veya teklifini gündemine alarak görüşmeye başladığında, ilk iş olarak, görüşülen tasarı veya teklifin Anayasanın metnine ve ruhuna aykırı olup olmadığını incelemektedir (İçtüzük, m. 38). İşte bu aşamada Anayasaya aykırılık iddiası, genellikle muhalefet parti gruplarının üyelerince gündeme getirilir. Bu aykırılık iddiası her ne kadar iktidar partisi grup üyelerince çoğu kez siyasi bir değerlendirme olarak algılansa da komisyon çalışmalarını etkileyen bir davranıştır. Muhalefet gruplarına mensup üyeler bu yolla (anayasaya aykırılık iddiası ile) komisyon görüşmelerini tıkamak, görüşülen kanun tasarı veya teklifinin kanunlaşmasına engel olmak için çaba sarf ederler.

Bir Hükümetin iktidara gelmeden önce gerçekleştirmeyi vaat ettiği plan ve programları (hükümet programı) vardır. Komisyonlar, görüşmekte olduğu kanun tasarısı veya teklifinin gelir ve gider boyutuyla hükümet programına uygun olup olmadığının denetimini yapmak durumundadırlar. Zaten komisyonlarda muhalefet parti grupları üyelerince yapılan eleştiriler de çoğunlukla hükümet programı esas alınarak yapılmaktadır¹⁴⁰. Böylece komisyonlardaki siyasi parti gruplarının özellikle muhalefet parti grubu üyelerinin bu yöndeki denetimleri komisyon çalışmalarını etkilemeyen bir başka unsurdur.

¹⁴⁰ ÇİFTTEPİNAR, Remzi, *Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu y., No.: 120, Ankara 2007, s. 164-165.

Meclis komisyonları, bazı ülkelerde hükümet üzerinde çok etkili bir denetim uygulamalarına rağmen, bunların teknik anlamda birer denetim yeri olduğunu söylemek oldukça güçtür. Komisyonlar, hükümete karşı var olan denetim araçlarını doğrudan doğruya kullanmak ve bunun sonucunda siyasi sorumluluğu doğuracak yetkilerden yoksun buldukları için daha çok dolaylı ve fiili bir denetim yeridirler. Başka bir ifadeyle, komisyonların denetim faaliyetlerinin hukuken sadece meclis denetimini hazırlayıcı bir aşama niteliğinde olduğu söylenebilir¹⁴¹.

Komisyonlar, kanun tasarı ve teklifleri üzerinde her türlü değişiklik yapma yetkisine sahip olmalarına rağmen, hükümetin tasarısını geri planda bırakıp onun yerine komisyonda oluşacak iradeye göre yeni bir tasarı koyma yoluna pek gitmedikleri görülmektedir. Bu tutumda parti disiplinin yanı sıra tasarının kendi içinde bir birlik oluşturduğu fikrinin Türk parlamento geleneğine girmiş bulunması ve hükümet tasarısını tamamen değiştiren bir metnin genel kuruldan geçme ihtimalinin de düşük olduğu fikrinin etkili olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Siyasi parti gruplarının komisyon çalışmalarındaki etkinliği ile ilgili olarak son olarak şu da söylenebilir ki komisyon üyesi milletvekillerinin kanun tasarısı veya teklifi için verdikleri değişiklik önergelerinin, Genel Kurulda verilen değişiklik önermeleri ne oranla kabul edilme ihtimallerinin daha yüksek olduğu görülmektedir. Çünkü komisyon çalışmalarında milletvekillerinin birbirlerini ikna etme ve mutabakata varma ihtimalleri Genel Kurula oranla daha mümkündür. Tabii bütün bunları söylerken iktidar partisi grubu üyelerinin sayısal üstünlüğü ellerinde buldurmalarından dolayı istedikleri her zaman muhalefet partisi grup üyelerinde daha belirleyici olabileceklerini unutmamak gerekmektedir.

Siyasi parti gruplarının komisyon çalışmalarındaki etkinliği ile ilgili olarak son olarak şunun altını çizmek gerekir ki TBMM'de grubu bulunmayan siyasi partilerin, komisyonlarda temsili söz konusu olmadığı için komisyon çalışmalarında tüm siyasi partilerin değil sadece TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin etkinliği söz konusudur.

¹⁴¹ ÖZBUDUN, Ergun, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHFY, Ankara, 1962, s. 13.

III. TASARI VE TEKLİFLERİN GENEL KURULDA GÖRÜŞÜLMESİ VE KABULÜNDE SİYASİ PARTİLER VE HÜKÜMET

Kanun tasarı veya teklifleri komisyonlarda görüşüldükten sonra TBMM Genel Kurulu'nda görüşülür. Bir kanun tasarısı veya teklifi ancak TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmekle yasalaşır. O nedenle kanun tasarı veya tekliflerinin genel kurulda görüşülürken hükümet ve siyasi partilerin bu Genel Kurul görüşmelerindeki etkinliği üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmalıdır. Bu nedendir İçtüzükte, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi usulü, komisyonlar aşamasına göre daha ayrıntılı düzenlemiştir.

A. TBMM Genel Kurulunun Toplanması ve Genel Kurula Dair Bazı Kavramlar

Kanun tasarı veya teklifleri TBMM Genel Kurulu toplantısında yapılan oylama neticesinde yasalaştığı için bu Kurulun ne zaman toplandığını ve bu toplantılarda sıkça kullanılan bazı kavramları – bu kavramlar sonraki başlıklar altında sık sık kullanılacağı için- açıklığa kavuşturmak gerekmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu kanallarında ilânını takip eden beşinci gün saat 15.00'te çağrısız olarak toplanır (İçtüzük, m.3)¹⁴². Daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi, 3'üncü¹⁴³ maddede yazılı olan durum dışında her Ekim ayının birinci günü çağrısız toplanır (İçtüzük, m.4).

Tatil, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını belli bir süre erteleyebilir. Bu ertelemeye “tatil” denir. Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınmadıkça TBMM her yılın 1 Temmuz günü tatile girer ve bir yasama yılı içinde üç aydan fazla tatil yapılamaz (İçtüzük, m.5)

¹⁴² Bu birleşimde, önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır. Andiçme töreninde bulunmayan milletvekilleri, katıldıkları ilk birleşimin başında ant içerler (İçtüzük, m.3)

¹⁴³ İçtüzük m.3: “Milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu kanallarında ilânını takip eden beşinci gün saat 15.00'te Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu çağrısız olarak toplanır. Bu birleşimde, önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır. Andiçme töreninde bulunmayan milletvekilleri, katıldıkları ilk birleşimin başında andiçerler. Andiçme, her milletvekilinin, Anayasadaki metni kürsüden yüksek sesle okuması suretiyle olur. Ara seçimde milletvekili seçilenler, katıldıkları ilk birleşimin başında andiçerler. Milletvekilleri, seçim çevresi, soyadı ve adlarının alfabe sırasına göre andiçerler.”

Türkiye Büyük Millet Meclisinin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesine ise “araverme” denir. TBMM’nin araverme kararı alması, Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü alındıktan sonra teklifin Genel Kurulca oylanması suretiyle olur (İçtüzük, m.6). Türkiye Büyük Millet Meclisi, tatil veya araverme sırasında Cumhurbaşkanı veya TBMM Başkanı tarafından toplantıya çağrılabilir. Böyle bir çağrı halinde, belirtilen gün ve saatte toplanır (İçtüzük, m.7).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süreye “yasama dönemi” denilmektedir (İçtüzük, m.1/1). Bu süre, erken seçim olmadığı takdirde dört yıldır (Ay. m.77). Her yıl, 1 Ekim’de başlayıp 30 Eylül’de sona eren süreye ise “yasama yılı” denir. Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısına “birleşim”; bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her birine ise “oturum denir” (İçtüzük, m.1)

B. Genel Kurulda Toplantı ve Karar Yetersayısı

TBMM’de görüşmelerin başlayabilmesi için Meclis Genel Kurulu’nda bulunması gereken en az üye sayısını ifade eden toplantı yetersayısı, anayasa’nın 96’ncı maddesine göre TBMM üye tamsayısının en az üçte biridir. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi için toplantı yetersayısında yaşanan tartışmalar neticesin bu husus tartışmalara mahal bırakmayacak şekilde, Anayasada 2007 yılında yapılan değişiklikle aynen şöyle ifade edilmiştir : “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır.*” Toplantı yetersayısının belirlenmesinde, Meclis üye tamsayısı göz önünde bulundurulur. Herhangi bir sebeple boşalmış olan üyelikler dikkate alınmaz. Bu husus, İçtüzüğün 2/1 maddesinde; “*Üye tamsayısı beşyüzdür. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliklerinde boşalma olması üye tamsayısını değiştirmez*” şeklinde ifade edilmektedir. Ancak, TBMM İçtüzüğünde öngörülen seçimler için siyasî parti gruplarının ve siyasî parti grubu mensubu olmayanların yüzde oranlarının hesaplanmasında, üye tamsayısından açık milletvekilliklerinin çıkarılması suretiyle bulunan sayı esastır (İçtüzük, m.2). Ayrıca, Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayanlar da yeter sayıya dahil edilirler (İçtüzük, m.146/2).

Birleşimi yöneten Başkan, her birleşimin başında yoklama yapmak değildir. Başkan, Genel Kurulda toplantı yeter sayısını ya müşahede ya da yoklama yoluyla

tespit eder. Eğer Başkan, birleşimi açtıktan sonra toplantı yetersayısı konusunda tereddüde düşerse o zaman yoklama yapar (İçtüzük, m.57/1). Toplantı yetersayısı, salt birleşimin basında değil görüşmelerin devamında da aranır¹⁴⁴. Görüşmelerin başlaması için öngörülmuş bir şartın, görüşmelerin devamı için aranmayacağını söylemek mantığa ters düşer. Toplantı yetersayısının varlığı konusunda eğer Başkanlık Divanınca bir tereddüt yoksa ve milletvekillerce¹⁴⁵ de yoklama talebinde bulunmak suretiyle toplantı yetersayısının bulunmadığına ilişkin bir itiraz yoksa, toplantı yetersayısının varlığını kabul etmek gerekir¹⁴⁶. Anayasa Mahkemesi de bir kararında aynı yönde içtihatla bulunmuştur¹⁴⁷,

Anayasanın 96'ncı göre bir konunun TBMM tarafından kabul edilmiş olması için gerekli olan gerekli olan karar yetersayısı ise Anayasada başkaca bir hüküm yoksa¹⁴⁸ toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz (Ay. m. 96)¹⁴⁹ İçtüzüğe göre salt çoğunluk ise “*belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur*” (İçtüzük, m.146/1). Fakat salt çoğunluk kavramının genel kabul gören tanımı “bir sayının yarısından fazlası” olan çoğunluktur. Toplantıya katılanların sayısının 400 olduğu bir toplantıda Anayasa'ya göre salt çoğunluk 201 iken, İçtüzüğe göre bu çoğunluk 200 olacaktır. Bu durumda anayasa ile İçtüzük hükmünün çatıştığını kabul etmek ve bu nedenle Anayasa hükmünü uygulayarak salt çoğunluğu yarından bir fazla olarak algılamak gerekmektedir.

¹⁴⁴ Gözübüyük, A. Seref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s.211

¹⁴⁵ “Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir” (İçtüzük, m.57/2).

¹⁴⁶ Gözübüyük, A. Seref, a.g.e., s.211

¹⁴⁷ “Birleşim basında yolunca yoklama yapıp çoğunluğun bulunduğu saptandığında, Karma Komisyona gönderme konusu görüşülürken yeter sayı olup olmadığına Başkanlık Divanınca tereddüde düşülmediği gibi üyeler de yeter sayı olmadığını ileri sürmediğine göre o sırada yeter sayının bulunduğunu kabul etmek yerinde olur.” E. 1972/24, K. 1973/21, (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITRAZ/K1973/K1973-21.htm>) (Erisim tarihi: 05.03.2011).

¹⁴⁸ 1982 Anayasası'nda bazı konularda karar alabilmek için özel karar yetersayıları aranmıştır. Anayasaya göre genel veya özel af çıkarmak için karar yetersayısı beşte üçtür (m.87). Anayasa değişikliklerinin kabulü için karar yetersayısı en az beşte üçtür (Ay. m.175).

¹⁴⁹ 1961 Anayasası döneminde, toplantı yeter sayısı her iki meclis için üye tamsayılarının salt çoğunluğu; karar yetersayısı ise toplantı katılanların salt çoğunluğu idi (1961 Ay. m.87).

C. Genel Kurul Gündemi ve Milletvekillerinin Gündem Hakkında Bilgilendirilmesi

Genel Kurul gündemi denildiği zaman, akla TBMM'nin bir günlük birleşiminde görüşülüp karar bağlanması gereken işlerin listesi gelmektedir. Ancak İttüzükte, “gündem” belli bir günde görüşülüp bitirilecek işlerin listesinden çok, TBMM'nin önünde yapılmak üzere bekleyen tüm işlerin listesini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu nedenle, çok uzun ve geniş içerikli bir liste olan TBMM gündemine bakan bir kişinin, Genel Kurulun herhangi bir günlük birleşiminde hangi işlerin görüşüleceğini anlaması oldukça zordur¹⁵⁰.

İttüzüğün, “gündem” başlığını taşıyan 49'uncu maddesine göre TBMM Genel Kurulunun gündemi şu kısımlardan oluşur:

1. *Başkanlığın Genel Kurula sunuşları.*
2. *Özel gündemde yer alacak işler.*
3. *Seçim.*
4. *Oylaması yapılacak işler.*
5. *Meclis soruşturması raporları.*
6. *Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler.*
7. *Sözlü sorular.*
8. *Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler.”*

Gündemdeki işlerin görüşülmesine ilişkin sıra Başkanlıkça alınış tarihlerine göre tespit edilir (İttüzük, m.49/4). Ancak Başkanlıkça, lüzum görülmesi üzerine, 8'inci bentteki işlerin (Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin) görüşme sırası, Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir. Hükümetin, esas komisyonların ve kanun teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemleri de Danışma Kurulunda görüşülür (İttüzük, m.49/5). Daha sonra Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü, Genel Kurulun onayına sunulur orada karar bağlanır (İttüzük, m.49/6). Görüldüğü üzere Meclis Başkanınca lüzumlu görülmesi, Danışma Kurulunca uygun bulunması ve Genel Kurulca da onaylanması üzerine, kanun tasarı veya teklifleri ile komisyonlardan gelen işlerin görüşülme sırası değiştirilebilmektedir. Başka bir ifadeyle belirtilen yöntemle işlerin görüşülme sırası

¹⁵⁰ TURAN, İter, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması – Sorunlar ve Öneriler”, *TBMM'nin Etkinliği* içinde, (Ed. İter TURAN), TESEV y., İstanbul, 2000, s. 82.

konusunda başkanlıkça alınmış tarihleri göz ardı edilebilmektedir. Bu da çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi grubu ya da gruplarının ve dolayısıyla bunların içinden çıkan hükümetin, kanun tasarı veya teklifleri ile komisyonlardan gelen işlerin görüşülme sırasını belirlemede etkin olduklarını göstermektedir. Bu yöntem bir yandan öncelikle görüşülmesi gereken kanun tasarı veya tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesini sağlarken; diğer yandan hükümetin görüşülmesini istemediği bir kanun tasarı ya da teklifinin Genel Kurulda görüşülmesini oldukça zorlaştırmaktadır.

Başkan, o günkü birleşimi kapatırken, gündemde bulunan hususlardan hangilerinin gelecek birleşimde veya birleşimlerde görüşüleceğini Genel Kurula bildirir. Bu husus ayrıca ilan tahtasında da ilan edilir (İçtüzük, m.49/7). Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda görüşülemez. Böyle birşey olabilmesi için Danışma Kurulunun görüşünün alınıp, Genel Kurulca o konuda bir karar verilmesi gerekir (İçtüzük, m.49/8).

Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile genel görüşme ve meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler ile sözlü sorular kısımlarının her biri için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilir (İçtüzük. m. 49/2). Seçim ve oylaması yapılacak işler için de haftanın belli bir günü ayrılabilir (İçtüzük. m. 49/3). Danışma Kurulu ayrıca, Anayasa ve İçtüzüğün emredici hükümleri uyarınca, belli bir sürede sonuçlandırılması gereken, belli bir veya birkaç konunun yer alacağı özel gündemler ve görüşme günleri de tespit edebilir. Bu konular, özel gündemde Başkanlık sunuşundan sonra yer alır. Özel gündem maddelerinden sonra, genel hükümler gereğince tespit olunmuş gündem maddelerine yer verilir (İçtüzük, m.50).

Yukarıda belirtilen gündem sıralamasında, Kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi gündemin son sırasında yer alması dikkat çekicidir. Bu durumun, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinin daha az önemli olması değil, bunların görüşülmesine daha fazla zaman ayrılmak istenmesidir. Tasarı veya tekliflerin görüşülmesi genellikle İçtüzüğün 54. Maddesinde belirtilen olağan çalışma saatlerinin dışında gerçekleştiği için gündemde son ırada yer alması da bu durumdan kaynaklanan zorunlu bir sonuçtur.

Genel Kurul gündemi tespit edildikten sonra, riyasi parti gruplarının ve milletvekillerinin gerek yasama fonksiyonlarını, gerekse yürütmenin denetlenmesi fonksiyonlarını iyi bir şekilde yerine getirebilmeleri için parlamentoya gelen işlerden

ve özellikle Genel Kurul gündeminden zamanında ve doğru bir şekilde haberdar olmaları gerekmektedir. Bu konuda gerçekleştirilecek etkin bir bilgi akışının, yasama faaliyetlerinin daha verimli yürütülmesine sebep olacağı aşıkardır. Bu düşünceden hareketle İçtüzüğün 51'inci maddesinde, siyasi parti grupları ve milletvekillerinin gündem hakkında bilgilendirilmesi için “Gelen Kâğıtlar Listesi”nin dağıtılması öngörülmüştür. Bu hüküm gereğince; “*Başkanlığa gelen kanun tasarı ve teklifleri, resmî tezkereler ve komisyon raporları ile soru, genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve gensoru önermeleri, gelen kâğıtlar listesinde yayımlanır. Bunlardan Genel Kurula sevk edilenler bu listede ayrıca belirtilir. Başkanlığa geliş tarihleri de ayrıca gösterilir*” (İçtüzük, m.51/1). Gelen kâğıtlar, milletvekillerine, Meclisin toplantı günleri dağıtılır ve tutanağa eklenir (İçtüzük, m.51/2). Tatile rastlamadığı takdirde, Gelen Kağıtlar, Cumartesi ve Pazar hariç, her gün yayımlanır, ilan tahtasına asılır ve ilk birleşim tutanağına eklenir (İçtüzük, m.51/3).

Gelen Kâğıtlar Listesi, adeta, işlem görmek üzere TBMM’ye sunulan yasama ve denetim belgelerinin, özetlerini, geliş tarihlerini, nereden geldiğini ve genellikle bir sonraki aşamada işlem görmek üzere nereye gideceğini gösteren yazılı birer duyuru niteliğindedirler¹⁵¹.

Siyasi parti gruplarını ve milletvekillerini bilgilendirmeye yönelik bir diğer uygulama da “Komisyonlar Bülteni”nin yayınlanmasıdır. İçtüzüğün 47/1. maddesine göre: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı yılda iki defa komisyonlar bülteni yayımlar. Bu bültende, komisyonlara havale edilmiş veya komisyonlarca Genel Kuruldan geri alınmış yahut Genel Kurulca komisyonlara geri verilmiş işlerin hangi safhada olduğu belirtilir. Bu bülten, Genel Kurul tutanağına eklenir.*” Ayrıca, yasama döneminin başında, önceki dönemde sonuçlandırılmayan ve İçtüzüğün 77. maddesi uyarınca hükümsüz kalan işlerle, yine önceki dönemden kalmakla birlikte, yeni dönemde hükümsüz sayılmayan işleri gösterir listeler de dağıtılarak yeni dönemin ilk birleşiminin tutanağına eklenerek siyasi parti grupları ve milletvekilleri bilgilendirilir.

¹⁵¹ İBA, Şeref, Rauf, BOZKURT, 100 Soruda Parlamento, Nobel y., Ankara, 2004, s.63

D. Genel Kurul Görüşmeleri

Komisyonunda görüşmeleri tamamlanan kanun tasarı veya teklifleri Genel Kurul'a geldiğinde, Genel Kurul, tasarı veya teklif üzerindeki görüşmelerini, esas komisyondan gelen bu rapor üzerinden yürütülür (İçtüzük, m.23/2). Esas komisyondan gelen rapor üzerinde Genel Kurul'da görüşmeler yapılırken nasıl bir yol izleneceği konusunda İçtüzük, ayrıntılı düzenlemelere yer vermiştir. Başka bir ifadeyle tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesine ilişkin kurallar, komisyonlarda görüşülmesine ilişkin kurallara göre daha ayrıntılıdır. Ancak Genel Kurul görüşmelerinde yapılan değerlendirmeler, komisyonlardakinin aksine daha çok siyasi niteliktedir. Yani görüşülmekte olan tasarı veya teklifinin teknik özelliklerine ve esasına fazla girilmez.

Genel Kuruldaki her görüşmede hükümet temsilcisi, kanun tasarı veya teklifinin görüşülmesinde ise ilgili komisyon temsilcisi, görüşmeler süresince hazır bulunmalıdırlar. Genel Kurul görüşmelerinde, hükümet adına görüş bildirmek üzere Başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi, hükümet temsilcisi olarak, her görüşmenin başından sonuna kadar, olarak hazır bulunurlar. Bu kimseler görüşmenin başında hazır değilse, o konudaki görüşme bir defalık gelecek birleşime bırakılır (İçtüzük, m.62)¹⁵². Eğer bir defalık ertelemeye rağmen, ikinci birleşimde hükümet temsilcisi Genel Kurul görüşmelerinde hazır bulunmaz ise o zaman kanunun lafzı gereği Genel Kurul görüşmeleri ikinci kez ertelenmeyecek ve hükümet temsilcisi olmadan gerçekleştirilecektir. Tasarı veya teklifin Genel Kuruldaki görüşmelerinin başlayabilmesi için komisyon temsilcisinin de Genel Kurulda kendisine ayrılan yerde hazır bulunması gerekmektedir. Komisyonlar, Genel Kurulda başkan veya başkan vekili ya da o iş için seçilen özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil edilir (İçt. m. 45). İçtüzüğün komisyon temsilcisinin Genel Kurulda temsiline ilişkin 45'inci maddesinde 62'inci maddedeki gibi bir defalığına ertelenme gibi olmadığı için uygulamada komisyon temsilcisinin bulunmaması durumunda erteleme sürekli olarak yapılmaktadır.

¹⁵² İçtüzüğün 62. madde hükmü, sadece kanun tasarı veya teklifinin görüşülmesi için değil; Genel Kuruldaki bütün görüşmeler için getirilmiş genel bir kuraldır.

Genel Kurul görüşmelerindeki parti disiplininin, komisyon görüşmelerindeki parti disiplininden daha sıkı olduğu da görülmektedir. Bu disiplin genellikle grup başkan vekilleri tarafından milletvekillerini yönlendirmek suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Tasarı veya tekliflerin Genel Kuruldaki görüşme yöntemine baktığımızda ise bu konunun İçtüzüğün 81'inci maddesinde düzenlendiğini görmekteyiz. İçtüzüğe göre, Genel Kurulda öncelikle tasarı veya teklifin tümü üzerinde görüşme yapılır. Tasarı veya teklifin tümünün görüşülmesinden sonra, soru-cevap işlemine geçilir. Bu işlem de bittikten sonra, tasarı veya teklifin maddelerine geçilir. Maddeler üzerinde de tek tek görüşmeler yapıp oylandıktan sonra, tasarı veya teklifin tümü oylanır. Şimdi tasarı veya teklifin Genel Kurulda görüşülmesi sürecinde hükümetin ve siyasi partilerin etkilerini anlayabilmek için tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesi usulüne daha yakından bakalım.

1. Tasarı veya Tekliflerin Tümü Üzerinde Görüşmeler

Daha önce de belirtildiği üzere, Genel Kurulda tasarı veya teklifin önce tümü hakkında görüşme açılır (İçtüzük, m.81/1). Tasarı veya teklifin tümü hakkında görüşme açıldığında, tasarı veya teklif üzerinde konuşmalara geçilir. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde, komisyon, hükümet, siyasi parti grupları ve iki üye konuşabilir. Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmadığı müddetçe; kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasî parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yirmişer, üyeler tarafından da onar dakika konuşma yapılır (İçtüzük, m.81/3). Görüldüğü üzere burada siyasi parti gruplarının ve hükümetin konuşma süreleri birbirine eşittir.

Genel kurul görüşmelerinde konuşma konusunda ilk öncelik esas komisyona, ikinci öncelik Hükümete, üçüncü öncelik siyasî parti gruplarına verilir. Siyasî parti gruplarına kendi aralarında istem sırasına göre söz verilir (İçtüzük, m.61/4). Son söz ise milletvekilinindir (İçtüzük, m.61/6).Uygulamada Komisyonun, Genel Kurul'da görüşülen işinin tasarı veya teklif olması durumunda, komisyon tarafından herhangi bir açıklama veya konuşma yapılmadığı görülmektedir. Hükümet ise konuşma hakkını, daha çok muhalefet parti grupları tarafından yapılan, çoğu eleştirel nitelikte olan ve açıklama yapma gereksinimini doğuran konuşmalara cevaben

kullanmaktadır. Bu nedenle görüşmeler daha çok siyasi parti gruplarının ve şahısların konuşmaları üzerine yürümektedir¹⁵³.

Konuşmaların yapılmasının ardından, eğer görüşmelerin devam etmesine dair bir önerge verilmemiş ise, Başkan tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlandığını bildirir (İçtüzük, m.72/1). Eğer, “görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmiş ve bu önerge de Genel Kurulun işaret oyuyla kabul edilmiş ise¹⁵⁴, birinci fıkra gereğince siyâsî parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci defa konuşma hakkı doğar”. İkinci konuşma hakkının komisyon ve hükümete değil de sadece siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine tanınması kanaatimce isabetli bir düzenlemedir. Komisyon ve hükümet gerekli izahatı ilk konuşmada yaptıktan sonra, yasama faaliyetinin son sözü söyleme noktasında asıl aktörleri olan siyasi parti grupları ile milletvekillerinin konuşması yerinde bir tercihtir. “İkinci defa konuşma Bu durumda konuşma süreleri yukarıda belirtilen sürelerin yarısı kadardır”, yani onar dakikadır (İçtüzük. m. 60/8).

Tasarı veya teklifin tümü üzerine yapılan konuşmalar tamamlandıktan - önerge verilip kabul edilmişse ikinci konuşmalar da yapıldıktan- sonra, tümü üzerinde soru-cevap işlemine geçilir. Hükümete ve komisyona soruların yöneltildiği bu aşamada (tümü üzerindeki soru-cevap kısmında) soru-cevap süresi yirmi dakikadır (İçtüzük, 60/7, 81/1-b). Ancak uygulamada, tasarı veya teklifin tümü üzerindeki soru-cevap kısmında sorulan soruların çoğunun, görüşülen tasarı veya teklifin konusundan uzak olduğu ve genellikle bu aşamada milletvekillerinin daha çok seçim çevrelerine ilişkin sorunları, Meclis Başkanlığı aracılığıyla hükümet temsilcisine sordukları görülmektedir. Hatta tasarı veya tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap kısmı çoğu zam muhalefet partilerine mensup üyelerin seçim bölgelerinin sorunlarını hükümet temsilcisi bakana iletebilmelerinin en kısa, bazen de tek yolu olma misyonunu üstlenmektedir. Muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin bu tavrı bir anlamda, yürütme organının dolaylı olarak denetimini de gerçekleştirmektedir¹⁵⁵.

¹⁵³ PEHLİVAN, a.g.e., s.89

¹⁵⁴ Görüşmelerin devam etmesine dair verilen önergeler, değişiklik önergelerinin aksine bir üye tarafından da verilebilir.

¹⁵⁵ ÇELİKER, a.g.e., s.199

Tasarı veya teklif üzerindeki konuşmaların ve soru-cevap kısmının tamamlanması ile tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanmış olur. Tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasının ardından tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi oylanır (İçtüzük, m.81/1-c).ve daha sonra da tasarı veya teklifin tümü oylanır (İçtüzük, m.81/1-e).“*Maddelerine geçilmesi veya tümü kabul edilmeyen kanun tasarı ve teklifleri, Genel Kurulca reddedilmiş olur*” (İçtüzük, m.81/5). Komisyon raporu tasarı veya teklifin reddine ilişkinse, redde ilişkin komisyon raporu Genel Kurul tarafından kabul edilirse tasarı veya teklif reddedilmiş olur. Genel Kurulun, komisyonun ret raporunu kabul etmemesi durumunda ise tasarı veya teklif tekrar komisyona gönderilir (İçtüzük, m.82).

Genel Kurulca kabul edilip yayınlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilen bir kanunun yayınlanmasının Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmaması ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmesi üzerine, geri gönderilen kanunun, sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine, kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz olarak karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Ancak kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise kanunun görüşülmesi yukarıda izah edildiği şekliyle genel kurallara göre yapılır.

2. Tasarı veya Teklifin Maddeleri Üzerinde Görüşmeler

Tasarı veya teklifin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildiğinde, her bir madde hakkında ayrı ayrı görüşme açılır ve her bir maddenin görüşülmesi tamamlandıktan sonra maddeler ayrı ayrı oylanır. Maddeler üzerinde yapılan konuşmaların süresi, tasarı veya teklifin tümü üzerinde yapılan konuşma sürelerinin yarısı kadardır (İçtüzük, m. 81/4). Maddeler üzerinde konuşmalar yapıldıktan sonra tıpkı tasarı veya teklifin tümü üzerinde yapılan görüşmelerde olduğu gibi İçtüzüğün 72’inci¹⁵⁶ maddesine göre, görüşmelerin devamına dair önerge verilebilir. Eğer, “*görüşmelerin devam etmesine dair önerge*

¹⁵⁶ İçtüzük m.72: “Tüzükte başkaca bir hüküm yoksa, her konuda, her siyasî parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer defa konuşma hakları vardır. Bu konuşmalar yapıldıktan sonra görüşmelerin devam etmesine dair önerge verilmemişse, Başkan görüşmelerin tamamlandığını bildirir.

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

verilmiş ve bu önerge de Genel Kurulun işaret oyuyla kabul edilmiş ise, birinci fıkra gereğince siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci defa konuşma hakkı doğar". İkinci kez verilen konuşma hakkının süresi, birinci kez verilen konuşma süresinin yarısı kadardır (İçtüzük, m.60/8).

Tasarı veya teklifin maddeleri üzerine yapılan konuşmalar tamamlandıktan - önerge verilip kabul edilmişse ikinci konuşmalar da yapıldıktan- sonra, maddeler üzerinde soru-cevap işlemine geçilir. Maddeler üzerinde soru-cevap işlemi 10 dakika süre ile sınırlıdır (İçtüzük, m. 81/1-b). Uygulamada genelde soru-cevap işleminin tasarının tümü üzerinde yapıldığı; maddeler üzerinde soru-cevap işleminin çok fazla uygulanmadığı görülmektedir¹⁵⁷. Görüşmelerin tamamlanmasından sonra, varsa görüşülen maddeyle ilgili değişiklik önergelerinin işlemlerine geçilir. (Maddeler üzerinde verilen değişiklik önergeleri karmaşık ve önemli bir süreç olduğundan bu konu bir sonraki başlık altında ayrıntılarıyla incelenecektir.) Önergeler aşaması da bittikten sonra görüşülen madde Genel Kurulun oyuna sunulur. Oya sunulan madde, ya kabul edilir ya da reddedilir. Eğer oylamaya sunulan madde reddedilmiş ise o madde kanun tasarısı veya teklif metninden çıkarılır. Madde üzerindeki oylama tamamlandıktan sonra, diğer maddenin görüşmelerine geçilir (İçtüzük, m81/1).

TBMM, 7.2.2001 tarih ve 713 sayılı Kararı ile İçtüzüğün 81. Maddesinde yasama çalışma ve faaliyetlerine hız kazandırmak amacıyla değişiklik yapmış ve tasarısı veya teklifin maddeleri üzerinde komisyona, hükümete ve siyasi parti gruplarına verilecek konuşma süresinin beşer dakika olacağını hükme bağlamıştı¹⁵⁸. Ancak Anayasa Mahkemesi, yapılan düzenlemenin yasama çalışma ve faaliyetlerinde güdülen amacın yerine getirilmesini sağlayamayacak derecede olduğunu gerekçe göstererek tasarısı veya teklifin maddeleri üzerinde komisyona, hükümete ve siyasi parti gruplarına beşer dakikalık süreyle söz verilmesini öngören İçtüzük hükmünü iptal etmiştir¹⁵⁹.

¹⁵⁷ PEHLİVAN, a.g.e., s.92,-93

¹⁵⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Karar, m.3, Karar No:713, Karar Tarihi: 07.02.2001, Resmi Gazete: 9.2.2001 – 24313, Erişim Tarihi: 08.03.2011, http://www.belgenet.com/2001/ictuzuk_02.html

¹⁵⁹ "...yasama faaliyetlerine siyasi partilerin, hükümetin, komisyonların ve üyelerin katılımlarının sağlanması için yapılan konuşmaların, kanunun konusu, kapsamı, madde sayısı, maddelerin içeriği, fıkra ve bent gibi yapısal özellikleri gözetilerek Meclis iradesinin sağlıklı oluşumuna olanak verecek bir süre içinde yapılması gerekir. 81. maddenin üçüncü fıkrası ile kanun tasarısı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşmalar için tanınan sürenin kısalığı da gözetildiğinde

“Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün veya maddelerinin oylanması, açık oylamaya tâbi işlerden değilse, yirmi üyenin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde işaretle yapılır.” (İçtüzük, m.81/2). Oylamaların işaret oyuyla yapılması siyasi parti grup başkan vekillerinin Genel Kurulda tüm parti üyelerini yönlendirmesi konusunda önemli kolaylık sağlamaktadır. Genellikle parti grup başkan vekilleri, Genel Kuruldaki çalışmalarda tüm üyelerin göreceği şekilde en ön sırada oturmakta, üyeler “kabul” veya “ret” yönünde ellerini kaldırmadan önce grup başkan vekiline bakmakta ve onun tavrına göre hareket etmektedirler.

3. Genel Kurulda Değişiklik Önergeleri

Nasıl ki TBMM komisyonları, başkanlığa sunulmuş olan, kanun tasarı veya teklifleri üzerinde görüşmeler esnasında değişiklik yapabiliyorsa, Genel Kurul da komisyonlarda görüşülerek kendisine gelen tasarı veya teklifler üzerinde, Komisyon çalışmaları esnasında değişiklik yapabilir. Bu değişiklikler, milletvekilleri, esas komisyon ve hükümet tarafından n Başkanlığa verilen ve oya sunularak karar verilmesi istenen “önerge”ler aracılığıyla yapılır (İçtüzük, m.87). Genel Kurulda verilecek önergeler komisyonda verilen önergelerin aksine süre, sayı ve şahıs itibarıyla sınırlıdır. Verilen önergenin işleme alınması halinde önerge sahibine önergesi hakkında konuşması için Genel Kurulda söz verildiğinden gerek iktidar gerekse muhalefet parti grupları tarafından önerge verme hakkının kullanılması büyük önem taşımakta ve bu nedenle önerge verilmesi, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi sürecinde çokça tartışılan konuların başında gelmektedir.

Değişiklik önergelerinin verilmesi İçtüzüğün 87’inci maddesinde düzenlenmiştir. İçtüzüğe göre: “*Kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa, kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önergeleri verebilir. Bu esaslar dairesinde milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için yedi önerge verilebilir. Her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hak;*

maddeler üzerinde siyasi parti grupları, hükümet ve komisyona dava konusu dördüncü fıkra ile tanınan 5 dakikalık sürenin bunların yasama faaliyetlerine katılımını ve işlevlerini yerine getirmelerini sağlayacak yeterlilikte olmadığı sonucuna varılmıştır.” AYM Kr: E 2001/129, K. 2002/24, K.T. 31.1.2002, R.G. 18.6.2002 – 24789.

ilgili siyasî parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir.” (İçtüzük, m.87/1) Görüldüğü üzere Genel Kurulda, milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önergesi verebilecektir. Milletvekilleri tarafından verilecek önergelerin sayısı yedi ile sınırlandırılmıştır. Buna göre, Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil olmak üzere, milletvekilleri tarafından her madde için en fazla yedi önerge verilebilecektir. Bununla birlikte, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı olduğu için milletvekilleri tarafından verilecek yedi önergenin en az biri de bir siyasi parti grubuna mensup milletvekilinin olacaktır. Siyasi parti gruplarının bu haklarını kullanmamaları durumunda, bu hak diğer parti grupları ya da bağımsız milletvekilleri tarafından kullanılabilir. Değişiklik önergesi vermede, İçtüzüğün bu hükmünün, siyasi parti gruplarına, milletvekillerine oranla üstünlük tanıdığı görülmektedir.

Komisyon raporunda imzası bulunan bir komisyon üyesi, komisyon raporunda çekimser veya karşı oy kullandığı konular dışında, sözcüden soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz (İçtüzük, m.42/4). Buna göre, komisyon raporuna aykırı veya muhalif olduğunu belirtmeyen bir komisyon üyesinin konuşma yapamaması ve soru bile soramamasının karşısında, bundan daha önemli bir aşama olan değişiklik önergesini de, veremeyeceğini evleviyetle, kabul etmek gerekir. Nitekim uygulama da bu yönde olup, muhalif ya da çekimser olduğunu belirtmemiş komisyon üyesi, değişiklik önergesi verememektedir¹⁶⁰.

Milletvekillerinin vereceği önergelere bir sayı sınırlaması konulmuş iken Hükümet ve komisyonun vereceği önergelere herhangi bir sayı sınırlaması konulmadığı görülmektedir. Bunun nedeni ise hükümet ve komisyonca verilecek değişiklik önergelerinin ancak görüşülen kanun tasarı veya teklifi metninde değişiklik yapılmasında zorunluluk görülen durumlarda olabileceği bunun dışında hükümet ve komisyonun bu hakkı yasanın çıkmasını engelleme noktasında bir istismar vasıtası olarak kullanmayacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

Değişiklik önergeleri, Başkanlıkça, komisyon raporunun, sıra sayısı adı altında basılıp dağıtılmasından itibaren Başkanlığa verilebilir. Tasarı ve teklifin

¹⁶⁰ İBA ve BOZKURT, 100 Soruda Parlamento, s. 179.

görüşülmesine başlanmadan önce verilecek değişiklik önermeleri bir milletvekilinin imzası ile verilebilir. Ancak, tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önermelerinin işleme konulması için en az beş milletvekilince imzalanmış olması gerekir (İçtüzük, m.87/2). Değişiklik önermelerinin ilk verilme anı belli iken, önermelerin en son ne zamana kadar verilebileceği konusu içtüzükte netleştirilmiş değildir Bununla ilgili olarak uygulamada, değişiklik önermelerinin ancak ilgili madde üzerinde verilmiş önermelerin işleme alınması anına kadar verilmesinin kabul edildiği görülmektedir¹⁶¹.

Kanun tasarı ve teklifleri ile ilgili verilen önermelerin işleme konulması için önermenin, görüşülmekte olan konu ile ilgili olması gerekmektedir. Bu nedenle, görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan ve başka kanunlarda ek ve değişiklik getiren, yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önermeleri işleme konulmaz (İçtüzük, m.87/3). Görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen bir önermeye komisyonun salt çoğunlukla katılatılması üzerine, bu önerge üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır (İçtüzük, m.87/4). Eğer komisyonun salt çoğunluğunu oluşturacak sayıda üye, komisyon sıralarında yoksa, önerge işleme konulamaz.

Değişiklik önermelerinde, değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilmelidir. Değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümleri açıkça belirtmeyen önermeler ile şarta bağlı önermeler işleme konulmaz (İçtüzük, m.87/5). Değişiklik önermeleri verilirken bu önermenin neden verildiği de belirtilir. Yani değişiklik önermeleri gerekçeli olmalıdır. Eğer önermenin gerekçesi beşyüz kelimeden fazla ise, önerge sahibi önermesine beşyüz kelimeyi geçmeyen bir de özet eklemek zorundadır (İçtüzük, m.87/6).

Değişiklik önermesi verildikten sonra Başkan, önermenin verilmesiyle ilgili olarak, komisyonu ve siyasi parti gruplarını derhal bilgilendirir (İçtüzük, m.87/7). Bu bilgilendirme işleminden sonra, değişiklik önermeleri önce veriliş, sonra anayasaya aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur (İçtüzük, m.87/8). Bir kanun tasarı veya teklifinin Genel Kuruldaki görüşülmesi sırasında tasarı veya teklifin belli bir

¹⁶¹ PEHLİVAN, a.g.e. s.105

maddesinin Anayasaya aykırı olduğu ileri süren ve bu nedenle reddini isteyen önergeler, diğer önergelerden önce oylanır (İçtüzük, m.84). Beşten fazla imzalı önergelerde imzaların hepsi okunmaz sadece ilk beş imza okunur ve önerge o günkü birleşimin tutanağına eklenir (İçtüzük, m.87/8).

Önergeler üzerinde işleme başlandığında Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Eğer komisyon ve Hükümet önergeye katılmıyorsa, katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önergenin sahibine, önergeyi açıklaması için beş dakikayı geçmemek üzere süre verilir. Eğer önerge sahibi, önergesinin gerekçesinin okunmasını istemiş ise o zaman önerge hakkında söz verilmez (İçtüzük, m.87/9). Komisyon temsilcisinin, komisyon metninde değişiklik öngören bir önergeye katılabilmesi için daha önce de belirtildiği üzere komisyonun çoğunluğun komisyon sıralarında hazır bulunması gerekmektedir. Zira temsilcinin görevi Genel Kurul'da komisyon metnini savunmaktan ibarettir. Bu nedenle komisyon temsilcisi, hükümetin katıldığı değişiklik önergelerine, zımnen katıldığını göstermek için, “çoğunluğumuz olmadığı için katılamıyoruz” veya “uygun görüşle takdire bırakıyoruz” şeklinde ifadeler kullanarak komisyonun tavrını beyan etmektedirler¹⁶². Önergeler, hakkında hükümet ve komisyonun görüşü sorulduktan ve şartları oluşmuşsa önerge sahibine de söz verildikten sonra önergeler, işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. Komisyonun katılmadığı ancak Genel Kurulun kabul ettiği önerge varsa bu önergeyi ve ilgili maddeyi komisyon geri isteyebilir¹⁶³. Önerge ve ilgili maddenin geri verilmesi kabul edildiği takdirde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlar veya kendi metninin aynen kabulünü isteyebilir. Bu konuda karar verecek olan Genel Kuruldur ve Genel Kurulun verdiği karar kesindir (İçtüzük, m.87/10). Değişiklik önergesi oya sunulduğunda ya kabul edilir ya da reddedilir. Eğer önerge reddedilirse, Genel Kurul görüşmelerine esas olan komisyonun kabul ettiği metin oylanır. Değişiklik önergesi kabul edilirse, bu durumda madde metni kabul edilen

¹⁶² Meclis tutanaklarına baktığımızda Komisyon'un bu ifadelerine rahatlıkla rastlanabilmektedir. Bakınız: Erişim Tarihi : <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b023m.htm>

¹⁶³ İçtüzük madde 88: “Esas komisyon veya Hükümet, tasarı veya teklifin tümünün, belli bir veya birkaç maddesinin, komisyona geri verilmesini, bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem, görüşülmeksizin yerine getirilir. Tasarı veya teklifin tümü geri istenmişse, tasarı veya teklif hakkında verilen bütün önergeler esas komisyona verilir. Tasarı veya teklifin belli bir veya birkaç maddesi geri istenmişse, o madde veya maddeler hakkındaki önergeler esas komisyona verilir.”

önerge çerçevesinde tekrar oylanır. Kabul edilen değişiklik önergesinden sonra aykırılık derecesine göre işleme alınacak önerge var ise, bunlar da konusuz kalacağı için okunup işleme alınmaz.

Tasarı veya teklifin maddeleri de oylandıktan sonra tümünün oylanmasından önce, tasarı veya teklifin belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini gerekçeli bir önerge ile esas komisyon veya Hükümet bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Böyle bir istem karşısında Danışma Kurulunun görüşü alınır ve daha sonra bu istem, Genel Kurulca, görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır (İçtüzük, m.89)¹⁶⁴. Görüldüğü üzere burada siyasi partilere ve milletvekillerine, tasarı veya teklifin belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini isteme hakkı verilmemiştir. Hükümetten veya komisyondan gelen böyle bir talebin mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi milletvekilleriince Genel Kurulda kabul edilmeme ihtimali pek mümkün gözükmemektedir.

Daha öncede belirtildiği üzere, Genel Kurulda maddeler üzerinde verilebilecek önerge sayısını, İçtüzük yedi önerge ile sınırlamıştır (İçtüzük, m.87/1) Uygulamada, iktidar partisi grubu milletvekillerinin, muhalefet partisi milletvekilleri tarafından verilebilecek önergelerin yasam sürecini yavaşlattığını düşündükleri ve bu nedenle yasama sürecinin yavaşlatılmasının önüne geçmek amacıyla tasarı veya teklif gündeme alınır alınmaz bu yedi adet önerge verme sayısını doldurmak için önerge verdikleri görülmektedir. Daha sonra Genel Kurulda verilen önergelerle ilgili madde, görüşmeye açılıp iktidar partisi milletvekilleriince verilen önergeler okunduktan sonra önerge sahiplerinin ya önergelerini geri çektikleri, böylece önergesinin tekrar okunmamasını sağlayarak önerge üzerinde görüşme yapılmasını engelledikleri ya da önergeler Genel Kurulda okunup işleme alındıktan sonra, önerge sahibi üye veya üyelerin önerge üzerine konuşma yapmadıkları, özellikle kısa tuttukları gerekçelerin okunması ile yetindikleri ve daha sonra da oya sunulan bu önergelerin, Genel Kurulca reddedildiği görülmektedir. Böylece, geri çekilen bu önergelerin yerine geçmek üzere ilk yedi önerge arasına girememiş diğer önergeler sırasıyla okunup işleme alınmadığından hükümetçe kanun yapım süresinden tasarruf sağlanmaktadır. Hükümetin kanun yapma sürecinden zaman açısından tasarruf

¹⁶⁴ “Anayasa değişikliği görüşmelerinde bu madde hükmü uygulanmaz.” İçtüzük, m.89/3).

yapmak için başvurduğu bir yol da Muhalefet partisi milletvekillerinin önermeleri üzerinde konuşma yapmalarını önlemek için muhalefet partisi milletvekillerinin önermelerine hükümetin katılması, ancak, iktidar partisi milletvekillerinin olumsuz oy kullanmasıdır¹⁶⁵. Çünkü İçtüzük gereği önerge sahibinin konuşma yapabilmesi için, hükümetin veya komisyonun önergeye katılmamış olması gerekmektedir (İçtüzük, m.87/). Kanaatimce, siyasi parti grupları ve milletvekillerinin önerge verme hakkının iktidar partisi tarafından bu şekilde engellenmesi, başka bir ifadeyle kanun yapma sürecinde muhalefet partisi gruplarının ve milletvekillerinin etkinliğini azaltan bu tür uygulamaların önüne geçilebilmesi için İçtüzüğün önerge verme hakkını yedi ile sınırlayan 87'inci maddesine; “*iktidar partisi milletvekilleri her madde için en fazla iki önerge verebilirler*” şeklinde bir hüküm eklenmesi Genel Kurul çalışmalarında iktidar ve muhalefet ilişkilerinin daha adil düzenlenmesi ve iktidarın bir nevi denetlenmesi açısından daha isabetli olacaktır.

Kanun tasarısı veya teklifi için bireysel veya grup dışı bir anlaşma sonucunda milletvekillerinin gruplarına haber vermeksizin değişiklik önergesi vermesi mevzuat açısından mümkün olsa da bu tür önergelerin Genel Kurulda kabul edilme ihtimali çok düşüktür. Ancak buna rağmen milletvekillerinin gruplarına haber vermeksizin kanun tasarısı veya teklifi vermelerini engellemek için siyasi partilerin grup iç yönetmeliklerinde bu tür girişimleri engelleyecek hükümlere yer verdikleri görülmektedir¹⁶⁶.

4. Temel Kanunlar Üzerinde Görüşme

İçtüzüğün, 91'inci maddesine göre genel kanunlarla ilgili tasarı veya tekliflerin görüşülmesi konusunda farklı bir yöntem izlenebilir. Bunun nedeni, “*Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi temel kanunları veya İçtüzüğü bütünüyle değiştiren tasarı veya tekliflerin*” Genel Kurulda özel bir yöntemle

¹⁶⁵ PEHLİVAN, a.g.e., s.110

¹⁶⁶ Milletvekillerinin önerge verme konusuyla ilgili Ak Parti (m.28/4) ve MHP (m.35/4) grup iç yönetmeliklerindeki yer alan ortak hüküm şöyledir: “Meclis Genel Kurullarında veya Komisyonlarında, kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi esnasında, grup üyelerince verilecek önergeler bahis konusu olduğunda, oturum esnasında ortaya çıkan acele hallerde, o konuda grubun bağlayıcı kararı varsa önerge sahibi önergesini vermeden önce, görüşme konusu üzerinde grubun sözcülüğünü yapan üye ile ayrı bir grup sözcüsü yoksa Grup Başkanı veya Başkan Vekillerinden birisi ve Komisyon oturumunda da Komisyon Başkanı ile görüşür. Muvafakat edilmediği takdirde bahis konusu önerge o oturumda verilmez.” Benzer Hüküm CHP grup iç yönetmeliğinin 53'üncü maddesinde de vardır.

görüülerek böyle hacimli yasa değişikliklerinin görülmelerini kısa sürede sonuçlandırmaktır¹⁶⁷. İtüzükteki düzenlemeye 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 İtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.*” (İtüzük, m.91/1). Temel yasa tasarı veya teklif ile ilgili olarak milletvekillerinin verilebilecekleri değişiklik önerileri anayasaya aykırılık önerileri dahil ikidir¹⁶⁸. Düzenlemeye göre bölümler üzerindeki soru-cevap süresi de onbeş dakikadır (İtüzük, m.91/4). 91’inci maddede belirtilen özel hükümler dışında tasarı veya teklifin görüülmesi, İtüzükteki ilgili genel maddeler uygulanacaktır.

Artık günümüzde kapsamlı yasaların tasarı veya tekliflerinin görüülmesi için özel görüşme yöntemlerinin oluşturulmasının bir zorunluluk haline geldiği kabul edilmektedir. Tartışmalar daha çok özel görüşme yönteminin nasıl olacağı konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, muhalefet partisi milletvekillerinin söz hakkını kısıtlayan düzenlemelerden ziyade uzlaşma temeline dayanan düzenlemelerin tartışma yaratmayacağı kuvvetle muhtemeldir. Temel yasalara ilişkin özel düzenleme getiren 91’inci maddenin ilk halinde Danışma Kurulunun oy birliği

¹⁶⁷ ÇELİKER, a.g.e., s., 206

¹⁶⁸ “Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dahil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır” (İtüzük, m.91/2). “Yeni bir madde olarak görüülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir.” (İtüzük, m.91/3).

aranırken daha sonra düzenlemelerle Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının Genel Kurula öneri getirebilmelerinin yolu açılmıştır. Bu düzenleme karşısında iktidar partisi, Danışma Kurulunda uzlaşma için fazla çaba gösterme zahmetine girmeden konuyu çoğunluğu elinde bulundurduğu Genel Kurula götürme şansını yakalamıştır. Bu da iktidar partisinin İçtüzüğü'nün 91/1 maddesinde tanımlanan “temel kanun” kavramına nelerin girdiğini ve hangi yasaları özel görüşme yöntemiyle görüşüleceği konusunda¹⁶⁹ önemli bir tasarrufa kavuşmasını sağlamaktadır.

5. Son Konuşmalar ve Tasarı veya Teklifin Tümü Üzerinde Oylama

Tasarı veya teklifin maddeleri üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan ve reddedilen maddeler tasarı veya tekliften çıkarıldıktan sonra maddelerin tümü üzerinde oylama yapılır (İçtüzük, m.81/1-e) “*Tasarı veya teklifin tümünün kesin olarak oylanmasından önce milletvekilleri, ne yolda oy kullanacaklarını kürsüden belirtmek isterlerse, Başkan lehte ve aleyhte birer kişiye söz verir. Bu konuşma kısa, açık ve gerekçeli yapılır.*” (İçtüzük, m.86). Bu son konuşmaların amacı diğer milletvekillerinin oy kullanmadan önce kanaatlerini etkilemektir. Son konuşmalar da yapıldıktan sonra maddelerin tümü oylanır ve oylama sonucunda tasarı veya teklif ya kabul edilir ya da reddedilir. Uygulamada, bir kanun tasarısı Genel Kurulda kabul edildiğinde genellikle ilgili bakanın, nezaket gereği, tasarı veya teklifin kabulü nedeniyle bir teşekkür konuşması yaptığı görülmektedir.

E. Tasarı veya Teklifin Genel Kurulda Görüşülmesinde Hükümetin Etkinliği

Parlamentar sistemin temel özelliği hükümet ve parlamento arasındaki yumuşak kuvvetler ayrılığıdır. Başka bir ifadeyle, hükümet ve parlamento arasındaki işbirliği parlamenter sistemin belirleyici unsurudur. Parlamento içinden çıkan hükümet parlamentoya karşı sorumlu olmakla beraber, parti disiplini sayesinde parlamento içinde çoğunluğu oluşturan siyasi parti grubu ya da gruplarını desteğini alarak yasama faaliyetlerine esas olarak bu yolla etkide bulunmaktadır. Hükümetin yasama sürecinde doğrudan etkinliği sağlayan yetkileri anayasa ve içtüzükten;

¹⁶⁹ ÇELİKER, a.g.e., s.211

dolaylı etkinliğini sağlayan yetkileri ise içinden çıktığı siyasi parti grubu ya da gruplarından kaynaklanmaktadır.

Hükümetin yasama sürecinde, kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesine katılmasına yönelik düzenlemeler, esas olarak İçtüzükte yer almaktadır. Hükümetin kanun önerisinde bulunma hakkını ve hükümet temsilcisi vasıtasıyla tasarı veya tekliflerin komisyondaki görüşmelerine katılma hakkının olduğunu daha önce belirtmiştik (İçtüzük, m.39). Hükümet, tasarı veya tekliflerin Genel Kuruldaki görüşmelerine de katılmaktadır. Bunun dışında hükümet, komisyonlarda kırk beş gün içinde sonuçlandırılmayan tasarıların doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Genel Kuruldan isteyebilme hakkına sahiptir (m. 37/2). Ayrıca hükümet; Danışma Kuruluna, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme sırasının değiştirilmesini önerilebilmekte (m. 49/3), Genel Kurula sunulan komisyon raporlarının kırk sekiz saatlik bekleme süresine uyulmadan görüşülmesini Genel Kurulun oyuna sunma (m. 52/2), temel kanunların bölümler halinde görüşülmesi için Danışma Kuruluna öneride bulunma (m.91) Genel Kurul görüşmeleri sırasında tasarı veya teklifin komisyona geri alınmasını talep etme (m. 88), Genel Kurulda tasarı veya teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini isteyebilme (tekriri müzakere) (m. 89), tasarı veya teklifin tümü ve maddeleri üzerinde konuşma (m.81) ve tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde değişiklik önergesi verme (m.87) yetkilerine de sahiptir. İçtüzük, Genel Kurulda milletvekillerinin önerge verme hakkı sınırlanmışken bu konuda hükümete herhangi bir sınırlama da getirmemiştir (m.87).

Yukarıda bahsi geçen yetkilerin çoğu komisyonlara ve parti gruplarına da verilmiş olduğundan uygulamada hükümetin bu yetkilerini bizzat kullanmak yerine daha çok bunlar aracılığı ile kullanmayı tercih ettiği görülmektedir. Daha önce de çeşitli şekillerde izah edilmeye çalışıldığı üzere, hükümetin yasama sürecindeki etkinliği esasen kendisine tanınan bu yetkilerden ziyade parti disiplininin kaynaklanmaktadır. Parti disiplini hükümetin gücünü artırmakta ve bu durum muhalefet parti gruplarının ve milletvekillerinin yasama sürecindeki etkinliğinin azalmasına yol açmaktadır.

F. Tasarı veya Teklifin Genel Kurulda Görüşülmesinde Siyasi Parti Gruplarının Etkinliği

Yürütmeyi güçlendirmeyi temel alan 1982 Anayasası bu bağlamda siyasi karar alma mekanizmalarını hızlandırmak adına daha az katılımcılığa yol açmasına rağmen Anayasa ve İçtüzükte parlamenter sistemin temel aktörü olarak milletvekillerini ve hatta siyasi partileri değil, siyasi parti gruplarını seçmiştir¹⁷⁰. Anayasanın 95'inci maddesine göre İçtüzük hükümleri siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Görüldüğü üzere burada vurgu siyasi partilere veya milletvekillerine değil, siyasi parti gruplarına yapılmaktadır. Bu bağlamda parlamento çalışmalarında ve yasama sürecinde Anayasa ve İçtüzükte siyasi parti gruplarına önemli yetkiler tanınmıştır.

Daha önce milletvekillerinin tek bir imza ile kanun önerisinde bulunabileceğini ancak siyasi parti gruplarının grup iç yönetmeliklerinde, milletvekillerini bu yönde denetlemeye ve parti grubunun politikasına uymayan tekliflerin verilmesini engellemeye yönelik hükümlerin olduğunu ve böylece daha kanun önerisi aşamasında siyasi parti gruplarının etkin olduğunu söylemiştik. Yine benzer şekilde tasarı veya tekliflerin komisyonlarda görüşülmesi aşamasında da bütün siyasi parti gruplarının, parti grupları toplam sayısı içerisindeki yüzde oranlarına göre komisyon çalışmalarına katılabileceğini belirtmiştik (İçtüzük, m.21, m.11)

Siyasi parti grupları, kanun önerisi ve kanunların komisyonlarda görüşülmesi safhalarında olduğu gibi kanun tasarısı veya tekliflerinin Genel Kurulda görüşmelerine de etkin bir rol oynamaktadırlar. Bir kere hükümetin kullanmak için Genel Kurulun onayına sunarak karar alması gereken yetkilerinin (İçtüzük, m. 52/2 gibi) kullanılmasında, Genel Kurulda o konuda belirleyici olan siyasi parti gruplarıdır. Yine siyasi parti grupları Danışma Kurullarının teklifi üzerine, Genel Kurulda alınacak kararlarda etkin rol oynamaktadırlar. Siyasi parti gruplarının Genel Kurulda tasarı veya teklifin tümü ve maddeleri üzerinde konuşma hakları (İçtüzük, m.81), tasarı veya teklifin maddeleri hakkında milletvekili aracılığıyla bir değişiklik

¹⁷⁰ Siyasi parti gruplarının oluşması için gerekli milletvekili sayısı yirmidir (Ay. m.95/2).

önergesi verme hakları (m.87) ve bir tasarı veya teklifin temel kanun olarak görüşülmesi konusunu Genel Kurula götürebilme hakları gibi yasama sürecini etkileyen önemli yetkileri vardır.

TBMM İçtüzüğü'nün parlamento çalışmalarında ve dolayısıyla yasama sürecinde belirleyici aktör olarak siyasi parti gruplarını alması, siyasi parti gruplarına önemli roller yüklemektedir. Bu rol çerçevesinde iktidar partisi, sıkı parti disiplini çerçevesinde hükümetin öngördüğü politikalara sıkı sıkıya bağlı hareket etmektedir. Aynı şekilde diğer siyasi parti grupları da sıkı parti disiplini çerçevesinde üyelerinin kendi parti politikaları dışında hareket etmelerini engellemektedirler. Milletvekilleri, kanun teklifi vermek, görüşülmekte olan bir tasarı veya teklife ilişkin bir değişiklik önergesi vermek ya da söz alıp konuşmak gibi temel haklarını bile üyesi bulunduğu siyasi parti grubu yönetiminin izni dahilinde kullanmakta aksi taktirde gruptan kesin ihraça kadar varan cezalarla muhatap olmaktadır. Karşılaşacakları cezaların caydırıcılığının yanı sıra milletvekillerinin bir sonraki seçim döneminde parti tarafından aday gösterilmeme korkusu da parti disiplini sağlayan bir diğer husustur¹⁷¹. Böylece milletvekilleri parlamentoda etkin bir rol alam şansı neredeyse tamamen ortadan kalkmakta ve milletvekilleri her bakımdan partisinin bir neferi durumuna girmektedirler¹⁷².

Sıkı parti disiplini çerçevesinde gerçekleşen yasama sürecinde, kanun tasarı veya teklifleri hakkında Genel Kurulda görüşmeler yapılırken, genel başkan ve yakın çevresi grup dışında belirlenen parti politikasını grup başkan vekillerine, onlar da milletvekillerine aktarmakta, böylece parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki vesayeti sağlanmaktadır. Bu zihniyet yasama sürecinde de aynen devam etmekte, iktidar partisi grup başkan vekilleri yasama sürecinde milletvekillerini yönlendirme rolünü üstlenmektedirler. Hatta bunlar komisyon çalışmalarına da katılarak olası sapmaların önüne geçmektedirler. Gerek iktidar gerekse muhalefet partisi gruplarının başkan vekilleri, daha önce de ifade edildiği üzere Genel kurul çalışmaları esnasında tüm grup üyelerinin görebileceği yer olan parti grubunun oturduğu sıranın en önüne oturarak grup üyelerini yönlendirmekte, oylamalarda kabul veya ret oyu kullanmak

¹⁷¹ DUVERGER, Maurice, *Siyasi Partiler*, Bilgi Yayınevi, 4. Bası, Ankara, 1993, s.503

¹⁷² TURAN, İlter "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", *TBMM'nin Etkinliği*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 18.

isteyen milletvekilleri kendi grup başkan vekillerinin el kaldırması veya yönlendirmesi sonucunda oylarını beyan etmektedirler.

Parti amaçlarının gerçekleştirilmesi için parti disiplini bir noktaya kadar gerekli görülebilir. Ancak milletvekillerinin sadece el kaldırma ve indirme pozisyonuna sokan, iradesini neredeyse tamamen ortadan kaldıran bir parti disiplini de demokratik ilke ve esaslarla bağdaştırmak oldukça güçtür. Yine nitelikli bir parlamentodan beklenen, konu bazında da olsa muhalefetin yaşanması; başka bir ifadeyle, herhangi bir konuda, iktidar grubunun muhalefet gruplarının makul olan tekliflerini kabul etmesi, muhalefet gruplarının da aynı şekilde makul konularda iktidar grubunu desteklemesidir. Ancak uygulamada, muhalefet gruplarına mensup üyelerin tekliflerinin kabul edildiği uygulamalara rastlamak oldukça zordur. Hatta uygulamada, kanun teklifi yolu ile muhalefetin parlamento gündemine taşıdığı bir konu, iktidar grubu tarafından da o teklifin kanunlaşmasına inanılmasına rağmen partizan tutumlar nedeniyle gündeme alınmamakta iktidar partisi milletvekillerince veya hükümetçe aynı konuyu içeren bir teklif ya da tasarı hazırlanmakta ve bu kanun önerileri birleştirilerek parlamento da görüşülmektedir.

Parlamente hükümet sistemlerinin uygulandığı devletlerde, yasam faaliyetleri sürecinde, milletvekillerinden ziyade siyasi parti gruplarının; siyasi parti grupları içerisinde de çoğunluğu elinde bulundurduğu için iktidar partisi grubunun ve dolayısıyla iktidar partisi grubunun politikasını belirleyen hükümetin etkin olduğu bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Bu da parlamente hükümet sisteminin uygulandığı tüm dünya ülkelerinde, parlamentoların yasama sürecindeki inisiyatifini giderek yitirdiğini göstermektedir¹⁷³. Yasama ve yürütme faaliyetlerinin fiilen iç içe geçtiği ve siyasi parti grupları tarafından çalıştırılan bir parlamentoda bunun dışında bir uygulama beklemek de pek gerçekçi görünmemektedir. Bu nedenle artık günümüz parlamente hükümet sistemlerinin uygulandığı demokrasilerde, kuvvetler ayrılığı ilişkisi yargı erki bir kenara bırakılacak olursa yasama-yürütme şeklinde değil, iktidar muhalefet ilişkisi şeklinde tezahür etmektedir.

¹⁷³ AKARTÜRK, Ekrem Ali, Parlamente Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2010, s.134-135

SONUÇ

Çoğulcu sistemlerde, siyasi partiler siyasi sistemin vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilir. Çünkü toplumdaki farklı çıkarlar, farklı siyasi partiler tarafından siyaset sahnesine taşınır. Bundan dolayı da siyasi parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmaları anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Dikkat edilmesi gereken şey meclisin bütün faaliyetlerine katılacak olanların siyasi partiler değil siyasi parti grupları olduğudur. TBMM’de çalışmalar siyasi parti grubu esası üzerine kurulmuştur. Siyasi parti grupları meclis çalışmalarına güçleri oranında katılma hakkına sahiptir .

Çoğu parlamentoya üyelik, partiler arası bir seçim sonucunda gerçekleşmektedir. Parlamenter sistemlerde hükümet de, parlamentoda teşekkül etmekte ve parlamentonun güvenini koruduğu sürece görevde kalabilmektedir. Bu iki verinin parlamentoların kendilerini değiştirme ve yenileme yeteneklerini kısıtlayabileceği hemen akla gelmektedir. Gerek partilerin en fazla oyu toplama çabaları, gerek kurulacak bir hükümetin parlamentonun güvenini koruyabilme endişesi, partileri ve parlamentoları orta yolları izlemeye sevk etmektedir. Parlamentoyu daha üretken kılacak değişikliklerin parlamentoda temsil edilen partilerin çoğunluğu tarafından benimsenmesi gerekiyor.

TBMM’deki yasama sürecine genel olarak bakıldığında bireysel olarak milletvekillerinden ziyade siyasi parti gruplarının etkin aktörler olduğu söylenebilir. Sistem gruplar üzerine kurulmuştur. Gruplar kendi milletvekilleri üzerinde oldukça etkindirler. Açık veya kapalı grup disiplini sayesinde milletvekillerinin her türlü yasama işlemleri bir şekilde grup tarafından denetlenmektedir. Hem iktidar, hem de muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin kanun teklifleri, sözlü veya yazılı soru önergeleri, genel görüşme, Meclis araştırması önergeleri veya yasamaya ilişkin diğer faaliyetleri öncelikle mensubu oldukları siyasi parti grubunun bilgisine sunulmaktadır.

Siyasi partiler milletvekili adaylarını Meclise taşımakla kalmazlar, onları yasama ve denetim çalışmalarında kader birliği yapmaya da zorlarlar. Siyasi parti politikalarının Meclis faaliyetlerine yansıtılmasında, meclis grubu ana köprü işlevi görmektedir. Türk parlamento yapılanmasında özellikle de TBMM içtüzüğünde

siyasi parti gruplarına dayalı bir anlayış hakimdir. Çünkü Anayasa, TBMM içtüzüğü ve Siyasi Partiler Kanunu, parti gruplarına önemli yetkiler vermiştir. Böylece Mecliste grup kurma hakkını kazanan siyasi partiler, yasama ve denetim etkinliklerine daha fazla katılabilmektedirler. Başkanlık Divanı ve komisyonlarda temsil, öncelikli söz ve uzun süreli konuşma hakları gruplara tanınmış başlıca ayrıcalıklardır. Dolayısıyla, Mecliste grup oluşturabilen siyasi partiler, temsil edilen ancak grup kurma hakkı olmayan siyasi partilerden daha avantajlıdır. Gerçekten de parlamentoda grup kuracak üye sayısına ulaşamayan siyasi partiler, yasama sürecinin önemli bir bölümünden dışlanmış olmaktadır.

Temsili demokrasiler de egemenlik hakkını millet adına kullanan temsilciler, bu temsil yetkisine dayanarak temsil ettikleri seçmenlerin görüşlerini hayata geçirmek için ya kanun teklif ederler, ya da önerilen diğer kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi sırasında seçmenlerinin beklentileri doğrultusunda yasama faaliyetlerine katılırlar. Her ne kadar yapılan araştırmalar, hükümetin sunduğu kanun tasarıları sayılarının -1961-1965 ve 1983-1987 arasındaki askeri yönetimden geçiş dönemleri hariç- milletvekillerinin sunduğu kanun tekliflerinin sayısından daha az olduğunu gösterse de katı parti disiplini çerçevesinde yasama faaliyetlerine katılan milletvekillerinin partisinin konuyla ilgili politikasını ve tercihini öğrenmeden oy vermesi veya konuşması söz konusu olmadığından; parlamento üyelerinin yasama faaliyetlerindeki nicelik olarak etkin görünmesine rağmen; nitelik olarak pek durumun pek de öyle olmadığını göstermektedir. Çünkü katı parti disiplini içerisinde parlamento faaliyetlerine katılan milletvekilinin, kendi kişisel kanaati doğrultusunda fikir beyan etmesi veya oy kullanması mümkün görülmemektedir. Bu durum siyasi parti örgütlerinin, milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılım özgürlüğünü kısıtladığını göstermektedir.

Hükümet, siyasi partiler ve parlamento üyelerinin yasama faaliyetinin kaynağında yer alırken bunları bu süreci başlatmaya iten temel sebep, parti programlarında yer verdikleri ülkenin belli başlı sorunlarına yönelik çözüm önerilerini, seçmen taleplerini, belli konulara bakış açılarını, ideolojilerini, kısacası, kendi yönetim anlayışlarını hayata geçirme isteğidir. Bunun yanı sıra uluslar arası alanda üyesi olunan veya olunması hedeflenen uluslararası örgütleri belli konularda

belli standartların sağlanması yönündeki talepler de yasama faaliyetlerine yön veren bir diğer önemli sebep olarak gözlemlenmektedir.

KAYNAKÇA

- ABDÜLHEKİMOĞULLARI Erdal, 1982 Anayasasına Göre Siyasi Partilerin Kapatılması Düzeni(Basılmamış Doktora Tezi), Sakarya 2000
- AKARTÜRK, Ekrem Ali, Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2010
- AKİPEK, İlhan, “Kuvvetler Ayrılığı Fikrinin Doğmasında Âmil Olan Fikirler”, Erişim Tarihi: 10.02.2011, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/316/3085.pdf>
- ALTINTAŞ, Hakan, “Türk Siyasal Sisteminde Siyasal Partiler ve Kentleşmenin Kutuplaşma Sürecine Etkileri”, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 5, Mayıs 2003
Ankara, 2000, s. 295.
- BAKIRCI, Fahri, “*İhtisas Komisyonlarının Yapısı ve Komisyonlarda Yasama Süreci*”, Yasama Derneği, Ankara, 5-6 Kasım 2009, s.9, Erişim Tarihi: 01.03.2011, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/03-bakirci.pdf>
- BAKIRCI, Fahri: *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, 1. B., İmge Kitapevi, Ankara, 2000
- BİLİR Faruk, Siyasal Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi (Karşılaştırmalı Bir İnceleme), Yetkin Yayınları, Ankara 2007
- BİLİR, Faruk, “Yasama Dönemi ve Yasama Dönemi İle İlgili Sorunlar”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi - Sayı: 77, Temmuz- Ağustos 2008
- BOZKURT, Rauf- İBA, Şeref, 100 Soruda Parlamento, Ankara 2004
- ÇELİKER, Ercan, Türkiye’de Yasa Yapma Süreci, TODAİE (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006
- ÇİFTEPINAR, Remzi, *Bürokrasinin Kuruluşunda Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri, TBMM*
- DAVER, Bülent, Siyaset Bilimine Giriş, Ankara 1993
- DEMİR, Prof. Dr. Fevzi, Siyasal Parti Sistemleri ve Türk Siyasal Partiler Kanunu, EĞİAD İzmir-1997
- DURGUN, Şenol Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Alter y., Ankara, 2005
- DUVERGER, Maurice, Siyasal Partiler, Bilgi Yayınevi, 4. Bası, Ankara, 1993
- ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 4. B., Orion y., Ankara, 2007

- ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku, Orion Yayınevi,3. Baskı, Ankara 2005
- Erol TUNCER, Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu, Tesav Yayınları, Ankara, 1995, s.II
- Esat ÖZ, Otoriterizm ve Siyaset, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996
- Etkinliği* içinde, (Ed. İlder TURAN), TESEV y., İstanbul, 2000
- GENÇKAYA, Ö. Faruk, “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, *TBMM’nin Etkinliği* içinde, (Ed. İlder Turan), TESEV y., İstanbul, 2000
- GÖREN Zafer, Anayasa Hukukuna Giriş, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 1999
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2009
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2010
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2010
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, (<http://www.anayasa.gen.tr/demokratikdevlet.htm>)(12.12.2006).
- Gözübüyük, A. Seref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, 15. B., Turhan Kitapevi, Ankara, 2007
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara, 2000
- GÜLSOY, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.
- GÜLSOY, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.
- GÜLSOY, Tefik, “Türkiye’de Siyasal Partilerin Anayasal Statüsü”, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>. 2.1.2011.
- GÜLSOY, Tefik, “Türkiye’de Siyasal Partilerin Anayasal Statüsü”, <http://www.e-akademi.org/makaleler/mtgulsoy-2.htm>.10.12.2010.
- İBA, Şeref, *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006
- İBA, Şeref, Parlamento Hukuku, İstanbul 2010
- İBA, Şeref, Rauf, BOZKURT, 100 Soruda Parlamento, Nobel y., Ankara, 2004
- İRVEN, Emrah, “Türkiye Ve Batı Ülkelerinde Siyasi Parti Yasakları”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_1187.htm. 2.2.2011.
- KABOĞLU, İbrahim, Anayasa ve Toplum, Ankara-2000
- KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri, Ankara 1993
- KAPANİ, Münci, Politika Bilimine Giriş, Ankara 2001
- KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*,
- KIŞLALI Ahmet Taner, “Siyaset Bilimi”, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2004

Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu y., No.: 120, Ankara 2007

MUTLU, (http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc) (12.12.2006)

MUTLU, Abdullah, Kurumsallaşmış Demokrasilerdeki Siyasi Partiler Sistemi ile Ülkemizdeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi ve Özgün Model Arayışları, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

MUTLU, http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/apktez1.doc.(07.01.2011).

NEZİROĞLU, İrfan, “Yasamaya İle İlgili Temel Kavramlar Ve Kurumlar”, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/01-neziroglu.pdf>, s. 12- 13.

NEZİROĞLU, İrfan, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Söz Alma ve Konuşma*, Yasama Dergisi, 2009, S.12

ONAR, Erdal, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi,” Anayasa Yargısı (14) Ankara 1997

Oxford Resimli Ansiklopedik Sözlük, C. 1, Sabah Gazetesi y., İstanbul, 1990

ÖZBUDUN Ergun, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1968

ÖZBUDUN, Ergun Siyasal Partiler, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1979

ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, AÜHFY, Ankara, 1962

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları,6.baskı, Ankara 2000

ÖZBUDUN, Ergun: *Türk Anayasa Hukuku*, 7. B., Yetkin Yayınları, Ankara, 2002

ÖZBUDUN, Siyasal Partiler, s. 98; YANIK Murat, Parti içi Demokrasi, Beta yayınları İstanbul 2002, s. 55.

ÖZCAN, Hüseyin- YANIK, Murat, Siyasal Partiler Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2007

PEHLİVAN Fazlı, Kanun Yapım Sürecinde Siyasal Partilerin ve Hükümetin Etkinliği, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 2010

- PEHLİVAN, Fazlı, Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin ve Hükümetin Etkinliği (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kırıkkale Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2010
- POWELL, G.Bingham, Çağdaş Demokrasiler, Çeviren: Mehmet Turhan, Ankara-1990
- SAĞLAM Fazıl, Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, Beta Yayınları, İstanbul 1999
- SAĞLAM Fazıl, Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, Beta Basım İstanbul 1999
- SAĞLAM, Fazıl, “Türk Siyasal Partiler Kanunu Tarihçesi, Eksiklikleri, Reform Çalışmaları”, <http://www.konrad.org.tr/index.php?id=360.12.12.2010>.
- SAKAL, Mustafa “Siyasal Karar Alma Sürecinde Yeralan Aktörler ve Roller”, *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Cilt:13, Sayı:1, Yıl:1998*
- SARIBAY, Ali Yaşar, Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler, Alfa Yayınları, İstanbul 2001
- SİLK, Paul ve Rhodri WALTERS, *How Parliament Works*, 4th Edition, Addison Wesley Longman Limited, Essex, 1998, s. 44.
- Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, Yasama Derneği Yayınları, Ankara 2009
- Siyasal Partiler ve Demokrasi, websitem.gazi.edu.tr/dursun.yararsoy.12.11.2010.
- T.C. Başbakanlık, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek (OECD’nin Düzenleyici Reform İncelemeleri), Çev. Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı Yayını, Ankara, 2002
- TESEV Yayınları, İstanbul, 2000
- TEZİÇ, Erdoğan, 100 Soruda Siyasal Partiler (Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye’de Partiler), Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976, s. 87; ÖZER, Attila, Anayasa Hukuku (Genel İlkeler), Turhan Kitabevi, Ankara 2005
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2009
- TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, 8. B., Beta y., İstanbul, 2003
- TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, 8. B., Beta y., İstanbul, 2003
- TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1982
- TUNAYA, Tarık Zafer; Türkiye’de Siyasal Partiler, 2.B, C.1 (II.Meşrutiyet Dönemi), İstanbul, 1998
- Tunç, Hasan, Faruk Bilir-Bülent Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 2009

TUNÇ, Hasan, Türk Seçim Sistemi, Konya-1995

TURAN, İler, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”,
http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_siyasi_parlamento.php.(20.01.2011).

TURAN, İlter “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *TBMM'nin Etkinliği*,

TURAN, İlter, “Parlamentonun Daha Verimli Çalışması – Sorunlar ve Öneriler”,
TBMM'nin

Türk Dil Kurumu, Erişim Tarihi: 17.02.2011,
<http://www.tdk.gov.tr/TR/Genel/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=komisyon>

YAVUZ, K. Haluk, *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*,
 Seçkin y.

YAYLA Atilla, Siyaset Teorisine Giriş, Siyasal Kitap evi Ankara 1998 s.177.

YILDIZ, Mine “Türkiye’de Yasama İşlevi açısından Milletvekili Danışmanlığı”, *Yasama Dergisi*, Sayı: 4, Ocak- Şubat- Mart 2007

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Anayasa Hukuku El Kitabı, Beta Yayınları, İstanbul 2007

Zargan İngilizce Sözlük, Erişim Tarihi: 17.02.2011,
<http://www.zargan.com/sozluk.asp?Sozcuk=komisyon>

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü
Özgeçmiş

Adı Soyadı:	Alaaddin VAROL			
Doğum Yeri:	ADANA			
Doğum Tarihi:	05.03.1973			
Medeni Durumu:	Evli			
Öğrenim Durumu				
Derece	Okulun Adı	Program	Yer	Yıl
İlköğretim	Adana Seyhan Toros İ.Ö.O.		Adana	1984
Lise	Adana İmam Hatip Lisesi		Adana	1991
Lisans	Ankara Üniversitesi	Hukuk Fakültesi	Ankara	1995
Yüksek Lisans				
Becerileri:				
İlgi Alanları:				
İş Deneyimi:	1999-2001 Antalya Cumhuriyet Savcılığı			
Aldığı Ödüller:				
Hakkımda bilgi almak için önerebileceğim şahıslar:				
Tel:	0(312) 229 22 16- 0(532) 698 77 24			
E-Posta:	alaaddinvarol@hotmail.com			
Adres:	Aziziye Mah. Muzaffer Sarısözen Sokak No: 4/11 Çankaya/ANKARA			