

PAPER DETAILS

TITLE: TBMM'NIN ETKİNLİĞİNE İLİSKİN TARTİSMALARDA GÖZDEN KAÇAN ODAK:
"MÜZAKERE" YÖNTEMİ

AUTHORS: Kadir AKTAS

PAGES: 87-106

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1248207>

TBMM’NİN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN TARTIŞMALARDA GÖZDEN KAÇAN ODAK: “MÜZAKERE” YÖNTEMİ*

NEGLECTED ISSUE IN THE DEBATES OF EFFICIENCY OF THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY: METHOD OF NEGOTIATION

Kadir AKTAŞ**

ÖZET

TBMM’nin etkinliği, görevlerinin yeterliliği ve anayasal sistemdeki konumu günümüz tartışmalarının başlıca gündemini oluşturmaktadır. Bu tartışmalar çoğu zaman seçilmiş siyasetçilerin/milletvekillerinin ve anayasal görevlerin yeterliliği üzerinden yapılmakta, Meclisin eylemde bulunması yani müzakere işlevi ihmal edilmektedir. Hâlbuki müzakere eylemi görevleri ortaya çıkaran, görev üstlenenleri de işlevselleştiren ve etkin kılan temel bir unsurdur.

Anahtar Kelimeler: TBMM, Müzakere, Görev, Komisyon Toplantıları, İçtüzük, Genel Kurul Görüşmeleri Verimliliği.

ABSTRACT

The effectiveness of the Grand National Assembly of Turkey, the adequacy of its duties and its position in the constitutional system constitute the main agenda of today’s discussions. These discussions are mostly based on the adequacy of elected politicians / deputies and constitutional duties; and the parliamentary action, that is, the negotiation function is neglected. However, the act of negotiation is a basic element that reveals the tasks, functionalizes those who undertake the tasks and makes them effective.

Keywords: TBMM, Negotiation, Task, Commission Meetings, Bylaws, General Assembly Meetings Efficiency.

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 13.05.2020
Makale kabul tarihi: 23.06.2020
** Avukat / TBMM Yasama Uzmanı
E-posta: hamiteli32@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4099-4938>

1. GİRİŞ: Müzakerenin Tanımı ve Önemi

TBMM İçtüzüğünde, en çok kullanılan kavramların başında “meclis” ile “görüşme” kavramları yer almaktadır. Bu iki kavram çoğu zaman yasama faaliyetlerinin öznesini ve yüklemine/zarfını oluşturur. TBMM’nin görev ve yetkileri ise faaliyetin nesnesidir.

“Meclis” bir konuyu/sorunu değerlendirmek, çözmek ve üzerinde konuşmak için yetkinliği olan kişilerden oluşan yer, oluşum diye tarif edilebilir.¹ Örneğin, ihtiyar heyeti meclisi, dernek meclisi, üniversite meclisi, il genel meclisi hatta kahvehanede sohbet meclisi...

Önceleri “müzakere” denilen “görüşme” ise bir konu üzerinde, bir neticeye/faydaya/amaca ulaşmak üzere ilgililerin konuşması, düşüncelerini açıklaması, katılım sağlaması olarak ifade edilebilir.²

Bir mecliste toplanan üyelerin asıl amacı öteki üyeler nezdinde görüşlerinin kabul görmesini ve etki doğurmasını hedeflemektir.³ Özellikle son dönem yasama meclislerinde rastladığımız engellemeye veya (meclisin üyelerinin dışında) salt halkta/parti içinde siyasi etki bırakmaya yönelik söylemler, İçtüzük sisteminde gözetilmeyen tali amaç ve güdülerdir.⁴

Hiç şüphesiz söz konusu meclislerde, gündem konusu ile ilgili üyeler ne kadar aktif katılım sağlarsa, bilgiyle desteklenen fikirleri ve önerileri ortaya koyarlarsa, o ölçüde verimli bir yasama meclisinden/amacını gerçekleştirmiş bir meclisten bahsedilebilir.

Yine, bu meclislerin başkanları, gündem konularının anlaşılması için katılımcıları konuya odaklayabildiği, disiplinli bir ortamda katılımı artırabildiği ölçüde başarılı bir yönetimden bahsedilebilir.

Meclis ve milletvekilleri, görevi ifa edecek, eylemi yapacak kurum ve kişiler iken; görüşme ise yapılacak görevin yöntemi. Yani kim yapacak? Meclis/üyeler...

1 Güncel Türkçe Sözlük, TDK, <https://sozluk.gov.tr/>; Kubbealtı Lugatı, Kubbealtı Akademi Kültür ve Sanat Vakfı. Erişim: <http://lugatim.com>.

2 Age.

3 TBMM İçtüzüğünde Genel Kurulda konuşmanın, başkanlığa ve Genel Kurula hitaben yapılacağı, gündem konusuna dair yapılacağı (m.60), İçtüzüğe uygun ve konu dışına çıkmadan yapılacağı (m.66), konuşmanın bir süreyle sınırlı yapılacağına (m.60, 72) dair birçok kural bulunmaktadır. TBMM teamülünde de söz alan tüm konuşmacılar sözlerine Genel Kurula (milletvekilleri) hitaben başlarlar. Bkz: Geçmişten Günümüze Meclis Tutanakları. TBMM Resmi Sitesi, Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

4 Belirtilen söz kullanma amacındaki değişim gözlemi için bkz.: Gündüz Dinçer ve İsmail Yertutan ve Nevzat Demirsoy, 1970 ve 1980’li Yıllarda Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının Hizmetleri, Yapılanması, Çalışma Kültürü, Komisyonlar Ve Genel Kurulun İşleyişi, Bir Zamanlar Meclis Projesi / Röportaj, TBMM Yayını, Meclis Kütüphanesi Koleksiyonu Ses CD’leri, R. T. 4.12.2015, 4.06.2016 ve 27.06.2016. Erişim: <https://www.youtube.com/watch?v=dVKcfSNPszM>; <https://www.youtube.com/watch?v=-6uVUpLNIcw>; Aynı yönde eleştiri için bkz. İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği, 2000, İstanbul, s.17-19, 83 Erişim: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TMBB_Etkinligi.pdf.

Neyi yapacak? Kanunu. Nasıl ve hangi eylemle yapacak? Görüşerek. Bu yönteme başvurulmadan ve eylemi gerçekleştirmeden arzu edilen görevin neticelenmesi ve tahakkuk etmesi düşünülemez. Çünkü bir topluluğun bir karara ulaşabilmesi ve irade oluşturabilmesi için konuyu önce görüşmesi sonra oylaması temel unsurlardır. İhtütüğün sisteminde de bir TBMM kararına ulaşmak için “*metnin havalesi + komisyon + görüşme + önerge + oylama*” asgari aşamalarıdır.⁵

TBMM'nin sorunlarına dair -özellikle son anayasal düzenlemeler sonrası- güncel tartışmalarda milletvekillerinin davranışlarına/yeterliliklerine, seçim ve siyasi parti sistemleri ile Meclisin görev ve yetkisinin yeterliliğine (yani Meclisin anayasal sistemdeki konumuna) dair analizler ön plana taşınırken, bu görevin icra “yöntemi” ve Meclisin “eyleminin” yeterliliği ihmal edilebilmektedir.⁶ Hâlbuki eylemde bulunmayan, uygulama yöntemine başvurmayan bir yapı, görevleri ve yetkileri ne kadar çok ve yeterince yetkin üyeleri olsa da bir etkinlik gösteremeyecektir. Eylemsiz bir bünye görevlerini baştan kendisi tatil etmiş demektir. Maalesef ihmal edilen bu sorunsal, bugün TBMM'nin başlıca sorunudur.

Bu çalışma yasama hizmetindeki verimliliği ve bunun sebeplerini bütünüyle ölçme iddiasını içermemektedir. Bunun için milletvekillerinin kıdem, tecrübe, eğitim durumu, yasama işlemleri sayıları, siyasi parti ve seçim sistemlerinin etkisi gibi kapsamlı parametrelerin ortaya konulması gerekecektir. Çalışmada daha çok müzakerenin önemi literatüre taşınmak istenmiştir. Bu amaçla; “yeterli eylemde bulunmayan bir Meclis'in sorunlarını sadece anayasal sistem üzerinden tartışmak ve yeni kanuni düzenlemelerle gidermeyi amaçlamak ne kadar doğrudur?” sorusuna cevap aranmıştır.

5 Meclis İhtütüğünde kanun, dokunulmazlığı kaldırma, Yüce Divana sevk, af, KİT ibra, seçimlerin yenilenmesi, milletvekilliğinin düşmesi, dilekçe, kesin hesap gibi ekser hususta verilen kararlarda bu sistematik esastır. Bazı istisnai kararlarda (tatil, ara verme, milletvekiline izin) komisyonun işlevini, Danışma Kurulu veya Başkanlık Divanı üstlenmiştir. Savaş, OHAL ilanı ve asker gönderme kararlarında ise sadece komisyon aşaması bulunmamakta diğer unsurlar ise gözletilmektedir.

6 TBMM Başkanlığı ile işbirliği içinde OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi SIGMA tarafından TBMM'nin idari kapasitesinin incelendiği (2010) Akran Değerlendirme Raporunda, yasama süreci ve yasamanın kalitesi, bütçe süreçleri, parlamenter gözetim ve denetim, parlamentodaki siyasi parti grupları ve milletvekilleri, milletvekillerinin statüleri ve özlük hakları ile TBMM'nin idari yönetimi, donanımı gibi TBMM'nin temel kapasite sorunları gündeme getirilmiş ve bunlara dair öneriler sunulmuş, TBMM'nin müzakere yeteneğine dair bir tespiti ise yer verilmemiştir. SIGMA, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi Akran Değerlendirme Raporu, TBMM Yayınları, 2010, s.1-43. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>; Turan, makalesinde, TBMM'nin verimliliğinin artırılması için İhtütük düzenlemesi, komisyonlarda iş bölümü ve ihtisaslaşmanın geliştirilmesi ve destek hizmetlerin artırılması şeklinde üç yolu tavsiye etmiştir. İlder Turan, age, s.17-19; Gençkaya makalesinde, TBMM'nin verimliliğinde, parlamento kuralları dışında milletvekili üzerinde lider - parti disiplini, hükümet yapısı ve iktidar -muhalefet ilişkisinin önemine değinmiştir. Ömer Faruk Gençkaya, Türkiye'de Parlamento Reformu – Tarihsel Bir Değerlendirme; Devlet Reformu-TBMM'nin Etkinliği, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.48-53.Erişim: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TMBB_Etkinligi.pdf. Yüksel, ulusal ve uluslararası literatürü tarayarak Türkiye'de yasama performansı tartışmalarını konu edindiği makalesinde, ülkemizde yasamaya ilişkin verimlilik değerlendirilmelerinin kanun sayısından hareketle yapıldığını tespiti yaparak, bu veriye dayalı etütlerin ve çıkarımların yetersizliğini ileri sürmektedir. Nahit Yüksel, Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları, Yasama Dergisi, Sayı:39, Ocak-Haziran 2019,s.131-197.

2. TBMM'nin Donanımsal Yapısının Müzakerelere Etkisi

Meclise dair tartışmalarda gündeme getirilen hususların birisi de çağın karmaşıklaşan ve çeşitlenen sorunlarına karşı milletvekillerine, komisyonlara donanımsal destek ve personel desteği sağlanarak verimliliğin artırılacağı düşüncesidir.⁷

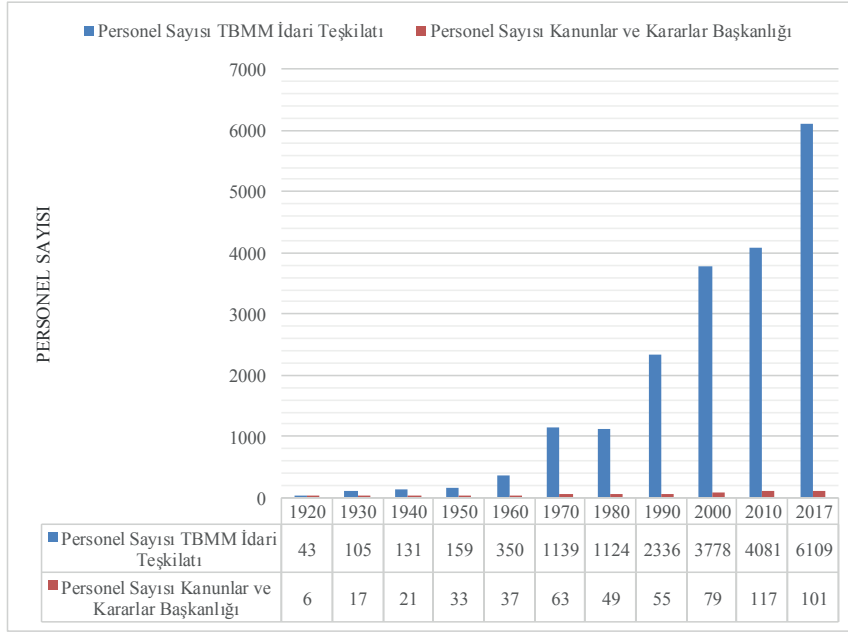
Kuruluşundan bu yana TBMM idari hizmet birimlerinin sayısının 3 katın üzerinde arttığı bilinmektedir. İdari Teşkilatı düzenleyen mevzuata bakıldığında 1916 tarihli İdare-i Dâhiliye Nizamnamesi ile 10, 1934 tarihli 2512 sayılı Kanun ile 12, 1950 tarihli 5509 sayılı Kanun ile 13, 1961 tarihli 231 sayılı Kanun ile 15, 1983 tarihli 2919 sayılı Kanun ile 44, 2011 tarihli 6253 sayılı Kanun ile de 25 hizmet birimi kurulduğu görülmektedir.⁸ Son Teşkilat Kanunu'nda sayının düşmesi, bazı hizmetlerin kaldırılmasından değil, hizmet birimlerinin birleştirilmesinden kaynaklanmıştır. Bu hizmet birimleriyle kütüphane, bilişim, halkla ilişkiler, büro, araştırma, danışmanlık, özel kalem hizmetleri gibi pek çok hizmet milletvekillerine doğrudan sunulur olmuştur.

Aşağıda TBMM'de istihdam edilen personel sayısı grafiğinde görüldüğü üzere personel sayısı 20 katın üzerinde artmıştır. Yine yasama hizmet birimlerinden biri olan ve doğrudan komisyonlar ve Genel Kurulda görev üstlenen Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü personel sayısı ise (2020 itibarıyla bu sayı 150 olup) son 50 yılda 5 katın üzerinde artmıştır.⁹

7 SIGMA, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi Akran Değerlendirme Raporu, s.24-28, 39. İrfan Neziroğlu, Genel Değerlendirme ve Öneriler, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, TBMM Yayınları, 2011,s.226-228. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>. ; İlter Turan, age, s.19,78.

8 Meclisi Mebus'andan Günümüze Yasama Hizmetleri Teşkilatı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Yayınları, Ağustos 2017, s.59. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kanunlar_kararlar.pdf.

9 Age, s.60-61. Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının yanında TBMM İdari Teşkilatında Bütçe Başkanlığı, Tutanak Hizmetleri Başkanlığı ve Araştırma Hizmetleri Başkanlığı da yasama hizmetine bilgi desteği sunan birimlerdir. Söz konusu kaynakta, Teşkilat Kanunundaki kadrolar esas alınmıştır. 1960'lı yıllara kadar Teşkilat kanunlarında memur kadroları dışında kadrolar bulunmamaktadır. Örneğin, 1933 tarihli Bütçe Kanununda ("barem harici memurları ile ücretli müstahdemler") kadrolu memurların dışındaki görev sayısı 231 dir. Doğru bir kıyaslama yapmak için 1960 yılına kadar mevcut personel sayısı iki misli olacak şekilde değerlendirmeye alınabilir. 23.5.1933 tarihli ve 2211 sayılı Muvazene-i Umumiye Kanunu, RG. T.30.5.1933, Sayı: 2414.



Ekte sunulan komisyonların toplantı sayılarını da dikkate aldığımızda, yasama işleyişinde, bu idari hizmet birimi ve personel sayısı artışı ile doğru orantılı bir artıştan bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Hiç şüphesiz TBMM'nin donanımsal kapasitesinin artırılmasının yasama işlevine olumlu katkıları olmuştur. Ancak ekte sunulan toplantı sayıları karşısında TBMM'nin yasama verimliliğine dair sorunlarını açıklamakta lojistik faktörün payının düşük olduğu söylenebilir.

3. Müzakere Hususunda İçtüzüğün Yorumunda Sapmalar

Meclisin usule ilişkin tartışmaları incelendiğinde, "İçtüzüğün bu hükmü işlevsiz!" gibi çıkarımların sıkça yapıldığı görülmektedir. Hâlbuki İçtüzüğün hükümleri "meclis" ve "görüşme" kavramlarının özüyle birlikte yorumlandığında, daha önce işlevsiz görülen birçok hükmün canlandığı, bir ruha ve öze kavuştuğu; İçtüzük hükümleri arasında sağlam bir ilişki sistematığının bulunduğu anlaşılmaktadır.

Örneğin; Meclis Genel Kurulu toplantılarında bugünkü hâkim anlayışa göre İçtüzüğün söz hakkına ilişkin hükümleri (m.59 ila 69) "*konuyla/gündemle alakalı olsun olmasın, milletvekillerine konuşması için belli bir sürenin tanınması*" şeklinde yorumlanmaktadır. Yani oturum başkanları çoğu zaman açıklama talep edenin sözünün içeriğini değerlendirmeden söz vermektedir. Bir başka deyişle, "konu dışına çıkmama kuralı (m.66)" lafzının açıklığına karşın uygulanmayan işlevsiz bir hüküm

olarak addedilmektedir.¹⁰ Neticede -aşağıda bir örneği verildiği üzere- çoğu halde yapılan açıklamalar konu dışında yapılmakta, müzakerenin gerektirdiği karşılıklılık kaybolmakta, Genel Kurul kürsüsü bir nevi “serbest kürsü” misyonuna kaymaktadır.

Bu kabul ve uygulama üzerinden yola çıkıldığında, daha çok iktidar gruplarınca, milletvekilinin (1 veya 2’şer dakika) kısa açıklama talebinin (md.60/4) sınırlandırılması, “usul ekonomisi” yönünden bir gereklilik olarak yorumlanmakta ve talep edilmektedir. Muhalefet grupları ise her isteyene söz verilmesi yönünde açıklama hakkının geniş bir yorumla uygulanmasını, “demokratik bir kazanım” olarak görmektedir. Hâlbuki kısa açıklama talebi “meclis” ve “müzakere” kavramlarının özüyle birlikte ele alındığında *“dar anlamda görüşülen konuyla ilgili olmak kaydıyla sözü olan / fikri olan üyelerin tamamına söz verilmesi, katkılarının alınması şeklinde”* bir yoruma ulaşılabilmektedir. Meclis niye toplandı? Niye var? Bir konuyu görüşmek için. O halde sözü/fikri olan milletvekilinin konuşması lazım ki Meclisin var olma amacı gerçekleşsin. Yani bir müzakereye katkı bağlamında tüm açıklama taleplerinin, tekrara düşülmeden karşılanması, konuyla ilgili sözü olan tüm milletvekillerinin açıklama hakkından yararlandırılması, “meclis” olmanın ve “müzakere” yapmanın bir gereğidir.¹¹ Bir meclisin üyesinin, görüşülen işe dair düşüncesini belirtmesi gayet tabii olduğu kadar mecliste görüşülmeyen bir hususa dair söz almak da, müzakerenin gerektirdiği etkileşimi kaldırması bakımından bir o kadar yanlıştır.

Bu bağlamda hâlihazırda işlevsiz olarak nitelenebilen ve Meclis görüşmelerinde ihmal edilen, İçtüzüğün konudan ayrılmamaya (m.66), konuşma düzeni ve üslubuna riayete (m.65-67), bir gündem üzerine konuşmaya (m.49, 60/2) ilişkin hükümleri, bir “meclis” ve bir “müzakere” için uygulanması vazgeçilmez önemdedir. Ancak Meclis olmanın unutulduğu, muhatapın Meclis dışı faktörler olduğu, müzakere etme çabasının geri planda kaldığı halde bu maddelerin önemi gözükmemektedir.

4. Müzakerede Günümüzdeki Tablo

Meseleyi anlamak amacıyla, geçmişten ve günümüzden aşağıdaki örneklerle bakılabilir:

2018 Kasım ayında Meclis Genel Kurulunda görüşülen ve milletvekillerinin seçilme süreçlerini düzenlediği için milletvekillerinin genelinin bilgi sahibi oldukları ve ilgisine, katılımına daha açık bir konu olan, birlik yönetim kurulu üyelerinin

10 “Madde 60- (2) Gündemde bulunan veya belli bir günde görüşme konusu olacağı Anayasa, Kanun veya İçtüzük gereğince bilinen konular dışında, kâtip üyeler, söz alma istemi kaydedemezler.”

“Madde 66- Kürsüdeki üyenin sözü ancak Başkan tarafından, kendisini İçtüzüğe uymaya ve konudan ayrılmamaya davet etmek için kesilebilir. İki defa yapılan davete rağmen, konuya gelmeyen milletvekilinin aynı birleşimde o konu hakkında konuşmaktan menedilmesi, Başkan tarafından Genel Kurula teklif olunabilir. Genel Kurul, görüşmesiz işaret oyu ile karar verir.”

11 Mer’i İçtüzüğün öncesi (1973 öncesi) İçtüzüklerde söz almada serbestlik/sınırsızlık esas olup, müzakere ancak “kifayeti müzakere” önergesinin kabulüyle tamamlanmaktadır. (1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi m.103) TBMM Anayasa ve İçtüzük Sitesi, Dâhili Nizamname. Erişim: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1927ictuzuk.aspx>.

milletvekili ve mahalli seçimlerde aday olabilmelerini düzenleyen Kanun Teklifinin¹² (tümü ve 4 maddesinin) müzakereleri sırasında, milletvekillerince kullanılan (1 veya 2'şer dakikalık) 36 kısa söz almanın ancak 5'i görüşülen teklife ilişkindir.¹³

Teklifin görüşmeleri sırasında sataşmadan dolayı yapılan ve çoğunlukla da Ak Parti ile CHP Grup başkanvekilleri arasında geçen (2'şer dakikalık) 11 kısa açıklamanın tamamı görüşülen teklif dışında yapılmıştır. Yine, söz konusu teklifin tümü ve 4 maddesi üzerinde şahsı ve gruplar adına yapılan (5, 10 veya 20'şer dakikalık) 29 konuşmanın 14'ü müzakere konusuna ilişkin olup¹⁴, kalan 10 konuşmanın bir kısmında teklife ilgili açıklamalar yer almış, 5'i ise tamamen müzakere konusunun dışında yapılmıştır.¹⁵

Teklifin görüşmeleri sırasında komisyona yöneltilen soruların sadece 5'i görüşülen teklife ilişkin olmuş, 22'si ise teklife ilişkin bir konu içermemiştir. Bundan dolayı soruları cevaplamak için söz alan Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyon Başkanı Mustafa Elitaş soruların amaç/konu dışı yöneltildiği, komisyona görüşülen teklif ile ilgili soru yöneltilmediği tespitini yaparak, bu yöndeki beklentisini paylaşmıştır.¹⁶

Özetle, kanun teklifinin görüşmeleri sırasında, görüşmeleri kesen, müzakere ortamını kaldıran konu dışı birçok konuşma ve tartışma yapılmıştır.

Yapılan konu dışı konuşmaların birçoğu da polemik içeren geçmiş tartışmaların devamı niteliğinde olduğundan, müzakerelerde sataşma ve tartışmalar önemli bir yer kaplamıştır.

Meclis Genel Kurulu görüşmelerinin (1990'ların başı itibarıyla) televizyonda yayımlanmasının da etkisiyle, konuşmaların üyelerden ziyade izleyicilere yönelik yapıldığı, seçmen davranışı değiştirme ve siyasi pozisyon kapma amaçlı üst siyasi söylemin ön plana çıktığı, dikkatli bir gözle bakıldığında tutanaklardan fark edilmektedir.¹⁷ Genel Kurul görüşmelerinin ziyaretçilere açık olması ve tutanakların yayımlanıyor olmasının da geçmişten günümüze bu etkiyi oluşturduğu ileri sürebilir. Tutanakların daha çok ilerideki araştırmacılarca okunduğunu ve söylenenlerin

12 21 Kasım 2018 tarih ve 7152 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu İle Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

13 TBMM Genel Kurul Tutanağı, B: 19 ve 20, 20.11.2018, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

14 Konu dâhilinde konuşma sayısının tespitinde geniş yorumla görüşülen madde ile ilgili değil, bir madde üzerinde söz almakla birlikte, teklifin tümüne dair konuşmalar da sayılmıştır.

15 Asıl gündem konusunun yukarıdaki teklif olduğu bahse konu 19 uncu birleşimde, teklifin görüşmelerine başlanılmadan yapılan 45 kısa açıklama ve sataşmanın hemen hemen tamamı gündem dışı mahiyetinde olup bir müzakere konusuna ilişkin değildir.

16 TBMM Tutanağı, 21.11.2018, B:20, s. 70, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

17 Benzeri tespit için bkz. İlder Turan, age, s.27-28, 83.; Uzun yıllar Genel Kurul çalışmalarında kürsü müşavirliği yapmış eski Daire Başkanları DİNÇER ve YERTUTAN ile Raportör Demirsoy, TBMM TV'nin bu yönlü Genel Kurul çalışmalarına etkisini gözlem olarak röportajında belirtmişlerdir. Bkz.: Gündüz Dinçer ve İsmail Yertutan ve Nevzat Demirsoy, age.

takibinden çok mekânı görmeye yönelik kısa süreli ziyaretlerin yapıldığını öngören milletvekillerinin -tarihe not bırakıyorum- amacının dışında farklı bir hedefe yönelik söylem geliştirmesi beklenmemelidir.

Yukarıda değinilen tablo temel kanun görüşmelerinde daha da pekişmektedir. Temel kanun usulünde, maddeler bölümler halinde toplu/birlikte görüşüldüğünden, genelin içinde maddelere ilişkin gündem kaybolmaktadır. Kaldı ki temel kanun bölümlerinin, (torba anlayışıyla) birbirinden farklı kanun düzenlemelerini sıkça içerdiği düşünüldüğünde, bölüm üzerinde söz alan milletvekilleri müzakerenin gerektirdiği bir konu üzerinde değil de birbirinden bağımsız farklı konularda konuşmaktadırlar.¹⁸

Salt konuşma süresini doldurmaya ve kullanmaya yönelik, konu dışı konuşma ve sataşmanın son dönemlerin özellikle “torba kanun” görüşmelerinde daha yaygınlaştığı görülmektedir.

Diğer yandan, bir konu üzerinde görüşme ihmal edildiğinden Meclisin asıl gündemi kaybolmakta; milletvekilleri de söz aldıkları maddeyle ilgili bir odaklanmaya ve hazırlığa ihtiyaç duymamaktadır.

5. Müzakerede Asıl Teamül

Genel Kurulun son dönemlerine hâkim olan bu müzakere şeklinin, “torba kanun usulüne bir tepkinin”, “engellemenin bir hak olduğu anlayışının” “milletvekilleri gerçek sorunları gündeme getiriyor yaklaşımının” bir ürünü olduğu söylenebilir. Yani bu durum parlamentoya hâkim olan o günkü durumsal dengenin tezahürü olarak tanımlanan bir “teamül” (!) biçiminde değerlendirilip, bu lafza aykırılık ve amaç dışılık normalleştirilebilir.

Uzun yıllara sâri yasama tarihimiz ise İçtüzük hükümlerine aykırı böyle bir teamülün varlığını doğrulamamaktadır. Özellikle, 1980 öncesi Meclis tutanaklarına sathi bir şekilde bile bakıldığında¹⁹, Genel Kurulun yönetilmesi, yasama faaliyetinin verimliliği ve müzakere becerisi bakımından Meclisi Mebusandan günümüze Türk Parlamentolarında sürekli bir geriye gidişin var olduğu görülmektedir.²⁰

Örneğin, yukarıda örnek verilen teklif ile benzer içerikte birlik yönetim kurulu üyelerinin seçim dönemlerinin sınırlanması konusunda düzenleme yapan ve yine 4

18 22. Dönem itibarıyla temel kanun uygulamasındaki artış ve milletvekillerinin katılımına etkisi için bkz. Taner Geçmez, Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun, TBB Dergisi, 2013, 293-296. Erişim: <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1251>; Şeref İba, Ülkemizde “Torba Kanun” Ve “Temel Kanun” Uygulamaları, Ankara Barosu Dergisi, 2001, s. 197-2003, Erişim: <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2011-1/2011-1-7-1.pdf>.

19 Geçmişten Günümüze Meclis Tutanakları. Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

20 Söz hakkına dair Meclis teamülü ve gelişimi için bkz; Bakırcı Fahri, TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar, 2015, Ankara, s. 294-355. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/fahri_bakirci.pdf

maddeden oluşan 6.1.1958 tarihli ve 7060 sayılı Kanunun Genel Kurul müzakereleri sırasında 15 konuşma yapılmıştır.²¹ Bu konuşmaların tamamı da tasarının konusuyla ve sadece görüşülen maddeyle sınırlı yapılmıştır. Görüşmenin serencamından karşılıklı bir etkileşimin varlığı hemen hissedilebilmektedir. Konuşmaların tamamı diğer üyelere/meclise yöneliktir. Tasarının müzakereleri sırasında hiçbir sataşma da yaşanmamıştır. Kaldı ki bu tasarı, "kifayeti müzakere" önergesinin kabul edilmesine kadar talep eden herkesin konuşabildiği ve teklifin iki defa görüşülmesinin esas olduğu İçtüzük döneminde görüşülmüştür.²² Yine tasarının görüşmelerinin yapıldığı birleşimde gündem harici hiçbir konuşma ve açıklama yapılmadığı gibi buna izin de verilmemiştir.

Karşılaştırma yapmak amacıyla seçtiğimiz bu örnekteki anlayışın, özellikle, 1980 öncesi Meclislerinin müzakerelerinin geneline hâkim olduğu görülmektedir. TBMM, maalesef son 30-40 yıllık süreçte bu yerleşik müzakere yeteneğini kaybetmiştir.²³ 1973 İçtüzüğüyle konuşma sürelerine ve sayılarına sınır konulmasına (m.72) karşı oluşan tepki, zaman içerisinde konuşma sürelerinin konu dışı da olsa sonuna kadar kullanılmasına sebep olmuş; iktidar / muhalefet ilişkisinde müzakere ortamını kaldıran bir denge(sizlik) (?) oluşturmuştur.

Özellikle, 22. Dönemde (2002-2007) Mecliste sadece 2 parti grubunun bulunmasının etkisiyle grupların tahammül esnekliğinin oluşmasının, söz hakkının esnek ve konu dışı kullanılmamasında disiplini kaldıran ve teamülleri geri plana iten bir esnek tutumun oluşmasına zemin hazırladığı ileri sürülebilir.

6. Müzakereden İmtina Sorunu

Yukarıdaki analizimiz görüşme adı altında yapılan ancak işlevsiz kalan Meclis çalışmasına ilişkindir. Bundan daha önemli olan husus ise TBMM'nin gündemindeki konulara ilişkin görüşmeyi ne ölçüde yaptığıdır.

Ek (1) deki ve aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, günümüzde Meclis ihtisas komisyonlarında, bir yasama yılında yapılan toplantı sayısı 200'ü geçmemektedir. Hâlbuki 1925 ile 1950 arası Meclis ihtisas komisyonlarının yasama yılı itibarıyla toplantı sayıları 650 ile 850 arasındadır. Bu sayılar çok partili 1950 ile 1960 arasında 1100 ile 1400 arasında toplantı sayılarına çıkmıştır. 1980 sonrasında ise önemli bir düşüşün olduğu ilk bakışta gözlenmektedir.

Her dönemden birer yasama yılı (5'er yıl aralı) örnek almaya çalıştığımız komisyonların toplantı sayıları şöyledir:

21 TBMM Tutanağı, 20.12.1957, B:17, s.192-208, www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

22 Dâhili Nizamname m.106-107. 1973 yılında kabul edilen bu günkü İçtüzükte, müzakerenin sınırlılığı ve ivedilikli görüşme kuralıdır. İçtüzüğün 72. Maddesine göre müzakerenin devamı ancak verilen önerenin kabulü ile mümkündür.

23 Bu yönlü görüş içeren röportaj ve makale için bkz: Gündüz Dinçer ve İsmail Yertutan ve Nevzat Demirsoy, age.; İlter Turan, age, s.78.

Komisyonların Toplantı Sayısı		
Dönem	Tarih	Toplam
(D.3 Y.2)	1.11.1928/03.06.1929	884
(D.4 Y.3)	1.11.1932/26.10.1933	644
(D.5 Y.3)	1.11.1937/31.10.1938	726
(D.6 Y.4)	1.11.1941/31.10.1942	756
(D.7 Y.2)	1.11.1943/31.10.1944	635
(D.8 Y.2)	1.11.1947/31.10.1948	708
(D.9 Y.3)	1.11.1952/23.7.1953	1443
(D.10 Y.3)	1.11.1956/11.9.1957	1176
(D.15 Y.1)	13.6.1977/4.7.1978	415
(D.17 Y.1)	6.12.1983/17.7.1984	274
(D.26 Y.2)	1.10.2016/30.09.2017	191
(D.27 Y.2)	24.06.2018/30.9.2019	215

Hiç şüphesiz, komisyonların ihtisaslaşmalarında, toplumsal ve sektörel ihtiyaçları keşfedip siyaset üreten bir merkez olmalarında, söz konusu işleri gündemlerine alıp görüşmelerinin önemi büyüktür. Milletvekilleri teklifleri²⁴ ilgili sektörlerin ve toplum kesimlerinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini yansıtan önemli ve özlü metinlerdir. Bu metinlerin incelenmesi, üzerinde ilgili uzmanların ve sektör temsilcilerinin bilgisine başvurularak değerlendirme yapılması, komisyon nezdindeki bilgi havuzunu genişleteceği gibi bir siyasi değerlendirme için en temel unsur olan sorunlardan/ihtiyaçlardan haberdar olmanın da yolunu açacaktır. Ülke ihtiyaçlarını göremeyen veya uzmanlığıyla yorumlayamayan bir Meclisin, kendiliğinden veya kendisinin katılımıyla yasama süreçlerini yürütmesi zorlaşacaktır.

7. Kanun Hacmindeki Artışın Müzakereye Yansımaması

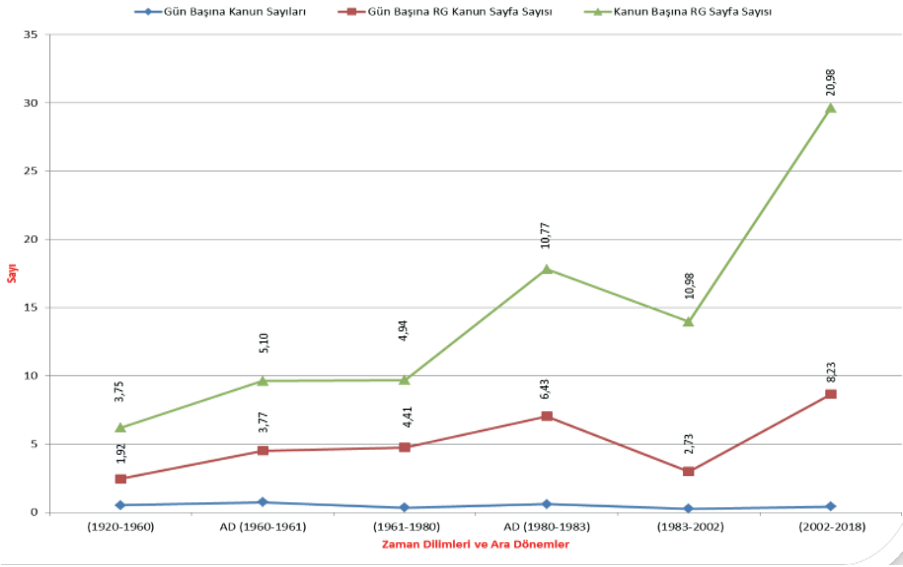
Yüksel, literatürü tarayarak hazırladığı makalesinde, aşağıdaki grafikte (ve Ekli tabloda) görüldüğü üzere kanun sayılarında²⁵ (1920'den günümüze) dönemler arasında önemli bir artışın olmadığını, bununla birlikte özellikle 22. Dönemle birlikte

24 Ve araştırma önermelerini ve vatandaş dilekçelerini.

25 Nahit Yüksel, age, s.131- 192. Yüksel, ulusal literatürü tarayarak yazdığı makalesinde, Ülkemizde literatürde kanun sayısı üzerinden verimlilik değerlendirilmelerinin yer aldığını ancak bunun yetersiz olduğunu, kanun hacmi (sayfa sayısı) ölçütünün daha yerinde olduğunu belirtmiştir.; Kanun sayıları üzerinden istatistik ve analizle, Türkiye'de kanun enflasyonu yaşandığı ve TBMM'nin kanun üretim fabrikasına dönüştüğüne dair eleştiri için bkz: Şeref İba, Parlamento Hukuku, İş Bankası Kültür Yayınları, 4. B. 2010,s.124-129.

(2002) kanun hacimlerinde (yani çıkan kanunların madde ve Resmi Gazetede ki sayfa sayılarında) önemli bir artışın olduğunu ortaya koymuştur. Yüksel kanun hacmindeki bu artışı yasama performansındaki artışı gösteren bir veri olarak değerlendirmiştir.

Dönemler İtibarıyla Gün Başına Kanun ve Resmi Gazetede Kanun Sayfa Sayıları ile Kanun Başına Resmi Gazete Sayfa Sayıları²⁶



İstisnayı düzenleyen (ancak son dönemlerin genel uygulaması haline gelen) İçtüzüğün 91. Maddesine göre (temel kanun usulünde) çıkarılan (torba) kanunların esasında birden çok bağımsız kanun olması gereken düzenlemeleri içerdiği düşünüldüğünde kanun sayısının da son dönemler itibarıyla arttığı düşünülebilir. Bu usulde maddeler bölümler halinde müzakere edildiğinden görüşme sürelerinde ciddi bir sınırlama oluşmaktadır. Kanun hacmindeki artışın ana sebebinin ülke ihtiyaçlarının çoğalması ve çeşitlenmesi ile kamu hizmeti anlayışındaki değişim olduğu söylenebilir. Yine bürokratik tıkanıklıkların/ dirençlerin kanun ile aşılma istenmesi, Meclis çoğunluğunun bir parti grubunda olmasının sağladığı kolaylık, yönetmeliğe konu olacak düzenlemelerin yasal düzenlemeye taşınması meyli ve bu düzenlemelerin değişiklikliklerinin de kanun gerektirmesiyle oluşan -yürütmenin alanını daraltan- döngü, kanun hacmindeki artışın diğer sebepleri olarak sıralanabilir.

26 Grafik için bkz: Nahit Yüksel, age. s. 192.

Yüksel'in ortaya koyduğu istatistikleri, komisyonların ekli toplantı sayılarıyla birlikte ele aldığımızda, 22. Dönem öncesiyle kıyaslandığında TBMM Genel Kurulundan çıkan kanun sayısında bir azalma olmadığı sonucuna ulaşılabilir. Hatta sayfa ve madde sayısı olarak özellikle 22. Dönem itibarıyla iki katın üzerinde bir artış vardır. Doğal olarak madde ve metin hacmindeki bu sayısal artış karşısında müzakere sayılarının artması gerekir. Bir başka ifadeyle ülkenin gelişen ve çeşitlenen ihtiyaçları karşısında doğal olarak yaşanan yasama çıktısında ve faaliyetindeki bu artış karşısında, Meclisin daha çok müzakere etmesini beklemek gerekir. Ekli tabloda (ve yukarıdaki anlatıda) somutlaştığı üzere, yasama sürecinin önemli bir aşamasını oluşturan Komisyon toplantı sayılarındaki azalış ile Genel Kurulun müzakerelerindeki içerik kaybı dikkate alındığında söz konusu beklentinin gerçekleşmediği ortaya çıkmaktadır. Burada şu iddia edilebilir: “Meclis kanunlaşacağını öngördüğü işlerin komisyon çalışmalarını yapmıştır.” Bu tespit bile Meclisin bir nevi bağlı yetkiyle gündem oluşturduğunu, gündemindeki tekliflerin görüşülmesini ihmal ettiğini, bağımsız ve kendiliğinden siyaset üretebilmesinin geri planda kaldığını göstermektedir.

8. SONUÇ: Müzakereye Odaklanılması Gerekliliği

Yasama faaliyetindeki tatminsizlikten ve kamuoyunun beklentisinden dolayı her yasama döneminde İktüzüğün yeniden düzenlenmesi siyasi kanaat önderlerinin başlıca arayışları arasında yer almıştır. Hâlbuki esas ve öncelikle odaklanılması gereken, eylemin artırılması ve çalışma kültürünün tesisidir. Görevin yürütülmediği, eylemin olmadığı bir halde, İktüzük hükümlerinin altında yatan menfaatlerin ve işlevin gözükmeyeceği, kurumsal gerekliliklerin kendini göstermeyeceği öngörülebilir bir neticedir.²⁷ Örneğin, dilekçeleri müzakere etmeyen bir Meclis için dilekçelerin tarafsız ve üst bir organ tarafından incelenerek Meclise mal olmasını, milletin ihtiyaçlarının idrak edilmesini, idarenin denetlenmesini gözetin ve sivil toplumun katılımını Genel Kurul aşamasına taşıyan bir ileri demokrasi uygulamasını içeren İktüzüğün 119'uncu ve 120'nci maddesi hükümleri “gereksiz” görülebilmektedir.²⁸

Sorunun görevin yürütülmesinde, bir başka deyişle, eyleme geçilmemesinde olduğu tespitinin yapıldığı bir halde, çözüm olarak yeni görev ve yetki düzenlemeleriyle çıkış aramak arzulanan neticeden uzaklaştırabilir. Kaldı ki İktüzükte görevin yapılması, yetkinin kullanılmasına yönelik birçok düzenleme bulunmaktadır. O halde, asıl çözüm, kuralların uygulanmasına, görevlerin icrasına, iyi yönetimin sağlanmasına ve denetimin işlerlik kazandırılmasına odaklanılmasıdır.²⁹

27 22. Dönem İktüzük Uzlaşma Komisyonunca hazırlanan taslak İktüzükte, dilekçelerin Komisyon Başkanlık Divanında, Komisyonunda ve Meclis Genel Kurulunda görüşülmesinin bu hükümlerin uygulanmadığı gerekçesiyle kaldırılması önerilmiştir.

28 İrfan Neziroğlu, s. 242.

29 Sorunun bu ekseninde görülmesi durumunda, yeni düzenlemelere çalışmalarında “eylemi” incelemek esas olmalıdır. Örneğin, komisyon toplanmıyorsa; komisyona yeni görevler vermekten çok komisyonun toplanmasını güvence altına alacak düzenlemelere odaklanılmalıdır. Genel Kurul için olduğu üzere “Komisyonlarda haftanın belli bir günü ve saati kendiliğinden toplanır. vs.” gibi...

Hiç şüphesiz, İçtüzükte Meclis Başkanının temel görevleri arasında belirtilen “Komisyonlar üzerindeki denetim görevi” bu ihtiyacı karşılamaya yöneliktir. (İçtüzük m.14/6)³⁰

Bu tespitler karşısında öncelikle şu sorulara cevap aranmalıdır:

TBMM bir “meclis” olarak ne kadar faaliyet gösterebilmekte ve “müzakere” yapabilmektedir? Görevli olduğu bir konuyu müzakere edemeyen bir meclis, etkin ve güçlü bir meclis olarak nitelenebilir mi? Yeterli eylemde bulunmayan bir meclisin görevlerinin tahakkukundan/gerçekleşmesinden bahsedilebilir mi? Eylemde bulunmayan bir meclisin üyelerinin uzmanlaşması ve siyaset üretmesi mümkün olabilir mi?

30 “Madde 14- Başkanın görevleri şunlardır: ... 6. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak;”

EK- 1**TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ KOMİSYONLARININ
TOPLANTI SAYILARININ GELİŞİMİ*****Açıklama***

Aşağıda yer alan Tablodaki 1928 ila 1957 yılları verileri Yasama Yıllıklarından alınmıştır. Bu tarihten sonra yıllıklar yayımlanmamıştır. 1973 İçtüzüğüne göre Komisyonlar Bülteni yayımlanmakla birlikte sadece 17. ve 18. Yasama Yıllarının 1. yasama yıllarına dair komisyon bültenlerinde komisyonların toplantı sayılarına yer verilmiş, diğer bültenlerde toplantı sayısı verisi yer almamıştır. 26. ve 27. Yasama Dönemlerinde ise bu dönemlerde çıkarılan Meclis Haber Dergilerinde komisyonların toplantı sayısı ve süresine dair bilgiler tekrar yer almaya başlamıştır.³¹

Tabloda yasama dönemi süreleri farklı olduğu ve 1960 sonrasında dönemlik veriye ulaşılamadığı için karşılaştırma yapabilmek için veriler yasama yılı olarak alınmıştır. Her yasama döneminde 1 yasama yılı örneklem olarak alınmıştır. Örnek alınan yıllar belirlenirken 5 yıl ardışık olmasına dikkat edilmiştir. Son iki yasama yılına ilişkin verilerde komisyonların alt komisyon şeklindeki toplantıları da sayıya dâhil edilmiştir.

Geçmiş dönem çalışmalarında alt komisyon çalışmalarına pek rastlanılmadığı düşünüldüğünde kıyaslamada son iki dönem verilerinin daha düşük olacağı düşünülebilir. Çalışmada geçici olarak görev yürüten araştırma ve soruşturma komisyonu verileri yer almamıştır.

31 Meclis Yıllıkları, Komisyonların Toplantı Sayıları Cetveli, TBMM Yayınları, TBMM Kütüphanesi, 1928-1957; Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, Ekim-2018 ile Ekim-2019. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.liste; Millet Meclisi 15., 17. ve 18. Dönem Yasama Bültenleri, Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani. Yasama Yıllıkları hakkında kronik inceleme için bkz: Günel Seyit, Maviş Esra Yaralı, Unutulmuş Bir Yasama Yayını: TBMM Yıllıkları, Yasama Dergisi, Sayı: 39, Ocak-Haziran, 2019, s.219-287.

TBMM KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARI														
Komisyonlar ²²	Tarih-Dönem	1.11.1928 03.6.1929 (D.3 Y.2)	1.11.1932 26.10.1933 (D.4 Y.2)	1.11.1937 31.10.1938 (D.5 Y.4)	1.11.1941 31.10.1942 (D.6 Y.4)	1.11.1943 1.10.1944 (D.7 Y.2)	1.11.1947 31.10.1948 (D.8 Y.2)	1.11.1952 23.7.1953 (D.9 Y.3)	1.11.1956 11.9.1957 (D.10 Y.3)	13.6.1977 4.7.1978 (D.15 Y.1) ³³	24.11.1983 17.7.1984 (D.17 Y.1)	14.12.1987 27.12.1988 (D.18 Y.1) ³⁴	1.10.2016 30.09.2017 (D.26 Y.2) ³⁵	1.10.2018 30.9.2019 (D.27 Y.2)
1	Adliye (Adalet)	87	52	88	175	38	48	151	77	28	46	27	10	2
2	Arzuhal(Dilekçe)	73	54	75	51	34	76	68	25	19	11	9 ³⁶	17 ³⁷	11 ³⁸
3	Bütçe	121	100	95	97	109	140	219	306	64 ³⁹	61 ⁴⁰	114	28	34
4	Dâhiliye (İçişleri)	113	52	69	36	60	33	108	105	29	28	11	1	10
5	Divanı Muhasebat (Sayıştay)	59	47	48	25	24	33	59	30	41	27	-	-	-
6	Gümrük ve İnhisar (Gümrük ve Tekel)	-	14	26	27	18	7	14	21	-	-	-	-	-
7	Harcıye (Dışişleri)	13	7	15	7	8	10	26	18	29	19	17	5	9

.....

32 Geçici Araştırma ve Soruşturma Komisyonları yer almamaktadır.

33 Millet Meclisi 5. Yasama dönemi (15. Dönem) 1. Yasama yılı 13 Haziran'dan 4 Temmuz'a kadar tatil girmeden çalıştığı anlaşılmaktadır. Tutanaklara göre 1 Kasım 1977'de 2. Yasama yılı başlatılmamıştır. Yani 13 Haziran -1 Kasım 1977 arası yıl bir sonraki yıl ile birleştirilerek 1. Yasama yılı sayılmıştır. Meclisin tatil ayları olan Temmuz -Kasım arasında da (4 ay) çalıştığı dikkate alındığında karşılaştırma yapmak için 1. Yasama yılına düşecek kısım (4/12) oransal olarak düşülüp 300 sayısını karşılaştırma yapmak için veri almak daha doğru görülmektedir. MM Tutanak Dergisi, 5. Dönem, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler/birlesimler_diger_meclisler?v_meclis=4&meclis_kisi_adr=MM&diger_donem_adr=d05

34 Komisyonlar Bülteninde veriler 6 aylık dönemlere dair olduğundan 1 Eylül itibarıyla başlayan 2. Yasama yılının 4 aylık dönemini de içermektedir. 1. Yasama yılı aralık ayında (geç) başladığı için diğer yasama yılları ile karşılaştırıldığında 1 aylık bir fazla çalışmanın veri olarak yer aldığı söylenebilir.

35 Meclis haber dergisinde 2016 itibarıyla yayımlanan toplantı sayılarına alt komisyon toplantıları da dâhildir. Toplantı sayılarında Araştırma komisyonları bulunmamaktadır. Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri.s.26-27. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/meclis_bulteni/s244.pdf

36 Komisyon bulunmasına karşın toplantı sayısına yer verilmemiş.

37 Başkanlık Divanı toplantısı hariç

38 Başkanlık Divanı toplantısı hariç

39 Bütçe Karma Komisyonu ile Plan Komisyonu (2 ayrı komisyon) toplantı sayıları birleştirilerek yazılmıştır.

40 Adı (devamı yıllarda) Plan ve Bütçe.

TBMM KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARI														
Komisyonlar ²²	Tarih- Düçen	1.1.1928 03.6.1929 (D.3 Y.2)	1.1.1932 26.10.1933 (D.4 Y.2)	1.1.1937 31.10.1938 (D.5 Y.4)	1.1.1941 31.10.1942 (D.6 Y.4)	1.1.1943 1.10.1944 (D.7 Y.2)	1.1.1947 31.10.1948 (D.8 Y.2)	1.1.1952 23.7.1953 (D.9 Y.3)	1.1.1956 11.9.1957 (D.10 Y.3)	13.6.1977 4.7.1978 (D.15 Y.1) ³³	24.11.1983 17.7.1984 (D.17 Y.1)	14.12.1987 27.12.1988 (D.18 Y.1) ³⁴	1.10.2016 30.09.2017 (D.26 Y.2) ³⁵	1.10.2018 30.9.2019 (D.27 Y.2)
8	İktisat (Ekonomi)	11	55	54	40	50	11	47	15	-	-	-	-	-
9	Maarif (Millî Eğitim)	71	27	17	11	21	19	73	72	14	11 ⁴¹	9	4	10
10	Maliye	150	53	71	44	44	25	86	62	-	-	-	-	-
11	Meclis Hesaplarını Tetkik	14	7	13	62	15	16	18	34	37	22	7	-	-
12	Meclis Kütüphane	25	5	3	5	3	6	23	11	-	-	-	-	-
13	Millî Müdafaa (Savunma)	33	40	51	43	33	18	42	48	27	14	12	3	5
14	Münakalat (Ulaştırma)	-	-	-	-	26	17	22	15	-	-	-	-	-
15	Nafia (Bayındırlık)	14	16	26	32	26	21	61	38	7 ⁴²	6	8	3	6
16	Sihhat Ve İctimai Muavenet (Sağlık ve Sosyal Yardım)	12	21	14	29	19	19	66	18	36	42	17	2 ⁴³	4
17	Teşkilan Esası (Anayasa)	3	12	3	4	5	12	36	18	22	33	18	18	2
18	Ticaret	-	-	-	-	22	25	63	37	26 ⁴⁴	16	7	8	7 ⁴⁵
19	Ziraat (Tarrn)	-	40	10	20	14	23	60	54	22 ⁴⁶	27	8	2	1

41 Adı (devamı yıllarda) Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor

42 Ulaştırma K. Birleşerek Adı (devamı yıllarda) Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm

43 Çalışma K. ile birleşerek adı (devamı yıllarda) Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler

44 Sanayi ile birleşerek adı (ve devamı yıllarda) Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret

45 Adı (ve devamı yıllarda) Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji

46 Adı (devamı yıllarda) Tarım, Orman ve Köy İşleri

TBMK KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARI														
Komisyonlar ²²	Tarih- Dönem	1.11.1928 03.6.1929 (D.3 Y.2)	1.11.1932 26.10.1933 (D.4 Y.2)	1.11.1937 31.10.1938 (D.5 Y.4)	1.11.1941 31.10.1942 (D.6 Y.4)	1.11.1943 1.10.1944 (D.7 Y.2)	1.11.1947 31.10.1948 (D.8 Y.2)	1.11.1952 23.7.1953 (D.9 Y.3)	1.11.1956 11.9.1957 (D.10 Y.3)	13.6.1977 4.7.1978 (D.15 Y.1) ³³	24.11.1983 17.7.1984 (D.17 Y.1)	14.12.1987 27.12.1988 (D.18 Y.1) ³⁴	1.10.2016 30.09.2017 (D.26 Y.2) ³⁵	1.10.2018 30.9.2019 (D.27 Y.2)
20 Çalışma		-	-	-	-	-	11	63	42	-	-	-	-	-
21 KİT		-	-	-	-	-	-	-	-	7	40	17	27	20
22 Muhtelit Ve Muvakkat (Karma ve Geçici) ⁴⁷		85 (8 Encümen)	42 (9 Encümen)	48	48 (10 Encümen)	66 (14 Encümen)	138	138 (16 Kom.)	130	7 ⁴⁸ (1 Kom.)	18 ⁴⁹ (1 Kom.)	2 ⁵⁰ (1 Kom.)	24 ⁵¹ (2 Kom.)	4 ⁵² (1 Kom.)
23 Çevre		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4
24 Avrupa Birliği Uyum		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	19
24 İnsan Haklarını İnceleme		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	31
26 Kadın Erkek Fırsat Eşitliği		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	27
27 Güvenlik ve İstihbarat		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9
TOPLAM		884	644	726	756	635	708	1443	1176	415	421	274	191	215

47 Geçici Araştırma ve Soruşturma komisyonları hariçtir. Dâhili Nizamnameye (1973 içtüzüğü öncesi) göre bazı tasarı ve teklifler için o işe özel karma ve geçici komisyonlar oluşturulmuştur. Mülga içtüzüğe göre bazı teklif ve tasarılar daimi komisyonlara değil de o iş için oluşturulan (2 veya 3 komisyon üyelerinden seçilen) karma veya geçici komisyonlar üzerinden neticelendirilmiştir. Meri İçtüzüğe göre bu kapsamda ki işlerde daimi komisyonlara gönderilmekte olduğu düşünüldüğünde, bu günkü verilerle yapılacak kıyaslamada karma ve geçici komisyon verilerini de eklemek doğru olacaktır.

48 Anayasa - Adalet Karma Komisyon

49 Anayasa - Adalet Karma Komisyon

50 Anayasa - Adalet Karma Komisyon

51 Anayasa Adalet Karma Komisyon ile Dilekçe ve İHK Karma Komisyon

52 Dilekçe ve İHK Karma Komisyonu

EK-2

DÖNEMLER İTİBARIYLA KANUN SAYISI VE KANUN HACMİ⁵³

TABLO 4.					
1920-2018 ZAMAN DİLİMİ YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI ÖLÇÜM SONUÇLARININ İRDELENMESİ					
		"Dönem" Başına Kanun Sayısı	"Gün" Başına Kanun Sayısı	"Dönem" Başına Kanun Hacmi	"Gün" Başına Kanun Hacmi
BÜTÜNCÜL İRDELEME					
	1920-2018 Dönemi (KÜM.)	529	0,41	4.734	3,70
	1920-1961 Dönemi	655	0,52	2.532	1,99
	1961-1983 Dönemi	489	0,37	6.287	4,70
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
	1920-1960 Dönemi	680	0,51	2.561	1,92
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
SINIRLANDIRILMIŞ İRDELEME					
	1946- 6/6/2015 Dönemi (KÜM.)	494	0,36	5.643	4,18
	1946-1960 DönemiDönemi	633	0,51	2.959	2,34
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Ara Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-6/6/2015 Dönemi	443	0,31	6.697	4,64
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2015) (SON ÜÇ YD)	603	0,39	11.554	7,54

Not: Kanun hacmi, Resmi gazetede yer alan kanunların sayfa sayısını ifade etmektedir. Dönem sürelerinin farklılaşması dikkate alınarak, doğru kıyaslama amacıyla bir dönemdeki gün sayısına göre de kanun sayısı ve kanun sayfa sayısı gösterilmiştir.

53 Tablo Yüksel'in makalesinden aynen alınmıştır. Ayrıntılı analizler ve istatistikler için bkz: Nahit Yüksel, Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları, Yasama Dergisi, Sayı: 39, 2019, s. 187

KAYNAKÇA

- BAKIRCI Fahri, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, 2015, Ankara, s. 294-355. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/fahri_bakirci.pdf.
- DİNÇER Gündüz, YERTUTAN İsmail ve DEMİRİSOY Nevzat, **1970 ve 1980'li yıllarda Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının Hizmetleri, Yapılanması, Çalışma Kültürü, Komisyonlar Ve Genel Kurulun İşleyişi, Bir Zamanlar Meclis Projesi / Röportaj**, TBMM Yayını, Meclis Kütüphanesi Koleksiyonu Ses CD'leri, R. T. 4.12.2015, 4.06.2016 ve 27.06.2016. Erişim: <https://www.youtube.com/watch?v=dVKcfSNPszM>; <https://www.youtube.com/watch?v=-6uVUpLNIcw>.
- Geçmişten Günümüze Meclis Tutanakları**, Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.
- Güncel Türkçe Sözlük**, TDK, <https://sozluk.gov.tr/>; Kubbealtı Lugatı, Kubbealtı Akademi Kültür ve Sanat Vakfı. Erişim: <http://lugatim.com>.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, **Türkiyede Parlamento Reformu – Tarihsel Bir Değerlendirme; Devlet Reformu-TBMM'nin Etkinliği**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000. Erişim: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TMBB_Etkinligi.pdf.
- GEÇMEZ, Taner, "Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun", **TBB Dergisi**, 2013. Erişim: <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1251>.
- İBA, Şeref, "Ülkemizde 'Torba Kanun' ve 'Temel Kanun' Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011. Erişim: <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2011-1/2011-1-7-1.pdf>.
- İBA, Şeref, **Parlamento Hukuku**, İş Bankası Kültür Yayınları, 4. B. 2010.
- Kubbealtı Lugatı**, Kubbealtı Akademi Kültür ve Sanat Vakfı. Erişim: <http://lugatim.com>.
- Meclisi Mebusandan Günümüze Yasama Hizmetleri Teşkilatı**, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Yayınları, Ağustos 2017. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kanunlar_kararlar.pdf.
- 23.5.1933 tarihli ve 2211 sayılı Muvazene-i Umumiye Kanunu, **RG.** T.30.5.1933, Sayı: 2414.
- Meclis Yıllıkları**, Komisyonların Toplantı Sayıları Cetveli, TBMM Yayınları, TBMM Kütüphanesi, 1928-1957.

Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, Ekim-2018 ile Ekim-2019. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.liste.

Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, Eylül – Ekim 2019, Sayı.244. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/meclis_bulteni/s244.pdf.

Millet Meclisi 15, 17 ve 18. Dönem Yasama Bültenleri, Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 5. Dönem. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.birlesimler_diger_meclisler?v_meclis=4&meclis_kisa_adi=MM&diger_donem_adi=d05.

YÜKSEL, Nahit, “Türkiye’de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, 2019.

NEZİROĞLU, İrfan, “Genel Değerlendirme ve Öneriler”, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu**, TBMM Yayınları, 2011. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>.

TBMM Dâhili Nizamnamesi, TBMM Anayasa ve İçtüzük Sitesi. Erişim: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1927ictuzuk.aspx>.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, B: 19 ve 20, 20.11.2018. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, B:20, 21.11.2018. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, B:17, 20.12.1957. Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

TURAN, İlter, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği**, TESEV Yayınları, 2000, İstanbul.

SEYİT, Günal, YARALI, Maviş Esra, “Unutulmuş Bir Yasama Yayını: TBMM Yıllıkları”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, Ocak-Haziran, 2019.

SIGMA Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İdari Kapasitesi Akran Değerlendirme Raporu, TBMM Yayınları, 2010. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>.