

TÜRK PARLAMENTO HUKUKU AÇISINDAN SON ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

*Dr. Şeref İBA**

A- PARLAMENTO HUKUKUNA KAVRAMSAL BİR BAKIŞ

Son Anayasa değişikliklerinin yasama organının kuruluş ve işleyişini nasıl etkilediğini irdelemek, Türk Parlamento hukuku perspektifinden sözü edilen Anayasa değişikliklerinin ne anlama geldiğini saptamak ve değerlendirmek için öncelikle, bakış açısıyla ilgili bazı kavramsal konulara değinmek gerekmektedir.

Parlamento hukuku, kapsamı açısından parlamentonun kuruluş ve işleyişine ilişkin doğrudan düzenlemeler getiren hukuk metinleriyle ilgilidir. Bu bağlamda, Anayasanın yasama organıyla ilgili hükümleri ve TBMM İçtüzüğü, TBMM ile ilgili bazı kanunlar, TBMM kararları, parlamento hukukunun başlıca yazılı kaynakları arasındadır.

Parlamento hukuku, Anayasa, Meclis İçtüzüğü ve Meclis ile ilgili kanunlar gibi salt yazılı kaynaklara dayalı dar bir hukuk dalı değildir. Öteki hukuk dallarından bazılarında da olduğu gibi, parlamento hukuku açısından yazılı olmayan kaynaklar da büyük öneme sahiptir. Şu halde, Parlamento hukukuyla ilgili henüz yeterli düzeyde olmayan bilimsel çalışmalar, Anayasa Mahkemesi kararları gibi yargısal kararlar ve parlamento teamülleri, Türk Parlamento Hukukunun kaynakları arasında önemli yer tutar.

Parlamento hukuku, kamu hukukunun bir dalı olan Anayasa hukukunun yapışik ikizi gibidir ve anayasa hukukuyla birlikte düşünölmek zorundadır.

* *Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Doktoru.
TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı- Ankara.
Tel: 420 67.78
E-Posta: serefiba@yahoo.com*

TEZİÇ de parlamento hukukunu anayasa hukukunun ayrılmaz bir parçası ya da dalı olarak görmektedir.¹ Gerçekten TEZİÇ, Türkiye’de parlamento hukuku alanında bütünü kucaklayan bir araştırmanın henüz yapılmamış olmasından haklı olarak yakındığı ve Türk Parlamento hukukunun kaynaklarını ortaya koymayı amaçlayan kapsamlı çalışmasında, “*Türk hukuk düzeninde, parlamento hukukunun yazılı kaynakları: Anayasa, içtüzükler, kanunlar, Meclis Başkanlık Divanı kararları, İdari düzenleyici işlemleri ve mahkeme kararları*” tespitini yapmaktadır.² Bu sıralamaya katılmak olanaklı değildir. İlkın, TBMM Başkanlık Divanı kararlarının büyük çoğunluğu yasama etkinlikleriyle değil, Meclisin yönetsel işleriyle ilgilidir. Yasamanın kuruluş ve işleyişini doğrudan ilgilendiren kararlar son kertede TBMM Genel Kurulu’nda alındığından, TBMM kararlarını parlamento hukukunun asıl kaynakları arasında saymak gerekmektedir.

Anayasa kuralları ışığında yasama organının kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen parlamento kararları niteliğindeki içtüzükler³, TBMM kararları içerisinde özel bir konuma sahiptir.⁴ Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi içtihatlarındaki “İçtüzük Düzenlemesi Niteliğinde” ve “Eylemli İçtüzük Değişikliği veya Eylemli İçtüzük Kuralı” gibi kavramsallaştırmalar, Meclis kararları içerisinde özel bir kategoriye oluşturmaktadır.⁵

Parlamento hukukunun yazılı kaynakları içerisinde en temel konumda Anayasa yer alır. Anayasanın “*Cumhuriyetin Temel Organları*” başlıklı üçüncü kısmının birinci bölümü “*yasama*” başlığını taşımakta ve yasama organının kuruluş ve işleyişiyle ilgili kurallar içermektedir. Bununla birlikte, Anayasanın başka maddelerinde de yasamayı ilgilendiren düzenlemelere rastlamak olanaklıdır.

¹ Erdoğan TEZİÇ (1980), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası., s.15.

² TEZİÇ (1980), s.12 ; BAKIRCI da, bu görüşlere katılır görünmektedir.

Bkz.Fahri BAKIRCI (2000), **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara: İmge Kitabevi, 1. Baskı, s.19-37.

³ Şeref İBA (2001), **Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, Yayın No:270, 1.Basım, s. 23-24.

⁴ Ergun ÖZBUDUN (1979), “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XXXVI., Sayı:1-4, s.3-26.

⁵ Anayasa Mahkemesi, Meclis çalışmalarıyla ilgili yöntem ve esaslara ilişkin TBMM Kararlarını “içtüzük düzenlemesi niteliğinde” görmektedir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, E.1991/27, K.1991/50, 12.12. 1991, C.27/2, s.681-703. Yüksek Mahkeme bazı TBMM kararlarını ise “eylemli içtüzük kuralı” kavramı yardımıyla Anayasal denetim kapsamında değerlendirmektedir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, E.1992/26, K. 1992/48, 17.9.1992, C.28, s.548.

B- 4709 VE 4720 SAYILI KANUNUNLARLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

Yaklaşık 19 yıldır uygulanmakta olan 1982 Anayasası bugüne kadar toplam yedi kez değişikliğe uğramıştır.⁶ 1982 Anayasasındaki değişikliklerin en kapsamlısı olan altıncı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanun teklifinin mimarı, Partiler arası Uzlaşma Komisyonudur⁷. Uzlaşma Komisyonu tarafından kabul edilen metin, biri geçici madde olmak üzere 39 maddeden oluşmaktaydı. Sözü edilen taslak metin öncelikle tüm milletvekillerine dağıtılmıştır.

Anılan metin, İstanbul Milletvekili Bülent Ecevit, Osmaniye Milletvekili Devlet Bahçeli, Rize Milletvekili Mesut Yılmaz ile 288 Milletvekili'nin imzasıyla Kanun Teklifi olarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Anılan kanun teklifi 38 madde ve bir geçici maddeden oluşmaktadır.⁸ Kanun Teklifinin Anayasa Komisyonundaki görüşmeleri sırasında, bazı ibare, fıkra ve maddelerde değişiklik ya da ilaveler yapılmış ancak Anayasa Komisyonu⁹ tarafından Teklifin geneliyle ilgili kapsamlı bir değişiklik yapılmadan oybirliğiyle kabul edilmiştir.¹⁰

TBMM tarafından kabul edilen 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 35 madde ve bir geçici maddeden oluşmaktadır.¹¹ Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metinde yer alan üç madde¹² ikinci görüşme sonunda Anayasa değişiklikleri için öngörülen sayıda kabul oyuna ulaşamadığı için TBMM Genel Kurulu tarafından reddedilmiştir. Dolayısıyla, metindeki madde numaraları buna göre yürütülmüştür.

⁶ Anılan değişiklikler sırasıyla; 1)-17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı kanunla, 2)-8.7.1993 tarihli ve 3913 sayılı kanunla, 3)-23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı kanunla, 4)- 18.6.1999 tarihli ve 4388 sayılı kanunla, 5)- 13.8.1999 ve 4446 sayılı kanunla, 6)- 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı kanunla, 7)-21.11.2001 tarihli ve 4720 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir.

⁷ Meclis Başkanvekillerinden birinin başkanlığında çalışan Uzlaşma Komisyonu, siyasi parti gruplarının eşit sayıda temsili ilkesine göre ikişer temsilciden oluşmaktadır. Resmi-hukuki bir dayanağı bulunmayan bu komisyon, siyasi parti grupları arasında uzlaşmaya varılan konularda Anayasa değişikliği teklif taslaqları hazırlayan özel görevli partiler arası resmi olmayan bir girişimci kurul olarak işlev görmektedir. Bu bağlamda, söz edilen komisyonda, siyasi parti gruplarından gelen Anayasa değişikliği önerileri ele alınmakta ve varsa görüş ayrılıkları giderilerek üzerinde uzlaşma sağlanan metinler oluşturulmaktadır.

⁸ TBMM, S.Sayı: 737. Dönem:21, Yasama Yılı:3, s. 1-8.

⁹ Söz konusu Kanun teklifiyle ilgili Anayasa Komisyonu görüşme tutanakları için bkz. TBMM Arşivi, s. 1-81.

¹⁰ TBMM, S.Sayı: 737, Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, s.8-24.

¹¹ Resmi Gazete, 17.10.2001, sayı:24556 (mükerrer), s.1-6.

¹² Teklifte yer alan; Anayasanın 76. maddesinde değişiklik yapan çerçeve 27. madde; Anayasanın 83. maddesinde değişiklik yapan çerçeve 28. madde; Anayasanın 90. maddesinde değişiklik yapan çerçeve 32. madde TBMM Genel Kurulunca reddedilmiştir.

Son değişiklik demetinde parlamento hukukuyla doğrudan ilgili altı maddede çeşitli ölçülerde değişiklik yapılmıştır. Bunlar; af ilanı (m.87), Milletvekillerinin ödenek ve yollukları (m.86), Cumhurbaşkanının kısmi geciktirici veto yetkisi (m.89), TBMM Başkanının seçimi (m.94), Meclis Soruşturması (m.100), Seçim Kanunlarında değişiklik (m. 67). Sözü edilen maddelerde yapılan değişiklikler ayrı ayrı gözden geçirildikten sonra, bu değişikliklerin parlamento hukukuna etkileri açısından genel bir değerlendirme yapılabilir.

1-Ödenek ve Yolluklar

TBMM İçtüzüğü tarafından yasama organı üyelerine sağlanan mali haklar ile yasama çalışmaları arasında -özellikle devamsızlık açısından- doğrudan ilgi kurulmuştur.¹³ Bu nedenle, TBMM üyelerinin ödenek ve yolluklarıyla ilgili düzenlemeler, parlamento hukuku kapsamında ele alınabilir.

Anayasa Komisyonu tarafından tekliften aynen kabul edilerek TBMM Genel Kuruluna sunulan metinde Çerçeve 29. Madde ile Anayasanın "Ödenek ve Yolluklar" başlıklı 86. maddesi şöyle düzenlenmiştir;

" MADDE 29.-Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve tazminatları, sosyal hakları ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir." şeklinde değiştirilmiş; fıkranın sonuna "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bunların emeklileri T.C. Emekli Sandığı ile ilişkilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde ilgileri devam eder." ibaresi eklenmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrasında geçen "sosyal güvenlik kuruluşları" ibaresi "T.C. Emekli Sandığı" olarak değiştirilmiştir."

Böylece, TBMM üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik konularının kanun ile düzenlenmesi öngörülüyor; Milletvekilleri ile emeklilerinin Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmesi zorunlu hale geliyordu. Anılan maddenin teklifteki (Uzlaşma Komisyonu tarafından benimsenen) biçimine, "ve tazminatları, sosyal hakları" ibaresi Anayasa Komisyonu tarafından eklenmişti.¹⁴

¹³ 153. ve 154. maddeler; Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. . 2001. Ankara, TBMM Basımevi, s. 89-90.

¹⁴ Anayasa Komisyonu Raporu; S.Sayı; 737. Dönem:21. Yasama Yılı:3, s.7.

Ancak bu madde, TBMM Genel Kurulundaki ikinci görüşmede verilen bir önerenin kabul edilmesiyle yeni baştan düzenlenmiştir. Kabul edilen önerge¹⁵ doğrultusunda maddenin kanunlaşan biçimi şöyledir:

“MADDE 27.-7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 86 ncı maddesinin başlığı ile birinci fıkrası aşağıdaki şekilde, ikinci fıkrasında geçen “sosyal güvenlik kuruluşları” ibaresi de “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı” olarak değiştirilmiştir.

7. Ödenek, yolluk, emeklilik ve sosyal haklar

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları ile sosyal hakları, emeklilikleri ve tazminatları özel kanunda düzenlenir. Ödeneğin tutarı, en yüksek Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı iştirakçisinin görevde iken almakta olduğu miktardan, yolluk tutarı ödenek miktarının yarısından, bağlanacak emekli aylıkları da bunların toplamının yarısından az olamaz. Üyeler Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile ilişkilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile ilişkileri devam eder.”¹⁶

4709 sayılı Kanunun sadece çerçeve 27. maddesi¹⁷, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasanın 175. maddesi uyarınca halkoylamasına sunulmuş; aynı kanunun geri kalan maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe sokulmuştur. Cumhurbaşkanı'nın referandum kararı, Anayasanın 175. maddesinin nasıl anlaşılması

¹⁵ Sözü edilen önerge, TBMM Genel Kurulunda ikinci görüşme sırasında verilmiş; yapılan görüşmenin ardından gizli oylama sonucu kabul edilmiştir. Daha sonra ise, madde kabul edilen önerge doğrultusunda yeniden gizli oya sunularak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, anılan maddeyi yeniden düzenleyen önerge iki kez oylanmış olmasına karşın bir kez görüşülmüştür. Bu bakımdan, söz konusu madde; Anayasanın 175. maddesindeki “Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür.” Kuralına şekil yönünden aykırı biçimde kanunlaşmıştır.

¹⁶ Bu madde Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulmuştur.(23.5.1987 tarihli ve 3376 numaralı Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun'un 2. maddesi uyarınca, halkoylamasının ilgili Anayasa değişikliği kanununun Resmi Gazetede yayımını takip eden yüz yirminci günden sonraki ilk Pazar günü (17.2.2002) yapılması gerekmektedir. Bkz. **Resmî Gazete**: 22.10.2001, sayı:24561 (mükerrer)

¹⁷ Söz konusu maddeyle ilgili ikinci görüşme sonucunda yapılan gizli oylamanın sonuçları şöyledir:

<i>Oylamaya katılan üye</i>	: 421
<i>Kabul</i>	: 378
<i>Ret</i>	: 39
<i>Çekimser</i>	: 1
<i>Boş</i>	: 3

gerektiğiyle ilgili hukuki tartışmalara yol açmıştır.¹⁸ Gerçekten de Cumhurbaşkanlığının TBMM Başkanlığı'na gönderdiği konuya ilişkin yazıda¹⁹, kamuoyundaki tartışmalara ışık tutan ve Cumhurbaşkanı tarafından yapılan uygulamanın gerekçelerini sıralayan bir yaklaşım sergiledikten sonra sonuç değerlendirmesi yapılmaktadır.

Bu bağlamda, Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, TBMM üye tamsayısının beşte üçü ile ya da üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun Cumhurbaşkanınca TBMM'ye geri gönderilmemesi durumunda halkoyuna sunulmasının zorunlu olduğu vurgulanmaktadır. 175. maddenin beşinci fıkrası ise, Cumhurbaşkanının takdirine bağlı bir düzenleme öngörmüştür. Bu fıkra ile, doğrudan ya da Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun ya da gerekli görülen maddelerinin Cumhurbaşkanı'nca halkoyuna sunulabilmesine olanak tanınmıştır.

Cumhurbaşkanlığının yazısında Anayasanın 175. maddesinin beşinci ve yedinci fıkralarıyla ilgili şu değerlendirmelere yer verilmiştir;

"...Görüldüğü gibi, maddenin beşinci fıkrasında Cumhurbaşkanı'na, gerekli görmesi durumunda, Anayasa değişikliğine ilişkin yasanın tümünü, maddelerinden kimilerini ya da bir maddeyi halkoylamasına sunabilme yetkisi verilmiştir.

Öte yandan, aynı maddenin yedinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaların kabulü sırasında, bu yasanın halkoylamasına sunulması durumunda, Anayasanın değiştirilen kurallarından hangilerinin birlikte, hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlayacağı belirtilmiştir...

Bu nedenle, 175. maddenin beşinci ve yedinci fıkralarının birlikte yorumlanması ve Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilen yetkilerin birbirini engellemeyecek biçimde kullanılması en doğru ve Anayasaya en uygun çözüm olacaktır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı'nın Anayasayı değiştiren yasanın madde ya da maddelerini halkoyuna sunma

¹⁸ Ülkenin ekonomik kriz içinde bulunduğu bir dönemde, Anayasanın 86. maddesiyle ilgili yapılacak referandumun, ekonomiye yeni bir mali külfet yaratacağı yönündeki tartışmalar yanında; Cumhurbaşkanı'nın tek maddeyle ilgili referandum kararının nasıl uygulanacağı konusundaki hukuki tartışmalar gündeme gelmiştir. Örneğin bkz. Erdoğan TEZİÇ ve Işın ÇELEBİ ile Söyleşi, *Cumhuriyet*, 21.10.2001, s.12.

¹⁹ Cumhurbaşkanlığının 15.10.2001 tarihli ve B.01.0.KKB.01-18/D-1-2001-693 sayılı yazısı için bkz. *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem:21, Yasama Yılı:4, Birleşim: 7, 16.11.2001.

yetkisi karşısında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkisi, Anayasanın değiştirilen kurallarından hangilerinin birlikte, hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını belirtmekten ibarettir.”²⁰

Cumhurbaşkanı'nın yazısında vurgulandığı gibi, 4709 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin Kanunun 35. maddesinde yer alan,

“Bu Kanun, yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoylamasına sunulması halinde tümüyle oylanır.” hükmü, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun birden fazla maddesinin halkoyuna sunulması durumunda anlam kazanarak; halkoyuna sunulan maddelerin tümünün birlikte oylanmasını sağlayacaktır. Doktrinde, 175. maddenin 3.,4. ve 5. fıkralarının birlikte ele alındığında Anayasa değişikliklerinde biri “zorunlu”, öteki “ihtiyari” olmak üzere iki tür halkoylaması ayrımı yapılmaktadır.²¹ Buna göre, Cumhurbaşkanı, TBMM’nde üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmiş olan Anayasa değişikliğini, eğer bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermiyorsa halkoyuna sunmak zorundadır. Buna karşın, Meclisin ister doğrudan, ister geri gönderilmesi üzerine, üye tamsayısının üçte ikisi veya daha fazlası bir çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini ise Cumhurbaşkanı, dilerse halkoyuna sunacak, dilerse Resmi Gazetede yayımlayıp yürürlüğe girmesini sağlayacaktır.

ONAR’a göre, Anayasanın 175. maddesinin 5. fıkrası gereğince, Cumhurbaşkanı, en az üçte iki çoğunlukla kabul edilmiş bir Anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak isterse, bu takdirini kanunun tüm maddeleri için kullanmak zorunda değildir; dilerse, bir ayırım yapıp , kanunun sadece bazı maddelerini halkoyuna sunabilir, öteki maddeleri ise Resmi Gazetede yayımlayıp yürürlüğe girmesini sağlayabilir.²² Gerçekten de Anayasanın 175. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, Anayasa değişikliklerine ilişkin olarak Cumhurbaşkanına 1982 Anayasası ile verilmiş olan geniş yetkiler içinde, Anayasa değişikliği kanunlarıyla ilgili kısmi geciktirici veto yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın 4709 sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun çerçeve 27. maddesiyle Anayasanın 86. maddesinde yapılan düzenlemeyi doğrudan halkoyuna sunması üzerine, halkoylaması sürecini durdurmak üzere girişimler ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, Partiler arası Uzlaşma

²⁰ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:21, Yasama Yılı:4, Birleşim; 7, 16.11.2001.

²¹ Erdal ONAR (1993), 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, s.95-100. Ayrıca bkz. Cem EROĞUL (1974), Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, AÜSBF Yayın No:871.

²² ONAR (1993), s. 100.

Komisyonu toplanarak, Anayasanın 86. maddesiyle ilgili tek maddelik yeni bir Anayasa değişikliği teklifine temel olmak üzere yeni bir metin hazırlayarak milletvekillerine sunmuştur. Uzlaşma Komisyonu'na hazırlanan taslak 313 milletvekili tarafından imzalanarak Anayasa değişikliği teklifi olarak 26.10.2001 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur.

Osmaniye Milletvekili Devlet Bahçeli ve Rize Milletvekili Mesut Yılmaz ile 311 milletvekilinin imzasını taşıyan (2/818) Esas Numaralı Kanun teklifinin çerçeve 1. maddesiyle Anayasanın 86. maddesi şöyle düzenlenmiştir:

“7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir” şeklinde değiştirilmiş; fıkranın sonuna “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bunların emeklileri T.C.Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde ilgileri devam eder” ibaresi eklenmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrasında geçen “sosyal güvenlik kuruluşları” ibaresi “T.C.Emekli sandığı” olarak değiştirilmiştir.”

Teklifin madde gerekçesinde, milletvekillerinin emeklilik işlemlerinin yasayla düzenlenmesi gereksinimine Anayasal dayanak sağlandığı; Emekli Sandığı ile ilgilendirilmesiyle de farklı sosyal güvenlik kuruluşları ile ilgi kurulmasından doğan eşitsizliğin giderilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.²³

Söz konusu Anayasa değişikliği teklifinin birinci görüşmesi, TBMM Genel Kurulunun 6.11.2001 tarihli 16. Birleşiminde; ikinci görüşmesi ise 21.11.2001 tarihli 23. Birleşimde yapılmış ve kabul edilmiştir. 21.11.2001 tarihli ve 4720 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun çerçeve 1. maddesiyle Anayasanın 86. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

2- Af İlamı

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun çerçeve 28. maddesiyle, Anayasanın TBMM'nin görev ve yetkilerini genel olarak sayan 87. maddede değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, Anayasanın 87. maddesinde geçen “Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç

²³ Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 753, Dönem:21, Yasama Yılı:4.

olmak üzere” ibaresi kaldırılmıştır. Böylece, Meclisin af ilanı yetkisine konu yönünden Anayasa ile getirilmiş olan sınırlamalar kaldırılmış; Anayasanın “Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması” başlıklı 14. maddesindeki fiillerden dolayı da TBMM’ne genel ve özel af ilan edebilme olanağı tanınmıştır.

Aynı madde ile, TBMM’nin genel ve özel af ilanına Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyuyla karar verebilmesi kuralı getirilmiştir. TBMM’nin genel ve özel af ilanı yetkisiyle ilgili olarak Anayasanın 14. maddesiyle ilgili kayıt kaldırıldığından Meclisin yetki alanı genişlemiştir. Öte yandan, genel ve özel af ilanı kararı alabilmek için beşte üç nitelikli çoğunluk koşulu getirilmesi, parlamento hukukumuz açısından yeni bir şekil kuralı olarak karşımıza çıkmakta ve TBMM’nin af ilanı kararı alabilmesini büyük ölçüde güçleştirmektedir.

Ayrıca, 4709 sayılı Kanunun Geçici Maddesi²⁴ uyarınca, TBMM’nin genel ve özel af ilanı ile ilgili olarak yapılan değişikliğin, bu kanunun yürürlük tarihinden önce, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiilleri işleyenler hakkında uygulanmayacağı öngörülmüştür.

3- Seçim Kanunlarıyla İlgili Düzenlemeler

4709 sayılı Kanunun çerçeve 24. maddesiyle getirilen düzenleme şöyledir: “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 67 inci maddesinin beşinci fıkrasına “askeri öğrenciler”, ibaresinden sonra gelmek üzere “taksirli suçlardan hüküm giyenler hariç” ibaresi eklenmiş ve “ bulunan tutukluların seçme haklarını kullanmalarında”, ibaresi “oy kullanılması ve “ şeklinde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki son fıkra eklenmiştir.*

Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.”

Böylece, taksirli suçlardan hüküm giyenler oy kullanma yasağı dışına çıkarılmış ve Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması konusunda Yüksek Seçim Kurulu’na verilen göreve açıklık getirilmiştir.

Seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin yürürlüğü konusunda öngörülen kayıt, seçim kanunları yoluyla sağlanabilecek siyasal avantajların ve istismarların önlenmesini amaçlamaktadır.

²⁴ 4709 numaralı Kanunun Geçici Maddesinin B Bendi şöyledir: “ B) Bu Kanunun 28 inci maddesi ile Anayasanın 87 inci maddesinde yapılan değişiklik, bu kanunun yürürlük tarihinden önce, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiilleri işleyenler hakkında uygulanmaz.”

Partiler arası Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan ve Meclis Başkanlığına sunulan Anayasa Değişikliği Teklifinde, Anayasanın 67. maddesinin son fıkrasının²⁵ da yürürlükten kaldırılması öngörülmüştü. Ancak bu Anayasa Komisyonu tarafından benimsenmemiştir. Teklifte, Temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin bağdaştırılmasının son derece zor olduğu ve oldukça soyut olan bu ilkelerin seçim kanunlarında köklü değişiklikler yapılmasını güçleştirdiği için kaldırılması gerektiği gerekçe olarak ileri sürülmüştü.²⁶

Yeni düzenlemenin, parlamento hukukumuz açısından önem taşıyan yönü, seçim kanunlarıyla ilgili olarak genel seçime bir yıl kala yapılacak değişikliklerin yürürlüğünün bir bakıma gelecek seçimlere kadar ertelenmesidir. Ancak getirilen bu yeni düzenlemenin Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak ilk genel seçimde uygulanmayacağı Geçici Maddenin A Bendi²⁷ ile kurala bağlanmıştır.

4- Cumhurbaşkanınca Kanunların Yayımlanmasının Kısmen Uygun Bulunmaması

4709 sayılı Kanunun çerçeve 29. maddesi²⁸ ile kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasını düzenleyen 89. maddede önemli bir değişiklik yapılarak, Cumhurbaşkanına kanunları kısmen, başka bir deyimle bir kanunun bir veya birkaç maddesini bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisi tanınmıştır.²⁹

²⁵ Sözü edilen fıkra şöyledir: "Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir."

²⁶ **Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 737, Dönem:21, Yasama Yılı:3, s.6.**

²⁷ Geçici Maddenin A Bendi şöyledir: "A) Bu Kanunun 24 üncü maddesi ile Anayasanın 67 nci maddesine son fıkra olarak eklenen hüküm bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak ilk genel seçimde uygulanmaz."

²⁸ Çerçeve 29. maddeye Anayasanın 89. maddesinin son cümlesinden önce gelmek üzere eklenen "Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir." Biçimindeki cümle, son cümleden sonra gelmek üzere eklenmeliydi. Çerçeve maddeyle, Anayasanın 89. maddesine yapılan gönderme, söz konusu Anayasa kuralını, amaca uygun olmayan yorumlara ve uygulamalara elverişli hale getirmiştir. Yeni biçimiyle maddeden, bütçe kanunlarının sadece kısmen uygun bulmama kuralından istisna tutulduğu; tümüyle bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilebileceği anlamı doğmaktadır.

²⁹ Madde metni şöyledir: "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 89 uncu maddesinin ikinci fıkrasını "Yayımlanmasını" ibaresinden sonra gelmek üzere "kısmen veya tamamen" ibaresi ile son cümlesinden önce gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiştir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir."

Cumhurbaşkanına böyle bir Anayasal yetki verilmesinden amaç, TBMM’de uzun çalışmalar sonucu kabul edilen ve görece uzun kanunların bir veya birkaç maddesi nedeniyle yeniden ve tümüyle bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesinden kaynaklanan zaman kaybını önlemektir. Ancak, bu değişiklik, yasama organının hızlı ve verimli çalışması için olumlu yönde gerçekleştirilmiş bir yenilik olmakla birlikte, parlamento hukukumuzda yeni sorunlara yol açabilecek niteliktedir.

İlkin, Cumhurbaşkanı tarafından bir kanunun yayımlanmasının kısmen uygun görülmemesi durumunda, geri kalan uygun bulunduğu madde ve/veya maddeleriyle birlikte kanunu tümüyle Meclise geri göndermesinin zorunlu olup olmadığı açık değildir. Son Anayasa değişiklikleriyle, Anayasa hukukumuzda yeni kazandırılan Cumhurbaşkanıca kanunların kısmen geri gönderilebilmesi yetkisi, en çok da kısmen geri göndermenin, bir kanunun gerek gördüğünde bölerek geri gönderilebilmesi mi yoksa, bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilen bir kanunun geri gönderme gerekçesinin doğrudan doğruya belli madde veya maddelerle (hangi maddeler yüzünden geri gönderildiği) ilintilendirilmesi ve dolayısıyla da parlamento sadece ilgili maddeleri yeniden görüşebilme olanağı tanınması anlamına mı geldiği konusu, yeterince net değildir.

Cumhurbaşkanı tarafından birinci yolun benimsenmesi dolayısıyla da, bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilen maddeler hariç tutularak kanunun geri kalan maddelerinin Resmi Gazetede yayımlanması durumunda, altıncı anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanıya verilen kısmi geciktirici veto yetkisi, parlamenter rejimin özüyle bağdaşmaz sonuçlara yol açabilir. Bu durumda, yürütmenin sorumsuz kanadı konumundaki Cumhurbaşkanının yetkileri, yasama organı aleyhine olarak genişlemektedir. Bu genişleme, aynı zamanda, siyasal rejimimizin yarı başkanlık sistemine doğru kayması anlamına gelecektir.

Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanı tarafından kısmen geri gönderilen bir kanunun geri kalan maddeleri yayımlanarak yürürlüğe gireceğinden “yarım kanunların” yürürlüğüne tanık olunacaktır. Kanun tekniği açısından tüm maddeleriyle belli bir bütünlüğe sahip olan bir kanunun, Cumhurbaşkanı tarafından ayıklanarak sadece belirli maddelerinin Resmi Gazetede yayımlanması ve dolayısıyla da bazı maddelerinin bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderilmesi hukuk sistemimizde sorunlar doğurabilecek bir konudur. Örneğin, Cumhurbaşkanı tarafından bir veya birkaç maddesi geri gönderilen kanunun TBMM tarafından yeniden görüşülmemesi ya da hiç görüşülmemesi olanaklıdır. Bu durumda, yarım olarak yürürlüğe girmiş kanun, sürekli yarım olarak uygulanmak zorunda kalacaktır.

Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndereceği maddelerin kanunun bütünlüğünü etkileyebilecek madde veya maddeler olması durumunda kanunun yürürlüğe girmesiyle ilgili sorunlar yaşanması da olanaklı görünmektedir. Örneğin, bir kanunda, bazı maddelerin yayımından altı ay sonra yürürlüğe gireceğini kurala bağlayan bir yürürlük maddesinin gönderme yaptığı maddenin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmesi durumunda ortaya çıkan hukuki sorun nasıl çözülecektir? Bu bakımdan, Meclisin “yasa yapma” yetkisi önünde yeni ve ciddi bir engel oluşmaması için Cumhurbaşkanının kısmi geciktirici veto yetkisini kullanırken kanunun bütünlüğü ve yürürlüğü açısından dikkatli bir tutum sergilemesi ve kısmen geri gönderme hallerinde, yayımlanmasını uygun gördüğü geri kalan maddeleri yayımlamaması gerekir. Aksi halde, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına verilen geciktirici veto yetkisi bazı durumlarda “mutlak veto” ya da “önleyici veto” yetkisine dönüşebilecektir.

Kısmen geri göndermeyle ilgili değişiklik yürürlüğe girdikten sonraki ilk uygulama, “Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 18.11.1992 tarihli ve 3842 sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair” 4719 sayılı Kanunla ilgili olmuştur³⁰. Cumhurbaşkanı, anılan kanunun 1,2,3, ve Geçici 1. maddelerini Anayasanın 89. maddesi uyarınca bir daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri göndermiş; ancak, yerinde bir uygulamayla, kanunun geri kalan maddelerini yayımlamamıştır.³¹

Söz konusu kanunun görüşmelerine başlanmadan önce, Anayasanın 89. maddesine yeni düzenlemeyle eklenen “Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.” Biçimindeki cümlelerin nasıl anlaşılması gerektiği konusundaki Başkanlık açıklamasının ardından TBMM İçtüzüğü’nün 63. maddesi³² uyarınca Genel Kurulda usul görüşmesi açılmıştır. Yapılan görüşmeler sonucunda Başkanlık açıklaması doğrultusunda, TBMM’nin kısmen ya da tümüyle görüşmek konusunda tercih hakkı bulunduğu ve bu seçimini, işin başlangıcında karar alarak ortaya

³⁰ Böylece, 14.11.1962 tarihinden bugüne kadar cumhurbaşkanlarınca bir daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderilen kanun sayısı 97’ye ulaşmıştır. Ancak sonuncusu kısmen geri göndermenin ilk ve tek örneğini oluşturmaktadır.

³¹ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in geri gönderme gerekçesi için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:21, Yasama Yılı:4, B. 32, 6.12.2001, s.1-16.

³² TBMM İçtüzüğü’nün “Usul hakkında konuşma” başlıklı 63. maddesi şöyledir: “Görüşmeye yer olup olmaması, Başkanı gündeme veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalıtma usullerine uymaya davet, bir konuyu öne alma veya geriye bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur.

Bu yolda istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir.

Bu görüşme sonucunda oya başırmak gerekirse, oylama işaretle yapılır.”

koyması gerektiği benimsenmiştir. Usul görüşmesi sonunda yapılan işaretle oylama üzerine alınan TBMM kararıyla ilgili kanunun sadece Cumhurbaşkanınca geri gönderilen maddelerinin yeniden görüşülmesi kabul edilmiştir.³³

5- TBMM Başkanının Seçimi

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunun çerçeve 30. maddesi ile Anayasanın 94. maddesinde, TBMM Başkanı seçimi için öngörülen süreler kısaltılmıştır. Buna göre Başkan seçiminin Meclisin toplandığı günden itibaren 10 gün içinde tamamlanması gerekmektedir. Değişiklik öncesinde bu süre toplam 20 gün olarak düzenlenmişti. 20 günlük sürenin 10 günü aday gösterme için kalan 10 günü ise Başkan seçimiyle ilgili turlar için ayrılmıştı.

Anayasanın 94. maddesinde Başkan adaylığı için öngörülen sürenin 10 günden beş güne düşürülmüş olması yerinde bir değişikliktir. Meclisin bir an önce çalışmalarına başlayabilmesini sağlamak için Başkanlık Divanının oluşum sürecinin kısaltılması gerekmektedir. Çünkü, aday gösterme süresinde Meclis çalışmalarına ara verilip verilmeyeceği konusunda Anayasa ve İçtüzükte açık bir kural yer almamasına karşın genellikle ara verildiğinden, yasama çalışmalarının Başkan seçimi nedeniyle bir süre ertelenmesi ya da kesintiye uğraması söz konusuydu. Gerçekten de, uygulamada yaşanan deneyimler ışığında, Meclis Başkanı adayları, Anayasada öngörülen aday gösterme/ olma süresinin son gününde hatta son dakikalarında ortaya çıkmaktaydı.³⁴

1982 Anayasasının 94. maddesi, Başkanın seçimiyle ilgili olarak geçmişte yaşanmış deneyimlere gösterilen tepkilerin izlerini taşımakta³⁵ ve Meclis Başkanı seçiminin toplam 20 gün içinde sonuçlandırılmasını kesin olarak kurala bağlamaktaydı.

Son Anayasa değişikliği çerçevesinde Başkan seçimi için verilen Anayasal sürenin 10 güne düşürülmüş olması, yasama sürecini hızlandıracak olumlu bir gelişme olarak görülmelidir.

³³ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:21, Yasama Yılı:4, B.32, 6.12.2001, s. 92-94.

³⁴ İBA (2001), s. 110.

³⁵ 1921 ve 1924 Anayasalarında Başkanın seçimiyle ilgili kurala yer verilmemiştir. 1961 Anayasası ise Başkan seçimiyle ilgili süre sınırlaması öngörmemiştir. Başkan seçilebilmek için her durumda üye tamsayısının en az salt çoğunluğunun oyunu almak gerekiyordu. Bu uygulama, Meclis Başkanının uzun süre seçilememesine yol açmakta ve yasama sürecinin geç başlamasına neden olmaktadır. Bkz. İBA (2001), s. 113.

6- Meclis Soruşturması

Meclis Soruşturması, doğrudan doğruya yürütme organının denetlenmesine yönelik etkili bir parlamenter denetim aracıdır. Parlamento'nun kendi üyeleri arasından oluşturduğu bir komisyon aracılığıyla yürütülen soruşturma sonucunda, ilgili bakanın Yüce Divana gönderilip gönderilmeyeceğine yine parlamento karar vermektedir.³⁶ Son dönemlerde, Meclis soruşturmasının hukuki niteliği ve işleyişiyle ilgili yoğun tartışmalar yapılmıştır. Bu tartışmalar, Meclis soruşturması komisyonlarının yapısı nedeniyle tarafsızlık ilkesine uygun çalışmalar yürütemeyeceği noktasında ağırlık kazanmakta ve çeşitli öneriler geliştirilmektedir.³⁷

Parlamento hukukumuzda, Meclis soruşturması yolu, "ceza önsoruşturması" niteliğinde adli/yargısal bir faaliyet olarak düzenlenmiştir. Bu faaliyetin siyasi çatışmalardan hiç etkilenmeden salt hukuk çerçevesinde yürütülmesi gerekir.³⁸ Ancak, özünde siyasi bir organ olan TBMM'nin istisnai olarak yaptığı bu adli/yargısal faaliyetin salt hukuk çerçevesinde yürütülmesinde bazı güçlükler bulunduğu açıktır. Bu bakımdan, Anayasanın 100. maddesi ile öngörülen düzenleme, Meclis soruşturmasıyla ilgili olarak sırf siyasal tarafsızlık değil, yargısal tarafsızlık ilkesini de benimsemiştir.³⁹

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunun çerçeve 31. maddesiyle Meclis soruşturmasıyla ilgili olarak getirilen yeniliklerden en önemlisi, Meclis soruşturması komisyonu kurulup kurulmayacağı konusundaki TBMM kararının gizli oylama yöntemine göre alınması zorunluluğudur.

Anayasanın 100. maddesine göre, Meclis soruşturması önergelerinin Başkanlığa verildiği tarihten itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Meclis soruşturmasının açılıp açılmayacağı konusundaki oylamanın gizli oylama yöntemine göre yapılması, Meclis soruşturması kurumunun özüne daha uygun düşmektedir.

4709 sayılı kanunla, Anayasanın 100. maddesine getirilen öteki yenilik ise, Meclis soruşturması komisyonlarınca düzenlenen raporların TBMM Genel Kurulunda ele alınmasındaki gecikmeleri ve siyasal istismarları önlemeyi amaçlamaktadır. Konuya ilişkin düzenlemeler daha çok 20. Yasama Döneminde yaşanan bazı deneyimlere tepki niteliği taşımaktadır .

³⁶ Şeref İBA (1997). **Parlamenter Denetim-Yolları Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, I. Baskı, s.25.

³⁷ İBA (2001), s. 268.

³⁸ Çetin ARSLAN (1999), **Yüce Divan Olarak Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, s.67.

³⁹ Zeki HAFIZOĞULLARI & Asım LİVANELİOĞLU & Bülent ACAR (1997). **Meclis Soruşturmaları Hakkında Düşünceler-Üç Örnek**, Ankara, Us-A Yayıncılık, s. 10-11.

Meclis soruşturması komisyonlarının Anayasada öngörülen çalışma süresi en fazla dört aydır. Bu süre bittiğinde, Meclis soruşturması komisyonlarının hukuki varlığının da sona ereceği kesindir. Anayasanın 100. maddesinde yapılan değişiklik öncesinde de dört aylık çalışma süresi kesindi. Buna karşın, 20. Yasama Döneminde kurulan iki Meclis soruşturması komisyonu bu sürelerini tamamladıkları halde TBMM Başkanlığına raporlarını teslim etmemiştir. 21. Yasama Döneminde bu komisyonlar yeniden kurulmuştur.⁴⁰ Bu deneyimlere tepki olarak son Anayasa değişikliği sırasında Anayasanın 100. maddesine şu cümle eklenmiştir: “*Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur.*” Aslında, bu cümle eklenmeden önce de Meclis soruşturması komisyonları için raporun, dört aylık süre içerisinde Başkanlığa teslim edilmesi Anayasal bir yükümlülüktü. Yeni eklenen bu cümle ile, Meclis soruşturması komisyonlarının bu yükümlülüğüne vurgu yapılmış olmakta ancak, 20. Yasama Döneminde yaşandığı gibi süresinde raporunu vermeyen komisyonlar için ne yapılması gerektiği konusu açıklığa kavuşturulmamaktadır.

Değişiklik öncesi hükme göre, Meclis soruşturması raporları, TBMM Gündeminin “Meclis Soruşturması Raporları” adını taşıyan özel bir kısmına alınmakta ve ilgili Komisyonun Genel Kurulda hazır bulunmaması durumunda görüşmelere başlanmadığından⁴¹ Meclis soruşturması raporlarının ivedilikle görüşüleceği kuralı uygulamada işletilmemekteydi.⁴²

⁴⁰ 20. Yasama Döneminde süresini tamamladığı halde raporlarını vermeyen komisyonlar şunlardır:

- (9/18) Esas Numaralı İstanbul- Kurtköy Havaalanı ihalesi ile ilgili olarak eski Başbakan Mesut Yılmaz hakkında kurulan Meclis Soruşturması Komisyonu
- (9/19) Esas Numaralı Karadeniz Sahil Yolu ile ilgili olarak Bayındırlık ve İskan eski Bakanı Yaşar Topçu hakkında kurulan Meclis Soruşturması Komisyonu

Bu komisyonların kurulmasına dayanak oluşturan Meclis soruşturması önermeleri, 21. Yasama Döneminin başında Genel Kurulda yeniden görüşülmüş ve 23.11.1999 tarihli 23. Birleşimde alınan 656 Numaralı Karar ile aynı konularda yeniden komisyonlar kurulmuştur. Bkz. **Resmî Gazete**, 2.12.1999, Sayı:23894.

⁴¹ TBMM Genel Kurulunda komisyonların temsili konusu, TBMM İçtüzüğü'nün 45. maddesinde gösterilmiştir. Anılan madde, görüşülecek işlerle ilgili komisyonun her durumda Genel Kurulda hazır bulunmasını gerektirecek bir zorunluluk öngörmemiştir. Üstelik, TBMM İçtüzüğü'nün başka bir herhangisi bir maddesinde de bu yönde bağlayıcı bir kural yoktur. Oysa, Genel Kurulda hükümetin temsili düzenleyen 62. madde, her görüşmenin başından sonuna kadar hükümetin hazır bulunmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, görüşmelerin başında hükümetin temsil edilmemesi durumunda o konudaki görüşmelerin bir defalık gelecek birleşime ertelenmesi biçiminde bir yaptırım öngörmektedir.

Görüşmelerin başında komisyonun Genel Kurulda temsili zorunlu kılan açık bir yazılı kural bulunmamasına karşın, sözü edilen uygulama, güçlü bir parlamento teamülü olarak yürürlükte.

Bkz. İBA (2001), s. 140-141.

⁴² Örneğin, 19. Yasama Döneminde kurulan hayali ihracat iddiaları konusunda kurulan (9/22) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu tarafından hazırlanan Rapor (S.Sayı:779); ilk olarak 7.3.1995 tarihli 82. Birleşim Gündeminde yer aldığı halde,

Yeni düzenleme ile Meclis soruşturması raporları, Meclis Başkanlığına verildiği tarihten itibaren 10 gün içinde dağıtılmak zorunda; dağıtım tarihinden itibaren 10 gün içinde ise Genel Kurulda görüşülmek zorundadır. Böylece, Meclis soruşturması raporlarının Başkanlığa verildiği tarihten itibaren 20 gün içinde görüşülmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte, son Anayasa değişiklikleri sırasında, Meclis soruşturması komisyonlarının siyasal etkilerden uzak biçimde tarafsızlık ilkesine göre çalışabilmesi için yapısal bir değişikliğe gidilmesi gerektiği yönündeki eleştiri ve tartışmalara yanıt oluşturacak yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Son Anayasa değişiklikleri sırasında Anayasanın 100. maddesinde Meclis soruşturmasıyla ilgili olarak gerçekleştirilen değişiklikler, Meclis soruşturması kurumunun daha etkili bir parlamenter denetim aracı olarak işlev görme yeteneğini artıracak olumlu adımlar olarak görülmelidir.

SONUÇ

3.10.2001 tarihli ve 4709 numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, son dönem parlamento tarihimizin en kapsamlı Anayasa değişikliğidir. Söz konusu Anayasa değişikliği, sivil-siyasal girişimler sonucu olabildiğince geniş bir uzlaşma Anayasasının 89. maddesinde gerçekleştirilen ve Cumhurbaşkanına kanunları kısmen bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisi veren değişiklik bazı bakımlardan hukuki yorum farklılıklarına elverişli biçimde düzenlenmiş olmakla birlikte, yasamanın işleyişinden kaynaklanan zaman kaybını gidermeyi amaçlayan olumlu bir yeniliktir. Parlamento hukuku açısından daha fazla önem taşıyan Meclis soruşturması, TBMM başkanının seçim süreci, seçim kanunlarının yürürlüğü, af ilanı gibi konulardaki yeni düzenlemeler, yasama organının kuruluş ve işleyişini hızlandırıcı etki doğurabilecek özelliktedir.

Bu irdelemeler ışığında, TBMM'nin başarılı çalışmalarının ürünü olan son Anayasa değişiklikleri, parlamentonun daha verimli ve etken biçimde işleyişine katkıda bulunacak olumlu Anayasal adımlar olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Anayasa Komisyonu Raporu, S. Sayısı: 737, Dönem:21, Yasama Yılı:3.
- Anayasa Komisyonu Raporu, S.Sayısı: 753, Dönem:21, Yasama Yılı:4
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, E.1991/27, K.1991/50, 12.12.1991, C.27/2, s.681-703.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, E.1992/26, K. 1992/48, 17.9.1992, C.28, s.548.
- ARSLAN,Çetin (1999) Yüce Divan Olarak Anayasa Mahkemesi, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Baskı.
- BAKIRCI, Fahri (2000), TBMM'nin Çalışma Yöntemi, Ankara, İmge Kitabevi, 1. Baskı.
- Erdoğan TEZİÇ ve Işın ÇELEBİ ile Söyleşi, Cumhuriyet, 21.10.2001.
- EROĞUL, Cem (1974), Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara, AÜSBF Yayın No:871.
- HAFIZOĞULLARI, Zeki (1997) & Asım LİVANELİOĞLU& Bülent ACAR, Meclis Soruşturmaları Üzerine Düşünceler-Üç Örnek, Ankara, Us-A Yayıncılık.
- İBA, Şeref (1997), Parlamenter Denetim-Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1. Baskı.
- İBA, Şeref (2001), Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Baskı.
- ONAR, Erdal (1993), 1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (1979), "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İktidarı", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXXVI., Sayı:1-4, s.3-26.
- Resmi Gazete, (çeşitli sayılar)
- TBMM İktidarı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İktidarı, Ankara, 2001, TBMM Basımevi.
- TBMM Tutanak Dergisi, (çeşitli birleşimler)
- TEZİÇ, Erdoğan (1980), Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul; Fakülteler Matbaası.