

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRK PARLAMENTO HUKUKU AÇISINDAN
MECLİS ARAŞTIRMASI KURUMU**

Yüksek Lisans Tezi

Serkan KÖYBAŞI

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Süheyl BATUM
(Bahçeşehir Üniversitesi)**

Ağustos 2007

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	V
GİRİŞ	1
I - MECLİS ARAŞTIRMASI KAVRAMI	4
A - Tanım ve Konunun Sınırlanması	4
1 - Genel	4
a - Tanım	4
b) Türleri	5
i - Seçim Araştırması	6
ii - Yasama Araştırması	8
iii - Siyasal Araştırma.....	9
2 - Siyasal Araştırma Olarak Meclis Araştırması.....	11
a) Hukuksal Dayanak	11
b - Denetim.....	14
c - Konu	16
d - İşlev	17
B - Meclis Araştırmasının Siyasal Sistemdeki Yeri	21

1 - Tarihsel Köken.....	21
a - Meclis-i Mebusan	21
b - Türkiye Büyük Millet Meclisi	24
i - 1921 Anayasası.....	24
ii - 1924 Anayasası	26
iii - 1961 Anayasası	28
iv - 1982 Anayasası	34
c - Batıdan Bir Örnek: Fransa.....	38
2 - Meclis Araştırmasının Kuvvetler Ayrılığındaki Yeri ve Önemi	41
a - Kuvvetler Ayrılığı	41
i - Kuvvetler Ayrılığı ve Araştırma Komisyonları.....	44
ii - Yargı Süreciyle Paralellik.....	48
b) Siyasal Sorumluluk	51
c) Parlamentoların Değişen Rolü	55
II - MECLİS ARAŞTIRMASI SÜRECİ	60
A - Araştırma Öncesi.....	60
1 - Araştırma İstemi ve Bütçe	60
a - Araştırma İsteminin Kaynağı	60
b - Araştırma İsteminin Konusu.....	63
i - Araştırmaya Konu Olabilecekler.....	63
ii - Araştırmaya Konu Olamayacaklar	65

III

ii.a - Kişiler ve Özel Kuruluşlar	65
ii.b - Yargıya İntikal Etmiş Olaylar	67
ii.c - Meslek Sırrı.....	70
ii.d - Devlet Sırrı	70
c - İstemın Kabul Edilmesi.....	72
i - İstemın Meclise Sunulması	72
ii - İstemın İçeriği.....	74
iii - İstemın Kabul Edilmesi	75
d - Bütçe.....	76
2 - Komisyonun Oluşumu	77
a - Komisyon Kavramı.....	77
b - Komisyonun Kuruluşu	78
c - Üyeler	80
i - Seçim Esası	81
ii - Üye Seçilemeyecek Olanlar ve Üyelikten Çıkarma.....	81
iii - Üye Sayısı	82
d - İç Yapı.....	83
e - Toplanma.....	85
B - Araştırma Evresi	86
1 - Araştırma Komisyonunun İşleyişi	86
a - Yetkileri.....	86

IV

i - Yazılı Bilgi-Belge İsteme	88
ii - Tanık ve Uzman Çağırma-Dinleme	93
ii.a - Zorlayıcı Yetkiler	97
ii.b - Bakanlar	99
ii.c - Memurlar	100
ii.d - Yargı Mensupları.....	101
iii - Tanık Hakları	103
b - Yetki Aşımı	107
c - Görev Süresi ve Çalışmalara Son Verilmesi	111
i - Sürenin Dolması	111
ii - Yargısal Sürecin Başlaması	114
iii - Genel Seçimlere Gidilmesi	115
d - Çalışmaların Açıklığı	115
e - Çalışma Yeri.....	118
2 - Araştırmanın Sonuçlanması	120
a - Raporun Komisyonda Kabul Edilmesi	120
b - Raporun Meclise Sunulması	121
c - Raporun Kabul Edilmesi ve Yayınlanması	122
d - Meclisin ve Halkın Bilgilendirilmesi	123
SONUÇ.....	125
KAYNAKÇA	128

KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

a.g.e. : Adı geçen eser

a.g.m. : Adı geçen makale

a.g.r. : Adı geçen rapor

bknz: Bakınız

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

Vol. : Volume

GİRİŞ

İktidarın sınırlanması için bölünmesi gerektiği fikrinden yola çıkan Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı teorisini ortaya atmasının üzerinden yaklaşık üç asır geçti. Fransız düşünürün İngiltere'deki sistemi inceleyerek oluşturduğu teori çağdaş devletlerin doğmasının yolunu açmıştı. Ancak günümüz şartlarında kuvvetler arasındaki güç dengesi ve dolayısıyla parlamenter rejim çok farklı bir hal almış durumda. Yeni dengede yürütme organı ülkenin yönetiminde ön plana çıkmış, yasama ise yürütmeyi denetleyen nitelikte faaliyet gösteren bir organa doğru evrilmiştir. Bunun Hegelci bir karşılığı olarak, halk yetkilerin yeniden yürütmeden kendisine ve yasama organlarındaki temsilcilerine aktarılmasını talep eder konuma gelmiştir.¹ Öyle ki, özellikle bizim gibi Meclisinde temsil sorunu yaşayan uluslar, hükümetle sürekli bir gerilim içerisinde yaşamaya ve bu nedenle egemenliğin tümünün yürütme organı tarafından kullanılmasına karşı meşru bir tepki duymaya başlamıştır.

Kimi yazarlar günümüzdeki durumu "parlamentoların düşüşü" olarak betimlerken², kimi yazarlar ise bunun bir düşüş olmadığını, yalnızca "parlamenter oyunun" kurallarının yeniden yazıldığını belirtmektedir³.

¹ P.Burnell, "Parliamentary Committees in Zambia's Third Republic: Partial Reforms; Unfinished Agenda", *Journal of Southern African Studies*, Vol.28., No.2., (Jun., 2002), s.292.

² Örnek olarak bkz: A.Heywood, *Politics*, Bristol, Palgrave, 2002, s.328 ; Burnell, a.g.m., s.291, T.Z.Tunaya, *Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi - Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975, ss. 538-540, T.B.Balta, *Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebeti*, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1960, s.3.

³ Örneğin Blondel ve arkadaşlarının görüşü bu yöndedir, aktaran: Heywood, a.g.e., s.328.

İkinci görüşü paylaşan yazarlara göre parlamentolar bir düşüşte değildir; sadece üstlendikleri rol farklılaşmaktadır. Artık, Jean-Jacques Rousseau'nun emredici, Emanuel-Joseph Siéyes'in temsili vekaletle bağladığı milletvekilleri ülkeyi “yönetme” iddialarından vazgeçerek “gerçek yöneticileri” denetleme görevini üstlenmişlerdir. Bu denetleme görevini yerine getirmek için de çeşitli araçlar geliştirmişlerdir.

Parlamenter rejimin temel özelliği hükümeti oluşturan bakanların Meclis önünde sorumlu olmalarıdır. Bu sorumluluk çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Bunlardan bir bakanın düşürülmesini veya istifaya zorlanmasını sorumluluğun ortaya konmasında -en etkin yol olmakla birlikte- tek yol olarak algılamak yanlış olur. Somut olarak, parlamenter hükümet içerisinde siyasal sorumluluk “hesap verme zorunluluğu”nda yatar. Bu nedenle hükümetin siyasal sorumluluğunun göstergesi sadece gensoru değildir; Meclisin yürütme organını denetlemesine yarayan araçların toplamıdır.⁴

Söz konusu araçlardan bir kısmı bilgi edinerek dolaylı denetime, bir kısmı ise soruşturma ve suçlama yoluyla doğrudan denetime izin vermektedir. Konumuz olan meclis araştırması bu iki gruptan ilkinde, yani dolaylı denetim için bilgi edinmeye yönelik oluşturulmuş araçlar arasında⁵ yer almaktadır. Bu araç da kendi içinde seçim araştırması, yasama araştırması ve siyasal araştırma şeklinde üçe ayrılmıştır. Bunlardan özellikle ikincisi doğru şekilde kullanılması halinde öyle bir etkiye sahip olabilmektedir ki, disiplinli Meclis çoğunlukları nedeniyle çoğu zaman işlevsiz hale gelmiş olan Meclis soruşturması ve gensorunun boşluğunu doldurmaktadır. Biz de bu nedenle, seçim ve yasama araştırmasını konumuz dışında bırakacak ve toplumsal etkileri daha ileri boyutlarda hissedilen siyasal araştırmayı “Meclis araştırması” adı altında inceleme konumuz olarak ele alacağız.

⁴ E.Zoller, Droit Constitutionnel, Paris, Presses Universitaire de France, 1998, ss.455-456.

⁵ A.Barilari / M.Guedon, Institutions Politiques - 100 Plans Détaillés, Paris, SIREY, 1998, s.252.

Duverger'nin önem bakımından parlamenterlerden gelen görüş ve isteklerle sorular arasına yerleştirdiği Meclis araştırması, kanımızca, yazarın belirttiği gibi pratik olarak etkisiz ve istisnâ⁶ bir denetim yöntemi değildir. Bilakis, yürütme organının faaliyetlerinin çeşitlendiği ve arttığı bir dönemde denetim araçlarının da farklılaşması ve sayıca çoğalması parlamenter demokrasi için gerekli ve kaçınılmazdır.⁷

Meclis araştırmalarını yürüten araştırma komisyonlarının etkisinin kesin şekilde tanımlanması zordur.⁸ Doğru kullanıldığı takdirde son derece etkili bir denetim aracı olabilen Meclis araştırmasının, parlamentoların yeni rolünün belirlenmesinde önemli bir görev üstlendiği ise açıktır. Sadece bu neden dahi, Meclis araştırması kurumunun önem verilmeyi ve incelemeyi hak eden bir kurum olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu düşüncelerle ortaya koyduğumuz bu çalışmamızda, Meclis araştırmasını iki ana başlık altında inceleyeceğiz. İlk başlığımızın altında Meclis araştırması kavramını ele alacağız. Burada Meclis araştırması kurumunun tanımını verdikten sonra konuyu siyasal araştırmayla sınırlayacağız. Ardından tarihsel olarak Meclis araştırması kurumunun Türkiye'de nasıl bir gelişim gösterdiğini anlatacağız. Çalışmamızın ilk bölümünü, Meclis araştırmasının kuvvetler ayrılığındaki yeri ve önemini açıklayarak bitirdikten sonra ikinci ana başlığımız olan Meclis araştırması sürecine geçeceğiz. Bu başlık altında ise ilk önce araştırma öncesinde istemin nasıl şekillendiğini ve komisyonun oluşumunu inceleyeceğiz. Daha sonra ise araştırma evresine geçecek ve komisyonun nasıl işlediğini açıklayacağız. Bu başlık altında son olarak araştırmanın ne şekilde sonuçlandırıldığını aktaracak ve sonuçla çalışmamızı sonlandıracağız.

⁶ M.Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960, s.166.

⁷ C.Grewe / H.R.Fabri, *Droits Constitutionnels Européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, s.559.

⁸ Burnell, a.g.m., s.294.

I - MECLİS ARAŞTIRMASI KAVRAMI

A - Tanım ve Konunun Sınırlanması

Meclis araştırması kavramı tarih içerisinde çok çeşitli anlamlar kazanmış ve farklı şekillerde tanımlanmıştır. 20. yüzyıl boyunca ve 21. yüzyıl başında kuvvetler ayrılığı teorisinde yaşanan gelişmeler ve bu bağlamda parlamentoların üstlendikleri görevlerdeki değişiklikler, araştırma kurumuna farklı bir değer biçilmesine neden olmaktadır.

1 - Genel

a - Tanım

Meclis araştırması, en basit şekliyle, bir Meclisin, belli bir süre ile görevlendirdiği kendi üyeleri aracılığıyla yaptığı inceleme⁹ olarak tanımlanabilir. Bu tanıma komisyon kavramını da ekleyen Tanör ve Yüzbaşıoğlu, Meclis araştırmasını “Meclisin, belli bir konuda bilgi edinmek için, milletvekillerinden oluşturduğu bir komisyon tarafından yapılan inceleme”¹⁰ şeklinde açıklamaktadır. Özbudun da komisyonu esaslı bir unsur kabul ederek araştırma kurumunu “yasama organının, işlevlerini yerine getirebilmek için ihtiyaç duyduğu bilgileri, kendi komisyonlarından biri

⁹ E.Pierre, *Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire*, Paris, Imprimerie Motteroz et Martinet, 1908, s.678.

¹⁰ B.Tanör / N.Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2005, s.287. Benzer tanımlar için bkz: Ş.Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1997, s.230 ; C.Eroğul, *Anatüzeğe Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2007, s.337 ; A.M.Kocaoğlu, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, 1998, s.394 ; Y.Yayla, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1986, s.163 ; M.Soyсал, *Anayasaya Giriş*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969, s.271 ; Y.Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2007, s.221.

aracılığıyla toplaması”¹¹ olarak tanımlamaktadır. Güneş ise komisyonun araştırma yapabileceği konuları sınırlayarak araştırma kurumunu “Meclisin kendi fonksiyonuna giren herhangi bir iş hakkında, kendi vasıtaları ile, yani seçeceği bir komisyon marifetiyle, bilgi edinmesinden ibarettir”¹² şeklinde ifade etmektedir. 1982 Anayasasının 98. maddesinin üçüncü maddesinde verilen tanıma göre ise “Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir”. Fransa’daki Meclis araştırmalarının hukuksal dayanağı niteliğindeki 1958 tarihli emirname¹³ de araştırma komisyonlarının görevi Meclise sunulmak üzere bilgi toplamak olarak belirlenmiştir.

b) Türleri

Meclis araştırması kavramı, araştırılan konuya ve amaçlanan sonuca göre çeşitli türlere ayrılabilir. Yasama organının çeşitli yetkileri olduğundan, bilgi edinme arzusu da, kullanılan yetkinin türüne göre, farklı konulara yönelebilir.¹⁴ Bu bakımdan seçim araştırması, yasama araştırması

¹¹ E.Özbudun, Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakebe Vasıtaları, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962, s.99. Eserde kullanılan dil tarafımızca güncelleştirilmiştir.

¹² T.Güneş, Parlâmenter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956, s.68. Güneş eserinde, araştırma kurumu için eskiden kullanılan “tahkikat” kelimesini “soruşturma” olarak türkçeleştirmiştir. Ancak içeriğe dikkat edildiğinde Güneş’in kastettiğinin Meclis araştırması olduğu çok açıktır.

¹³ 17 Kasım 1958 tarihli ve 58-1100 sayılı emirname. Bknz: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/ordonnance-fonctionnement.asp> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

¹⁴ E.Onar, Meclis Araştırması, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977, s.5.

ve siyasal araştırma kavramlarını birbirlerinden ayrı şekilde algılamamız ve ele almamız gerekir.¹⁵

i - Seçim Araştırması

Bir seçim araştırması yapılabilmesi için, herşeyden önce, seçim sonrasında parlamenterlerin seçilmiş olduklarını gösterir tutanakların incelenmesi ve onaylanıp onaylanmayacağına karar verilmesi yetkisinin, yasama organına tanınmış olması gerekir.¹⁶ Böyle bir yetki mevcutsa,

¹⁵ Onar seçim araştırmasını “yargısal araştırmalar (soruşturma)” başlığı altında, yürütme organının suçlandırılmasına ilişkin araştırmayla birlikte, Özbudun da “kazaî tahkikatlar” içerisinde değerlendirmektedir. Kanımızca, yürütme organının suçlandırılmasına ilişkin araştırmanın gerçekten soruşturma başlığı altında incelenmesi gerekiyorsa da seçim araştırmasını aynı sınıflandırmaya tâbi tutmak yerinde değildir. Aynı şekilde seçim araştırmasının, bakanların cezaî veya malî sorumluluklarının araştırılmasını hedef tutan kazaî tahkikatlerden (Özbudun, a.g.e., s.100) ayrıldığını düşünüyoruz. Bu bakımdan seçim araştırmasını yargısal araştırma olarak kabul eden, ancak yine de Meclis araştırması kapsamında değerlendiren Duverger’in ayrımı bize daha doğru gözükmektedir. Buna karşın, Meclis araştırmasını yasama araştırması, siyasal araştırma ve yargısal araştırma olarak ayıran ve hatta yargısal araştırma adı altında seçim araştırmasının yanında “yürütme organının suçlandırılmasına ilişkin olarak yapılan yargısal araştırma”yı da sayan Yrd.Doç.Dr. Ali Hakan Evik’in kabul ettiği ayrımın mantığını anlayabilmiş değiliz. Araştırma kurumunda yürütme organının suçlandırılması mümkün değildir. Bunun için soruşturma kurumu oluşturulmuştur. Nitekim Evik de bu başlık altında, bir suçlandırma için araştırmadan önce bir soruşturma yapılması gerektiğini ifade etmiştir ki bu, tüm sistemin baş aşağı edilmesi anlamını taşır. Bknz: A.H.Evik, “Yargıya İntikal Etmiş Konu Hakkında Meclis Araştırması Açılmasının Hukuki Analizi”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt X, sayı 3-4, ss.95-96. Bunun yanında Evik, aynı eserinin ilerleyen sayfalarında Meclis araştırması kurumunun sorumluluk doğuramayacağını da kabul etmiştir. Bknz: EVİK, a.g.m., ss.99-100.

¹⁶ ONAR, a.g.e., s.9. Örneğin Almanya’da seçim denetimi Alman Parlamentosunun alt kanadı olan Bundestag tarafından yapılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bknz: B.Güngören, “Almanya’da Seçimlerin Yönetimi ve Denetimi”, Erdoğan Teziç’e Armağan, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, (tarihsiz), s.612.

Meclis, üyelerin seçimlerinin geçerliliğini tespit etmek için bir komisyon kurulmasını emreder.¹⁷

Seçim tutanaklarının incelenmesi doğası gereği yargısal bir işlemdir.¹⁸ Çünkü seçimin kurallara uygun yürütülmediği, yetkili seçim kurullarınca düzenlenen tutanakta belirtilen kişinin değil de, başkasının kazandığı anlaşılır ise, tutanağın iptal edilmesi söz konusu olacaktır.¹⁹ Bu bakımdan, Meclis, seçimlerin yasallığıyla ilgili olarak, idare yargıcının memurların atanması ve seçilmesine ilişkin aldığı kararlarla aynı nitelikte bir karar almaktadır.²⁰

Seçim araştırmaları, kuvvetler ayrılığını ihlal eder nitelikteki kararları ve seçim gibi tamamen hukuksal bir işleme siyaset karıştırması²¹ nedeniyle tartışma konusu olmuş ve çoğu parlamenter rejimde zamanla ortadan kalkmıştır. Türkiye’de de seçimlerin yönetim ve denetimi çeşitli aşamalardan geçerek bugünkü konumuna gelmiştir. 16.02.1950 tarih ve 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu ile illerde ve ilçelerde seçim kurulları oluşturulmuş, ayrıca Ankara’da görev yapmak üzere Yüksek Seçim Kurulu kurulmuştur. Bu Kanun ile, seçim güvenliği, yönetimi ve denetimi yeni kurallara bağlanmıştır, seçim sürecinde yargı denetimi esası getiren Kanun, seçim işlerinin seçim kurullarınca yürütüleceği ve seçim kurullarının bütün işlerinin görülmesinde yargıç gözetim ve denetimine tabi olacağını da hükme bağlamıştır.²² 1982 Anayasasının 79. maddesi uyarınca seçimlerin

¹⁷ DUVERGER, a.g.e. s.11.

¹⁸ GÜNEŞ, a.g.e., s.69. Eserde kullanılan dil, tarafımızca güncelleştirilmiştir.

¹⁹ ONAR, a.g.e., s.10.

²⁰ DUVERGER, a.g.e., s.12.

²¹ Büyük Millet Meclisi 1945 seçimlerinden sonra bir çok milletvekilinin tutanaklarını hukuk ve kanuna tamamiyle aykırı olarak iptal etmiştir. Bknz: Güneş, a.g.e., s.69, 37 numaralı dipnot.

²² <http://www.ysk.gov.tr/ysk/index.html> (31.07.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

hukuka ve kurallara uygun olup olmadığının denetimi bugün de Yüksek Seçim Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir.

ii - Yasama Araştırması

Bu araştırma türünün ortaya çıkışı, ilk Meclislerin kurulmasıyla aynı zamana rastlar. Çünkü bir Meclisin aslî görevinin yasa yapmak olduğu kabul edilirse, o yasayı yapabilmek için söz konusu Meclisin ilk önce belli bir düzeyde araştırma yapması ve bilgilenmesi gerekir. Aksi takdirde yasa toplumsal, ekonomik veya hukuksal sorunlara neden olabilir. Bu nedenle, tarihteki ilk Meclisin dahi, ilk yasayı yapmadan önce bir yasama araştırması yapmış olduğunu iddia etmek yanlış değildir.

Ne var ki, siyasal mekanizmanın sürekli olarak yazılı kanunlar yapmak şeklinde işlemeye başlaması, aşağı-yukarı 19. yüzyıla denk gelmektedir.²³ Bu dönemden sonra ise yasama meclisinin kalabalık bir organ olması bir sorun teşkil etmeye başlamıştır. Meclisin işlevini tüm milletvekillerinin katılımıyla yerine getirmesi pratik olarak mümkün olmadığından çoğu yasama organı, kendi üyelerinden oluşturduğu ve komisyon veya komite adını verdiği gruplara işlerini hazırlaması görevini vermiştir.²⁴

Meclislerin aslî işlevleri olan yasama işlevini yerine getirebilmeleri için, düzenleyecekleri konu hakkında bilgi sahibi olmaları gerekir. Burada amaç, örneğin, sanayi dallarından birinin ekonomik durumunu veya bir kamu hizmetinin işleyişini incelemektir.²⁵ İncelemenin ardından konuyla ilgili bir kanun yapılıp yapılmaması veya mevcut kanunlarda değişikliğe gidilip gidilmeyeceğine dair Meclis bir karar verecektir. Kısacası, yasama

²³ T.Karamustafaoğlu, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1965, s.7.

²⁴ D.G.Lavroff, Le Droit Constitutionnel de la Ve République, Paris, Dalloz, 1997, s.533.

²⁵ R.Bonnard, Les Pouvoirs Judiciaires des Commissions d'Enquête Parlementaire et la Loi du 23 Mars 1914, Paris, M.Giard & E.Brière, 1914, s.11.

organının, herhangi bir konuyu kanunla düzenlemeden önce, kendi üyeleri arasından seçerek oluşturduğu bir komisyon kanalıyla, bilgi edinme, inceleme yapma faaliyetine yasama araştırması denir.²⁶

Aynı şekilde, bir konuda kanun bulunmaması nedeniyle veya mevcut kanunların uygulamasında karşılaşılan sorunlar, o kanunlarda yeni düzenlemelere gidilmesini gerektirebilir. Bu durumda da bir yasama araştırması yapılır, sorunlar tespit edilir ve sorun yaratan yasanın belli bir yönde değiştirilmesi veya tamamen kaldırılması düşünülebilir. Bu durumun, kanunun yürütülmesini sağlayan hükümetin faaliyet alanına girdiği muhakkaktır. Bu nedenle, toplumsal ve siyasal sorun yaratan alanlarda yapılan Meclis araştırması, bir yasama araştırması olduğu kadar aynı zamanda, hemen aşağıda açıklanacak olan siyasal araştırmanın da kapsamına girer. Çünkü bu tür bir yasama araştırması aslında, hükümetin yürütmekle yükümlü olduğu bir kanunun uygulamasında karşılaşılan sorunları ya da kanunla düzenlenmeyen ve aynı zamanda toplumsal ve siyasal sorunlara sebep olan bir konuda hükümetin faaliyetlerini denetlemek anlamını taşımaktadır.

iii - Siyasal Araştırma

Parlamente sistemlerde yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler Bakanlar Kurulu aracılığıyla sağlanır ve bakanlar parlamentoya karşı siyasal olarak sorumludur.²⁷ İşte bu sorumluluğun ortaya konabilmesi için Meclisin bilgi edinmesi gerekir. Bu bilgi edinme sırasında Meclis herhangi bir bilgi kaynağına mahkum edilemez.²⁸ Çünkü bu kaynağın hükümetle ilişkisi olma olasılığı her zaman vardır. Bu nedenle Meclisler, doğrudan bilgi toplamak,

²⁶ ONAR, a.g.e., s.6.

²⁷ Ş.İba, Parlamento Denetim, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1997, s.20.

²⁸ Aynı yönde görüş için bkz: Tanör / Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.287

araştırma yapmak ister.²⁹ İşte, hükümetin siyasal sorumluluğunun gerektirdiği denetim araçlarının işleyebilmesi amacıyla Meclisin kendisinin bilgi edinmesi yöntemine siyasal araştırma denmektedir. Doğrudan doğruya bir denetleme aracı değildir, bu amaç için kurulacak komisyon, herhangi bir konuda bilgi toplamakla yetinecektir, daha doğrusu yetinmek zorundadır.³⁰ Bu bakımdan Meclis araştırması, cezalandırma durumu yaratmayan denetleme yollarından biridir.³¹ Ancak toplanan bilgi daha sonra, sorumluluk doğuran denetim araçlarının hayata geçirilmesi için gerekçe teşkil edebilir. Örneğin Meclis araştırması, hükümetin faaliyetlerinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa, bu bulgulara dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle hükümetin siyasal sorumluluğu tahrik edilebilir.³²

Biz bu çalışmamızda Meclis araştırması kavramını, siyasal araştırma açısından ele alacak ve inceleyeceğiz.³³ Bunu yapmamızdaki bir neden, Meclis araştırması kurumunda genelde sorunların görüldüğü ve üzerinde derin tartışmaların yaşandığı alanın bu olması³⁴ ise, diğer neden, parlamentoların düşüşünden bahsedilen çağımızda, bunun aslında doğruyu

²⁹ Bu istemin soru ve genel görüşme yöntemlerinden yeterli verimin alınmaması halinde devreye girmesi söz konusu değildir. Bir konu hakkında hiç soru sorulmamış veya genel görüşme açılmamış olsa bile araştırma açılabilir. Bu nedenle Yasin'in tezinde savunduğu görüşe katılmıyoruz. Bknz: M.Yasin, Türkiye'de Yönetimin Parlamento Tarafından Denetlenmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998, s.53.

³⁰ S.Tanilli, Devlet ve Demokrasi, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1996, s.368.

³¹ Gözübüyük, a.g.e., s.230 ; Soysal, a.g.e., s.271.

³² K.Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000, s.419 ; Kocaoğlu, a.g.e., s.394.

³³ Bu noktada, toplumsal ve siyasal sorun yaratan alanlarda yapılan yasama araştırmasının da siyasal araştırmadan farklı olmadığı; bu tür yasama araştırmasıyla da hükümetin denetlenmiş olduğu gerçeğini yinelemekte fayda görüyoruz.

³⁴ J.Barthelemy, Essai sur le Travail Parlementaire et le Système des Commissions, Paris, Librairie Delagrave, 1934, s.244.

yansıtmadığını, parlamentoların düşüşte olmadığını, yalnızca işlev değiştirdiğini düşünmemizdir. Kanaatimizce, siyasal partiler nedeniyle yürütme ve yasamanın birleşmesine tanık olduğumuz çağdaş demokrasilerde, sorumluluk doğurmayan bilgi edinme ve bunu halkla paylaşma, Meclislerin öne çıkan işlevlerinden biri olmuştur. Bu işlevin en önemli aracı da araştırma komisyonlarıdır.

2 - Siyasal Araştırma Olarak Meclis Araştırması

a) Hukuksal Dayanak

Bazı anayasalarda Meclis araştırmasını düzenleyen hükümlere yer verilmiştir. Örneğin İtalyan Anayasasının 82. maddesi³⁵, Alman Anayasasının 44. maddesi³⁶, Belçika Anayasasının 56. maddesi³⁷, Hollanda Anayasasının 70. maddesi³⁸, İspanya Anayasasının 76. maddesi³⁹, Polonya Anayasasının

³⁵ İtalyan Anayasası madde 82: “Meclislerden her biri, kamu yararına olan konular hakkında soruşturmaya karar verebilir.

“Bu amaç için Meclisler, kendi üyeleri arasında, - çeşitli grupların oranını yansıtacak biçimde - bir komisyon tayin eder. Bu soruşturma komisyonu, araştırma ve incelemelerini, adlî makamlara tanınan aynı yetki ve sınırlar çerçevesinde yapar.”

³⁶ Alman Anayasası madde 44/1: “Bundestag kendiliğinden veya üyelerinin dörtte birinin isteğiyle zorunlu olarak, genel görüşmede gerekli delilleri toplamakla görevli araştırma komisyonu kurmaya yetkilidir.”

³⁷ Belçika Anayasası madde 56: “Her Meclisin araştırma yapma hakkı vardır.”

³⁸ Hollanda Anayasası madde 70: “İki Meclis birlikte veya ayrı ayrı Parlamento tarafından düzenlenecek araştırma yetkisine sahiptir.”

³⁹ İspanya Anayasası madde 76/1: “Kongre ve Senato ve, uygun olması halinde, iki Meclis birlikte kamu yararının gerektirdiği her konuda araştırma komisyonu kurabilir. Vardıkları sonuçlar mahkemeleri bağlamaz, yargısal kararları etkilemez; ancak incelemelerin sonuçları gerekli hallerde, Kamu Savcısı'na uygun işlemleri gerçekleştirmesi için referans olabilir.”

111. maddesi⁴⁰, Bulgaristan Anayasasının 79. maddesi⁴¹, Romanya Anayasasının 64. maddesi⁴², Ruanda Anayasasının 81. maddesi⁴³ ve Senegal Anayasasının 74. maddesinde⁴⁴ araştırma kurumuyla ilgili hükümlere rastlamaktayız. Ancak bazı ülkelerse bu yola gitmemiştir. Örneğin Fransa, araştırma kurumunu bir emirname ile düzenlemeyi yeterli görmüştür. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise Meclis araştırması kurumunun hukuksal dayanağını Yüksek Mahkeme kararları⁴⁵ oluşturmaktadır.

Meclis araştırması kurumunun anayasada yer alması veya almaması arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Yer alması halinde yasama organının, belirli bir konuda Meclis araştırması yapabilme yetkisi, dayanağını, doğrudan doğruya anayasanın konuyu düzenleyen açık bir normunda bulmaktadır.⁴⁶ Yer almaması halinde ise Meclis araştırması yine anayasadan kaynaklanan bir yetki olarak kalmaya devam eder. Çünkü parlamenter bir sistem kuran her anayasa, siyasal sorumluluğu da düzenler. Araştırma yetkisinin açıkça belirtilmediği anayasalarda yetkinin dayanağı

⁴⁰ Polonya Anayasası madde 111/1: "Temsilciler Meclisi (Sejm) belirli bir konuyu incelemek üzere araştırma komisyonu kurabilir."

⁴¹ Bulgaristan Anayasası madde 79/3 ("Millet Meclisi" başlığı altında): "Araştırmaları ve incelemeleri yürütmek üzere *ad hoc* komisyonlar seçilebilir."

⁴² Romanya Anayasası madde 64/4: "Her Meclis daimî komisyon oluşturabilir ve araştırma komisyonu veya başka özel komisyon kurabilir. Meclisler, ortak komisyon oluşturabilir."

⁴³ Ruanda Anayasası madde 81: "Ulusal Meclis'in hükümetin eylemleriyle ilgili bilgi alma ve denetleme araçları şunlardır: Sözlü soru, yazılı soru, komisyon görüşmeleri, araştırma komisyonları ve gensoru."

⁴⁴ Senegal Anayasası madde 74/2: "Ulusal Meclis ve Senato, kendi bünyelerinde, araştırma komisyonu kurabilirler."

⁴⁵ Karar örnekleri için bkz: ONAR, a.g.e., ss.15-19.

⁴⁶ Onar, a.g.e., s.14.

işte bu düzenlemelerdir.⁴⁷ Bunun yanında, görevini tam olarak yerine getirebilmesi için Meclisin bilgilenmeye ihtiyacı vardır.⁴⁸ Bilgisi olmayan bir Meclis, ne yasa yapabilir, ne de denetim. Bu nedenlerle, yasama organının, anayasadan kaynaklanan yürütmeyi denetleme yetkisini kullanırken başvurduğu araçlardan biri olan Meclis araştırmasının, anayasanın yasama organına tanıdığı bulunduğu yetkilerin ayrılmaz bir parçası olarak görülmesi⁴⁹ gerekir.

Yasama organının hükümeti etkin şekilde denetleyebilmesi için yeterli bilgiye sahip olması gerekir. Meclis, bu bilgiyi hükümetten soru veya genel görüşme araçlarını kullanarak talep edebilir. Ancak, sadece hükümetin verdiği açıklamayla yetinmek istemeyen Meclis, işlevini yerine getirebilmek için gerekli bilgiyi komisyonlar aracılığıyla da toplayabilir.⁵⁰ Çünkü Meclisi, denetim işlevini yerine getirebilmesi için gerekli olan bilgileri, denetleyeceği ve gerekirse sorumluluğuna gideceği bir organdan öğrenmeye mecbur bırakmak, mantıken imkansızdır.⁵¹ Kaldı ki, böyle bir durumda hükümet, yapacağı açıklamalarda bazı konuları saklayabilir veya yanlış bilgi verebilir.⁵² Bu nedenle, Meclisin kendi üyeleri aracılığıyla yapacağı araştırmayı, denetim işlevini düzgün şekilde yerine getirebilmesi için olmazsa olmaz bir araç olarak kabul etmek gerekir.

⁴⁷ Pierre, a.g.e., s.678.

⁴⁸ Barthelemy, a.g.e., s.241.

⁴⁹ F.Pierandrei, *Inchiesta Parlamentare*, Novissimo Digesto Italiano, VIII, Torino, 1962, s.519, aktaran: Onar, a.g.e., s.14.

⁵⁰ Güneş, a.g.e., s.68.

⁵¹ Özbudun, a.g.e., s.100.

⁵² Güneş, a.g.e., s.70.

b - Denetim

Meclisin yürütme organını denetleyebilmesi için önemini vurguladığımız araştırma kurumu, bu işlevine karşın, siyasal sorumluluk doğurmaz. Meclis araştırma komisyonlarının raporları hakkında Genel Kurul'da yalnızca genel görüşme açılabilir.⁵³ Ancak, genel görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve siyasî veya cezaî ya da hukukî sorumluluk söz konusu değildir.⁵⁴ Raporlarda tespit ve bilgilendirme dışında ifade yer alamaz. Kimse sorumluluk veya ceza doğuracak şekilde itham edilemez. Anayasamız da 98. maddesinin üçüncü fıkrasında,

“Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden **ibarettir**⁵⁵”

demek suretiyle bunu açıkça belirtmiştir. 1960 senesinde, yaşanan Zile olayları hakkında Meclis araştırması açılmasını isteyen Fethi Çelikbaş da Meclisteki konuşmasında araştırma kurumunun bu özelliğini çok güzel şekilde ifade etmiştir:

“... benim tahkikat önergem, vekili bu önerge münderecatına göre itham eden bir tahkikat talebi değildir. Ya nedir? Eski İçtüzükte var; eski tüzük “Mesuliyet dışında tahkikat” diyor. Eski harflerle yazılı olan Dahili Nizamnamenin matlabında var. ‘Mesuliyet dışı tahkikat’. Ben vekilinin mesuliyetini hedef tutmayan fakat Büyük Millet Meclisinin elkoyması suretiyle millete ve Meclis azasına ışık tutması lâzım gelen bir tahkikat istiyorum...”⁵⁶

⁵³ TBMM İçtüzüğü madde 104.

⁵⁴ Tanör / Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.288 .

⁵⁵ Tarafımızca vurgulanmıştır.

⁵⁶ TBMM Zabıt Cetveli, Devre XI, Cilt 11, 1960, s.895, aktaran: Onar, a.g.e., ss.66-67.

“Yaptırımsız denetim” olarak da adlandırılan Meclis araştırmasında amaç hükümetin icraatına ve bu icraata yönelmiş eleştirilerin ortaya konmasıdır. Bu nedenle demokrasi için de vazgeçilmezdir.⁵⁷

Siyasal sorumluluğa yol açmasa da Meclis araştırmaları yürütmenin etkin şekilde denetlenmesini sağlar. Herşeyden önce hükümetler, herhangi bir icraatlarından dolayı araştırma açılmaması amacıyla dikkatli ve kurallara uygun davranmaya özen gösterir. Meclis araştırması kurumunun büyük önem taşıdığı Amerika Birleşik Devletleri’nde sadece araştırma açılması korkusunun bile, hükümetin politikalarında belirleyici olduğu, belirleyici olmadığı zamansa politikaları etkilediği söylenmektedir.⁵⁸ Çünkü, araştırma komisyonlarının yalnızca basit bir bilgilenme endişesiyle kurulmadıkları bilinmelidir. Araştırma, kamuoyunun dikkatini çeken bir olayın, bir durumun veya bir dosyanın kullanılarak karşı tarafın rahatsız edildiği siyasal bir harekettir.⁵⁹

Bunun dışında, çağdaş parlamenter rejimlerde hükümetlerin araştırma komisyonu raporlarına önem vermeleri ve rapordaki uyarı ve tavsiyeler doğrultusunda izledikleri siyasetleri gözden geçirmeleri de mümkündür. Zira, yayınlanan araştırma komisyonu raporları kamuoyunda çeşitli tepkilere neden olmaktadır. Ülkemizde de yoğun halk ilgisiyle karşılaşılan komisyon raporları olmuştur.⁶⁰ Halkın desteğini kaybetmek istemeyen iktidarların - ve hatta bu iktidarı takip eden sonraki iktidarların -

⁵⁷ Grewe / Fabri, a.g.e., s.559.

⁵⁸ E.S.Griffith, Congress - Its Contemporary Role, New York, New York University Press, 1967, s.47.

⁵⁹ P.Ardant, Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992, s.571.

⁶⁰ Bunlara örnek olarak Uğur Mumcu Cinayetini Araştırma Komisyonu, Susurluk Komisyonu ve son olarak Şemdinli Olaylarını Araştırma Komisyonu’nun hazırladığı raporlar gösterilebilir.

kamuoyunda tepki yaratan raporlar doğrultusunda hareket etmeleri beklenmelidir. Son olarak belirtmemiz gerekir ki, Meclis araştırma komisyonlarının hazırladıkları raporlar, içerdikleri iddia ve tespitlerin ciddiyeti doğrultusunda Meclis soruşturması açılması veya hükümet hakkında gensoru verilmesi yolunu açabilir. Bu şekilde açılmış bir soruşturma veya verilmiş bir gensoru sonucunda hükümet Meclis tarafından düşürülebilir.

c - Konu

Meclis araştırma komisyonlarının hangi konuları araştırabilecekleri, yetkilerinin de sınırını çizmesi bakımından son derece önemlidir. İleride ayrıntısıyla işlenecek olması nedeniyle burada yalnızca doktrindeki görüşleri ve genel ilkeleri belirtmekle yetinelim.

Bir görüşe göre Meclis, ülkeyi ilgilendiren her konuda araştırma yapılmasını emredebilir.⁶¹ Meclis iradesine, araştırma yapılabilecek konular yönünden sınır getirilemez. Bir diğer görüşe göre ise, Meclis araştırması ile, yasama organının yetkileri içinde kalan hususlarda bilgi edinmek amaçlandığına göre, konusunun da, ya hükümetin, bir bakanlığın veya bir kamu kuruluşunun işlemlerinin incelenmesi⁶² ya da çıkarılması düşünölen bir kanun için gerekli bilgilerin toplanmasına⁶³ yönelmesi gerekir.⁶⁴ Güneş de yukarıda belirttiğimiz tanımında Meclis araştırmasının “Meclisin kendi fonksiyonuna giren herhangi bir iş hakkında” bilgi edinmekten ibaret olduğunu belirtmiştir.⁶⁵ Bizim de katıldığımız son görüş ise, Meclisin

⁶¹ Pierre, a.g.e., s.678.

⁶² Fransa’da bu listeye ulusal şirketler de eklenmektedir.

⁶³ Bu tür araştırmalar, yasama araştırması olarak anılır ve hükümetin denetlenmesine yarayan araçlardan bir tanesi olmaması nedeniyle bu çalışma kapsamına dahil edilmemiştir.

⁶⁴ Onar, a.g.e., s.70.

⁶⁵ Güneş, a.g.e., s.68.

araştırma yapabileceği konuları geniş ancak sınırlı bir liste olarak kabul eder. Belli sınırlamalar olsa da, konunun yalnızca yasama organının işlevine giren hususlarla sınırlanmasına gerek yoktur. Örneğin Tanör ve Yüzbaşıoğlu, Anayasanın 98. maddesinde “belli bir konuda” ifadesiyle, Meclis araştırmasının kişilere yönelik değil; ancak bunun dışında kalan tüm nesnel olaylara, kurumlara ya da makamlara ilişkin olabileceği görüşündedir.⁶⁶

Fransa’da da araştırma kurumunu düzenleyen 1958 tarihli emirnameye göre, bir araştırma komisyonu önergesinin kabul edilme şartlarından biri konu kısıtlamasına uygun davranılmasıdır. Emirnameye göre önergede ancak “ya belli bir olay ya da kamu hizmetlerinin veya ulusal şirketlerin faaliyetleri hakkında bilgi toplanması” amacıyla araştırma komisyonu kurulması talep edilebilir.⁶⁷ Buna istinaden uygulamada, Fransa’daki Meclislerin iki tür önergeyi kabul ettiği görülmektedir. Bunlardan ilki, emirnamedeki ifadeye uygun olarak, belli bir konuda olduğu tartışmasız olan önergelerdir. Diğer tür ise, sınırları belli bir konudan ziyade, ekonomik, toplumsal veya kültürel bir sektörün incelenmesine dair verilen önergelerdir. Ancak belirtmek gerekir ki, önerge kamu hizmetlerinin veya ulusal şirketlerin idaresiyle ilgili olduğu takdirde, hangi kamu hizmetlerinin veya ulusal şirketlerin kapsama dahil olduğunun açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir.⁶⁸

d - İşlev

Meclis araştırma komisyonlarının genel ve ana işlevi hükümetleri daha açık ve hesap verir kılmaktır. Ancak bu komisyonların etkinliklerini ölçmek, kavramsal ve yöntemsel engeller nedeniyle kolay değildir. Siyaseti ve idareyi etkileyebilme yetenekleri, tavsiyelerinin zorlayıcı

⁶⁶ Tanör / Yüzbaşıoğlu, a.g.e., ss.287-288.

⁶⁷ 58-1100 numaralı Emirnamenin 6/2. maddesi.

⁶⁸ Lavroff, a.g.e., s.548.

mekanizmalardan mahrum olması nedeniyle oldukça sınırlıdır.⁶⁹ Bu nedenle, komisyonlar tarafından gerçekleştirilen denetimin etkinliği farklı şekillerde değerlendirilmektedir.⁷⁰

Bilindiği üzere her kurumun işlevi, içerisinde geliştiği, evrildiği ve işlediği tarihsel ve sosyal çevre tarafından belirlenmektedir. Genel olarak baktığımızda, bir komisyonun çalışma biçimi, daha derin kurumsal çevresinden soyutlanarak düşünülemez. Buna sadece yasal örgütlenme biçimi değil, gelenekler, teamüller ve benzer diğer unsurlar da dahildir.⁷¹ Dolayısıyla her araştırma komisyonunun işlevi, çalışma biçimi ve etkinliği ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Etkin sorumluluk sistemi sadece yürütmenin çalışmalarının hesabını vermesinden ibaret değildir; aynı zamanda, hükümetten hesap vermesini isteyen kurumların da zorlayıcı etkilerinin olması gerekir. Komisyonların etkinliğini bu zorlayıcılık sağlar.⁷² Ne var ki, Meclis soruşturması ve gensoru gibi sorumluluk doğuran zorlayıcı mekanizmalar, disiplinli siyasal partilerin sebep olduğu “Meclis çoğunluğuyla hükümetin özdeşleşmesi” sorunu nedeniyle işlevlerini kaybetmiştir. Bu durumda zorlayıcı etkilerini doğrudan değil de dolaylı şekilde gösteren Meclis araştırması gibi kurumlar ön plana çıkmaya başlamıştır. İngiltere’de kabul edilen görüş, komisyonların talebi üzerine, hükümetin icraatını gerekçelendirmesi zorunluluğunun dahi başlı başına, bakanları ve diğer hesap vermekle yükümlü kişileri hesap vermeye zorlaması nedeniyle değerli olduğudur.⁷³ Tabii ki, araştırma komisyonu üyelerini Meclisteki partilerin oranlarını göz önüne alarak belirleyen sistemlerde, araştırma komisyonları da çoğunluk tarafından domine

⁶⁹ Burnell, a.g.m., s.291.

⁷⁰ Grewe / Fabri, a.g.e., s.564.

⁷¹ Burnell, a.g.m., s.311.

⁷² Burnell, a.g.m., s.292.

⁷³ Burnell, a.g.m., s.306.

edilebilir ve işlevini yerine getirmekten alıkonabilir.⁷⁴ Ancak bu durum, sorumluluk doğuran Meclis soruşturma komisyonlarında karşılaşılan engellemelerden çok daha ender şekilde karşımıza çıkar.

Hükümet üzerlerinde baskı yapabiliyor ve hatta çalışmalarını engelleyebiliyor olsa da araştırma komisyonlarının etkileri görmezden gelinemez. Meclis bünyesinde bir araştırma komisyonu kurulması çoğu zaman, basit bir bilgilenme isteğinin ötesinde bir anlam ifade eder. Araştırma komisyonlarının yalnızca kurulması bile, kamuoyunun dikkatini kazanmış bir olay, bir durum veya bir dosyanın kullanılarak hükümetin rahatsız edilmesine yarayan bir siyasal harekettir.⁷⁵ Bunun yanında Meclisin, hükümet tarafından yapılan açıklamaları yeterli görmeyerek, onun siyasal faaliyetleri hakkında bizzat araştırma yapmaya karar vermesi, çoğu zaman üstü kapalı bir güvensizlik beyanı niteliği de taşır.⁷⁶

Bunun yanında, araştırma komisyonları gibi sorumluluk doğurmayan denetim mekanizmalarının amacı, hükümetin icraatının ve ona getirilen eleştirilerin kamuoyu tarafından öğrenilmesini sağlamaktır. Bu nedenle hayata geçirilmeleri demokrasi açısından son derece önemlidir.⁷⁷ Özellikle komisyon çalışmalarının medya aracılığıyla takip edilebildiği ülkelerde önemleri daha da artmaktadır. Genelde hükümetler, komisyon çalışmalarının medya tarafından takip edilmesi düşüncesinin karşısında yer alır. Bunun nedenlerinden biri, üzerinde anlaşılan bir sonuç raporu henüz hazırlanmadan yapılacak yayınlarda, çalışmaların yanlış şekilde halka aksettirilmesinden duyulan endişedir.⁷⁸ Daha gerçekçi bir değerlendirmeye göre ise hükümetler, partizan ve adil olmayan bir şekilde hükümet karşıtı

⁷⁴ Grewe / Fabri, aynı yer.

⁷⁵ Ardant, a.g.e., s.571.

⁷⁶ Özbudun, a.g.e., s.121.

⁷⁷ Grewe / Fabri, a.g.e., s.559.

⁷⁸ Clerk of the National Assembly, röportaj, 5 Şubat 2001, aktaran: Burnell, a.g.m., s.298.

olarak gördükleri bağımsız medyadan çekinmektedir. Bunun yanında yürütme organının, Meclisi olumsuz raporu kabul etmemeye ikna ederek toplanan bilgileri rafa kaldırma fırsatını yakalamadan önce, komisyon çalışmalarının medya tarafından yayınlanmasından çekindiği de bilinen bir gerçektir.⁷⁹

Bu açıdan bakınca, Meclis araştırma komisyonlarının oldukça önemli bir işlev gördüğünü söyleyebiliriz.⁸⁰ Özellikle siyasal tartışmaların genelde polemik şeklinde ve kişiler üzerinden cereyan ettiği bizim gibi ülkelerde komisyonlar, hükümetin icraatını eleştirel bir ışıkla gözler önüne serer.⁸¹

Medya aracılığıyla yarattığı etki yanında araştırma komisyonları, bilgi toplayarak, Meclisteki tartışmaların kalitesini artırır ve daha açık bir hükümet oluşturma gayretine yardımcı olur. Bu konuda en büyük eksiklik, hükümetin vermekten kaçındığı veya komisyonun sormadığı ya da kaynağına ulaşamadığı bilgilerdir.⁸² Ancak bunun da, araştırma komisyonlarının kamuoyundaki prestijlerinin artması ve hükümetin bu prestij karşısında talepleri karşılama zorunluluğu hissetmesiyle çözüleceği görüşünderiz. Aynı şekilde komisyonların hazırlamış olduğu raporlarda yer verilen öneri ve tavsiyelerin de hükümetler tarafından hayata geçirilmesi, yine yasal bir zorunluluktan değil, komisyonların sistemdeki ağırlıkları ve halk gözündeki güçleri ile doğru orantılı olacaktır.

Komisyon çalışmaları sonucunda hazırlanan rapor, doğrudan hükümetin sorumluluğunu doğurmaz. Bu nedenle araştırma komisyonlarının

⁷⁹ Burnell, aynı yer.

⁸⁰ Meclis araştırma kurumunu (soruşturma ile birlikte), siyasal bir oluşum olması ve (üyelerinin) parti ihtirasları ve önyargılarıyla hareket etmesi nedeniyle işlevsiz kabul eden Özbudun dahi kurumun, hiç değilse, bazı yolsuzluklar üzerine kamuoyu ilgisini çekmek ve onu uyarmak bakımından fayda sağladığını kabul etmektedir. Bknz: Özbudun, a.g.e., s.123.

⁸¹ Burnell, a.g.m., s.292.

⁸² Burnell, a.g.m., s.303.

önemsiz kabul edilmesi eğilimi mevcuttur. Ancak durum bunun tam tersidir. Komisyonların önemi, sorumluluk doğurmamalarından kaynaklanmaktadır. Tersten düşünecek olursak, hükümetin, araştırma komisyonları karşısında güvencesiz hale gelmesi ve hatta komisyonların yasama çalışmalarında doğrudan rol almaları halinde komisyonda görev alan milletvekilleri üzerinde disiplinli parti baskısının artması kuvvetle muhtemeldir. Bu durum, önemli raporlar üzerinde anlaşma eğiliminde olan komisyon üyelerinin mevcut iyiniyetleri üzerinde olumsuz etki yaratacaktır.⁸³ Vurgulamak gerekirse, araştırma komisyonlarının etkinliği ve siyasal sistem içerisindeki işlevi, bizzat onları önemsizleştirdiği düşünülen sorumluluk doğurmamayan yapılarından kaynaklanmaktadır.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, Meclis araştırma komisyonları hükümetleri iyi yönetmeye zorlar ve demokrasinin kalitesinin artmasını sağlar. Halka bilgi sunarak, hükümeti hesap vermeye hazır tutarak, hükümetin oluşturduğu siyaseti dolaylı olarak etkileyerek ve böylece hükümeti halka daha yakın tutarak parlamenter demokrasinin işleyişine yardımcı olurlar. Ancak bu yardımın ve komisyonların yarattığı etkinin, hiçbir koşulda, kesin olarak tanımlanması veya ölçülebilmesi mümkün değildir.

B - Meclis Araştırmasının Siyasal Sistemdeki Yeri

1 - Tarihsel Köken

a - Meclis-i Mebusan

Birinci Meşrutiyet döneminde ne 1876 Anayasasında, ne de bu Anayasa ile kurulan Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan içtüzüklerinde meclis araştırmasıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Hükümdarın yetkilerin çoğunu elinde tutmaya devam ettiği bu dönemde, araştırma kurumunun pek de sonuç doğurucu nitelikte olmayacağı aşikârdır. Kanun-i Esasî'nin 7. maddesi uyarınca bakanların atanması ve görevden alınması padişahın elindedir. Anayasanın 30. maddesinde bakanların görevlerine

⁸³ Burnell, a.g.m., s.312.

ilişkin durumlardan ve görülen işlerden sorumlu oldukları saptanmışsa da sorumluluğun kime karşı olduğu belli değildir.⁸⁴

Onar'ın 1876 Anayasası döneminde yapılacak ve hükümetin yetersizliğini kanıtlayacak bir meclis araştırmasının siyasal sonuç doğurmaktan uzak olduğu düşüncesine katılmakla birlikte, gerekçesine katılmadığımızı belirtmemiz gerekir. Çünkü Onar'a göre, yasama organının önünde hükümetin sorumluluğu bulunmadığından, onu düşürebilmek söz konusu olamayacaktır. Bu nedenle Meclis araştırması da yararsız bir kurum haline gelmektedir.⁸⁵ Dolayısıyla Onar, Meclis araştırmasına dayanarak hükümetin siyasal sorumluluğuna giden yolun bir şekilde açılması gerektiğini kabul etmiş olmaktadır. Oysa, siyasal sonucundan bağımsız olarak, Meclis araştırması Meclis'in bilgi edinmesi için kullandığı araçlardan bir tanesidir. Araştırma yoluyla hükümet dolaylı şekilde denetlenir ancak bunun yanında araştırma kurumu Meclisin doğru ve tam şekilde bilgilенmesini ve böylece Genel Kurul'daki tartışmaların daha sağlıklı olmasını da sağlar. Araştırma komisyonunun raporunun ardından siyasal sorumluluğa neden olacak bir soruşturma komisyonunun kurulması veya hükümet aleyhine gensoru verilmesi ve hükümetin bu yollardan biriyle düşürülmesi Meclis araştırmasından bağımsız şekilde gerçekleşecektir. Birinci Meşrutiyet dönemindeki sorun Meclis araştırması yapılamamasında değil, araştırma sonucunda hazırlanacak raporun bir soruşturmaya veya gensoruya dönüşemeyecek olmasındadır. Ancak bu olumsuz duruma rağmen kurulan araştırma komisyonları Meclisin bilgilенmesini ve daha sağlıklı karar vermesini sağlayabilirdi.

Nitekim yine Onar'ın belirttiği üzere, Kanun-i Esasî'de veya Meclis içtüzüklerinde araştırma kurumu yer almamasına ve yürütme organının denetlenmesinin önündeki tüm engellere karşın Birinci Meşrutiyet zamanında da çeşitli konularda bilgi edinmek amacıyla komisyon kurulması

⁸⁴ Onar, a.g.e., s.50.

⁸⁵ Onar, a.g.e., s.52.

istenmiştir.⁸⁶ Ancak, özellikle 93 Harbi'nde başarısız olan paşaların Meclis-i Mebusan üyeleri tarafından hesap vermeye çağırılması ve padişaha yönelik eleştirici ve denetleyici eğilimler nedeniyle Meclis, 14 Şubat 1878 tarihinde Abdülhamit tarafından süresiz şekilde tatil edilmiştir.⁸⁷ Bu nedenle, araştırma komisyonu kurulması istemleri de sonuçsuz kalmıştır.

1908'de İkinci Meşrutiyet döneminin başlamasının hemen ardından 1909'da gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle parlamenter demokrasiye doğru önemli adımlar atılmıştır. Fakat bu dönemde de ne Anayasada, ne de Meclislerin içtüzüklerinde Meclis araştırmasıyla ilgili herhangi bir hükme rastlamaktayız. Ancak, anayasa değişiklikleriyle hükümdarın yetkileri azaltılmış, bunun yanında yasama organı, gerçek anlamda bir takım yetkilerle donatılmıştır.⁸⁸ Kanun-i Esasî'nin 30. maddesine göre "Bakanlar, hükümetin politikasından birlikte, kendi Bakanlıklarının işlemlerinden tek başlarına, Meclis-i Mebusan'a karşı sorumludurlar." Dolayısıyla artık, yapılacak bir Meclis araştırması sonucunda hazırlanacak rapor, bakanların ve hatta hükümetin sorumluluğuna gidilebilmesi sürecini başlatabilecek bir niteliğe bürünmüştür. Nitekim İkinci Meşrutiyet döneminde de bazı milletvekillerinin Meclis araştırması açılması için çeşitli girişimleri olmuştur.⁸⁹ Hatta bunlardan Denizli mebusu Gani Bey'in "Aydın - Kasaba şimendüferleri tarifelerinin yüksek olmasından dolayı tadili için erbab-ı vukuftan bir komisyon teşkiline" dair vermiş olduğu önerge tartışılarak kabul edilmiş ve konu onbeş kişilik özel bir komisyona havale edilmiştir.⁹⁰

⁸⁶ Araştırma istemlerine örnekler için bkz: Onar, aynı yer.

⁸⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz: B.Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2006, ss.159-161.

⁸⁸ R.G.Okandan, Amme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyet Devri, İstanbul, 1947, ss.67-68, aktaran: Onar, a.g.e., s.53.

⁸⁹ Araştırma istemlerine örnekler için bkz: Onar, a.g.e., s.54.

⁹⁰ G.Ökçün, "Osmanlı Meclis-i Mebusanında Bağdat Demiryolu İmtiyazı Üzerine Yapılan Tartışmalar", SBFD, Cilt XXV, Haziran 1970, No.2, s.16, aktaran: Onar, aynı yer.

b - Türkiye Büyük Millet Meclisi

Kurtuluş Savaşı'ndan günümüze varlığını sürdüren Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminde Meclis araştırması kurumu çeşitli dönüşümler yaşamıştır. Bu dönüşümleri daha iyi izah edebilmek için 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasası dönemlerini ayrı ayrı ele almanın daha sağlıklı olacağı düşüncesindeyiz.

i - 1921 Anayasası

Osmanlı İmparatorluğu'nun Birinci Dünya Savaşı'nın ardından düşman birliklerince işgal edilmesi üzerine Anadolu'da başlayan direniş hareketi 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasıyla "parlamentolu bir hareket" niteliği kazanmıştır. Diğer kurtuluş savaşlarında görülmeyen bir şekilde, ulusal mücadelenin bir Meclis çatısı altında yürütülmesi oldukça büyük bir çaba gerektirmekteydi. Bu dönemde 20 Ocak 1921'de kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu ve kurulan Meclis hükümeti sistemini de bu çabanın bir parçası olarak görmek gerektiği düşüncesindeyiz.

24 maddelik kısa bir Anayasa olmasına karşın Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Türk anayasal sistemine büyük değişiklikler getiriyordu. Bu anayasanın en önemli yeniliği ve en devrimci ilkesi, birinci maddesindeki millî egemenlik ilkesidir⁹¹:

"Hakimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir."

Bu hükümle birlikte egemenlik fiilî ve hukukî olarak hükümdardan ulusa geçmiştir. Ulus adına egemenliği kullanan organa Anayasanın 2. maddesine göre "milletin yegâne ve hakiki mümessili" olan Büyük Millet Meclisi'dir.

⁹¹ E.Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 2005, s.28.

Bu dönemde Büyük Millet Meclisi, olağanüstü yetkilerle donanmış; savaşın yönetimi yanında, yasama, yürütme ve hatta yargı güçlerini de bünyesinde toplamıştır.⁹² Anayasanın 2. maddesi “İcra kudreti ve teşrî salahiyeti... Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” demek suretiyle Meclis hükümeti sistemini kurmuştur.

Gerçekten de 3. maddede,

“Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükûmeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’ ünvanını taşır.”

hükmü yer almaktadır.

Böylece, 1921 Anayasasının 2. maddesinde “icra kudretinin Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz ettiği” belirtilmiştir. Buna bağlı olarak 3. maddesinde ise devletin Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunacağı ve hükümetinin de Büyük Millet Meclisi hükümeti adını taşıyacağı hükümlerine yer verilmiştir. İcra Vekilleri Heyeti de denen hükümetin kendi içinden seçtiği bir başı vardır; ancak Anayasanın 9. maddesi uyarınca Büyük Millet Meclisi’nin başkanı hükümetin de doğal başkanıdır.

Görülmektedir ki, Millî Mücadele döneminin hükümet sistemi, yasama ve yürütme güçlerinin Büyük Millet Meclisi’nde toplanmış olması, bakanların teker teker Meclis tarafından seçilmeleri, Meclisin bakanları her zaman değiştirebilmesi ve onlara yön gösterebilmesi, buna karşılık Bakanlar Kurulu’nun Meclis’e karşı kullanabileceği hiçbir hukukî silahın mevcut olmaması ve bir Devlet Başkanlığı müessesesinin yaratılmamış bulunması bakımlarından, tam bir Meclis hükümeti örneğidir.⁹³

⁹² Soysal, a.g.e., s.157.

⁹³ Özbudun, a.g.e., s.29.

Yasamanın en üstün ve egemen organ olduğu Meclis hükümeti sisteminde Meclis araştırması yapılması önünde herhangi bir engelin olmadığı kabul edilmelidir. 1921 Anayasasında açıkça yer almamasına rağmen, Büyük Millet Meclisi'nin Meclis araştırmasında bulunabilmesi doğaldır. Teorik planda bu yetkinin hiçbir engelle karşılaşmaması gerekir.⁹⁴

Nitekim, 1921 Anayasası döneminde çeşitli konularda Meclis araştırması açılması istenmiş ve bunlardan bir kısmı kabul edilmiştir.⁹⁵

ii - 1924 Anayasası

Türk hukuk tarihinde “Meclis araştırması” değil belki ama “Meclis Tahkikatı” terimi ilk kez 1924 Anayasası'nda geçmiştir. Anayasanın 22. maddesinde “Sual ve istizah ve Meclis tahkikatı Meclisin cümleli salâhiyetinden olup şekli tatbiki Nizamnamei Dahili ile tayin olunur” denmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, tahkikat kelimesinin hem araştırma hem de soruşturma kurumunu kapsar nitelikte olduğudur.⁹⁶

1924 Anayasası, 1921'deki Meclis hükümeti sistemini korur gibi gözükmekle birlikte parlamenter sisteme ilişkin hükümler de içermektedir.⁹⁷ Dolayısıyla karma bir sistem öngörmüştür. Anayasanın 5. maddesinde yürütme kudretinin yasama yetkisiyle birlikte Büyük Millet Meclisi'nde olduğunun ve 7. maddesinde de Büyük Millet Meclisi'nin, yürütme kudretini kendisinin seçeceği Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu kanalı ile kullanacağını belirtmiş olmasına karşın, yine Anayasanın 41. maddesinde Cumhurbaşkanının sorumsuz olduğuna ve 44.

⁹⁴ Onar, a.g.e., s.58.

⁹⁵ Onar, a.g.e., ss.58-59.

⁹⁶ Onar, a.g.e., s.61.

⁹⁷ Gözler, a.g.e., s.65 ; Z.Gören, Anayasa Hukuku, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, ss.51-52.

maddesinde hükümetin göreve gelmesinde çağdaş parlamenter sistemlerdekine uygun bir yol izleneceğine dair hükümler bulunması, Anayasanın Meclis hükümetiyle parlamenter rejim arasında bir yol seçtiğini göstermektedir.

Bu nedenlerle kanaatimizce, hem Meclisin sistemdeki en güçlü organ olma özelliğini devam ettirmesi, hem de parlamenter rejimin gereklerinden biri olan hükümet denetiminin tam olarak sağlanması adına, 1924 Anayasasınının 22. maddesindeki “tahkikat” kelimesiyle, günümüzdeki Meclis soruşturması kurumu ifade edilmiştir. Ancak, hükümeti denetleyebilen ve hatta sorumluluğuna giderek düşmesine neden olabilen Meclisin dolaylı denetim yollarından Meclis araştırması da yapabileceği açıktır.

Nitekim 2 Mayıs 1927 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi'nin “Meclis Tahkikatı” başlığı altında Meclis soruşturmasıyla ilgili hükümler düzenlenmiş, son madde olan 177. maddede ise,

“Meclis, bir madde hakkında re'sen malûmat edinmek isterse bir Tahkikat Encümeni teşkil edilir veyahut mevcut encümenlerden biri bu vazife ile mükellef olur.

“Bu kabil tahkikatın icrasını âza veyahut bir encümen teklif edebilir.”⁹⁸

denmek suretiyle Meclis araştırmasının doğrudan düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Hatta Onar'ın 27 Nisan 1927 tarihli Birleşim Tutanağı'ndan aktardığına göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen şekilde, 177. maddenin kenar başlığı, “Mesuliyeti mucip olmayan işler hakkında tahkikat”olarak saptanmıştır.⁹⁹

⁹⁸ S.Armağan, Memleketimizde İçtüzükler, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1972, s.263.

⁹⁹ Onar, a.g.e., s. 63.

1924 Anayasasında zemin bulmasına ve 1927 Meclis İctüzüğü'nde açıkça düzenlenmesine karşın ilk Meclis araştırması önergesi çok sonra, 21 Nisan 1948'de Zonguldak milletvekili Ali Rıza İncealemdaroğlu tarafından verilmiştir.¹⁰⁰ Meclis araştırması için uygun zeminin olmadığı Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde bile örneklerine rastladığımız Meclis araştırması önergelerine 1924 - 1948 döneminde rastlanmaması dikkat çekicidir. Ancak konunun, Meclis araştırmasından çok dönemin demokratik olmayan yapısıyla ilgili olduğunu düşündüğümüzden burada üzerinde durmayacağız.

1948'deki ilk önerenin ardından gelen dönemde, hükümetin denetlenmesine yönelik bilgi edinme amaçlı çok sayıda araştırma önergesi verilmiştir.¹⁰¹ Bu ivmede, kanımızca, 1946 yılındaki genel seçimlerin ardından yaşanan çalkantılı dönemin ve iki sene sonra iktidara gelecek olan muhalefetin etkisi olduğu açıktır. 27 Mayıs 1960 öncesinde yaşanan siyasal ortamda bazı Meclis araştırması önergelerinin ve kurulan komisyonların, ileride üzerinde duracağımız gibi, bilgi edinme amacını aştığına da şahit olunmuştur.¹⁰²

iii - 1961 Anayasası

1961 Anayasasını hazırlamak üzere toplanan Kurucu Meclis'in hem Millî Birlik Komitesi, hem de Temsilciler Meclisi kanadında Meclis araştırması içtüzük hükümleriyle düzenlenmiştir.

Millî Birlik Komitesi İctüzüğü'nün 106. maddesinin fihristteki kenar başlığı "Bilgi için soruşturma"dır. Madde içinde de "soruşturma" kelimesi geçmektedir. Madde, yalnız başına değerlendirildiğinde, içeriğinden aslında

¹⁰⁰ 21.4.1948 tarihli 50. Birleşim tutanağı, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem VIII, Cilt 11, 1948, s.85-86, aktaran: Onar, a.g.e., s.65.

¹⁰¹ Onar, aynı yer.

¹⁰² Konuya ilişkin ayrıntılı açıklama ve örnekler "Yetki Aşımı" bölümünde ele alınmıştır.

bugün için araştırma olarak adlandırdığımız kurumun kastedildiği düşünülebilir:

“Komite bir iş hakkında doğrudan doğruya bilgilenmek isterse kendi üyelerinden seçeceği beş kişilik bir soruşturma komisyonu kurar, yahut Komite komisyonlarından birini bu işle ödevler.

“Bu gibi soruşturmalara girişilmesini ya üyeler, yahut komisyon teklif edebilir.

“Bu komisyon Hükümetin bütün vasıtalarından faydalanır ve istediği evrak ve vesikalara el kor.”¹⁰³

Görüldüğü üzere, metin ve içerik itibariyle, 1924 Anayasasındaki düzenlemeye büyük ölçüde sadık kalınmıştır. Eski düzenlemeye, son fıkradaki hükümetin vasıtalarından faydalanma ve evrak ve vesikalara el koyma yetkisi eklenmekle yetinilmiştir. Ancak, 106. maddenin tek başına değerlendirilmemesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira, hemen bu maddenin arkasından gelen 107. maddede,

“Bu komisyonun nihaî raporu cezaî ve malî mesuliyeti gerektiriyorsa tahkikat evrakı on gün içinde Yüksek Adalet Divanına teslim olunur.”¹⁰⁴

denmek suretiyle araştırma komisyonuna cezaî sorumluluğa yol açabilme imkanı da tanınmıştır. Bu nedenle Millî Birlik Komitesi İçtüzüğü’nde düzenlenenin basit bir araştırma komisyonu olmadığı açıktır. Zira, araştırma komisyonu raporlarının tek amacı ve işlevi Meclisi bilgilendirmektir. İçeriğinde, hükümet üyelerinin cezaî ve malî mesuliyetinin doğduğuna karar verilen ve Meclis soruşturması veya gensoruya ihtiyaç duyulmaksızın Yüksek Adalet Divanı’na teslim edilebilen bir raporunsa bilgilendirmenin ötesine geçtiği çok açıktır.

¹⁰³ Armağan, a.g.e., s.314.

¹⁰⁴ Armağan, aynı yer.

Bunun yanında, bu iki maddede Meclis soruşturmasının düzenlendiğini iddia etmek de çok doğru değildir. Çünkü bu kurum zaten İktüzüğün 98 - 105. maddeleri arasında ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Millî Birlik Komitesi İktüzüğü'nün 106 ve 107. maddelerinde düzenlenen kurumun, “raporu itibariyle soruşturma niteliği kazanabilen araştırma” olduğunu düşünüyoruz.

Temsilciler Meclisi İktüzüğü'nün Meclis araştırmasını düzenleyen 56. maddesinin ise Millî Birlik Komitesi İktüzüğü'nün 107. maddesine benzer bir hükümle tamamlanmadığı görülmektedir. Maddede,

“Temsilciler Meclisi, bir iş hakkında doğrudan doğruya bilgi edinmek isterse, kendi üyeleri arasından seçeceği beş kişilik (*Inceleme-Araştırma Komisyonu*) kurar, (...)” denmekle yetinilmiştir.¹⁰⁵

Bu madde de Temsilciler Meclisi İktüzüğü'nün “Meclis soruşturması” başlığı altındadır ancak içerik itibariyle bugün Meclis araştırması dediğimiz kurumdan hiçbir farkı olmamakla, aslında araştırma kurumunu düzenlediğini kabul etmemiz gerekir.

Ne var ki, bu dönemde iki Mecliste de araştırma komisyonu kurulması söz konusu olmamıştır. Temsilciler Meclisi'nde yalnızca bir araştırma önergesi kabul edilmiş, ancak Meclisin görev süresi dolması nedeniyle o da sonuçsuz kalmıştır.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Armağan, a.g.e., s.336. Armağan'ın eserinin bu kısmında bir baskı hatası olduğu kanaatindeyiz. 56. maddenin içeriği birbiriyle uyumsuz cümleler içermektedir. Ne Millî Birlik Komitesi, ne de Temsilciler Meclisi İktüzüğü'nün Resmî Gazete'de yayınlanmamış olması nedeniyle metnin aslına ulaşmak mümkün olmamıştır. Ancak kanımızca bu noktada önemli olan 56. maddeyi hangi maddenin takip ettiğidir. Armağan'ın eserinde 56. maddeyle Meclis Soruşturması bölümü bitmekte, 57. maddeyle İzinler bölümüne geçilmektedir.

¹⁰⁶ Onar, a.g.e., s.73.

Meclis araştırması kavramı ilk kez 1961 Anayasasında doğrudan düzenlenmiştir. Anayasanın 88. maddesinin ilk fıkrasına göre,

“Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindedir.”

Böylece, 1924 Anayasasında kullanılan ve hem soruşturma, hem de araştırma kurumunu kapsayan “tahkikat” kelimesinin kullanımına son verilmiş ve iki kurum ayrı şekilde Anayasal dayanağa sahip kılınmıştır.

Anayasaya uygun şekilde Meclis araştırması her iki Meclisin de içtüzüğünde düzenlenmiştir. 27 Aralık 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, 133 - 138. maddeler arasında Cumhuriyet Senatosu Araştırmasına ayırmıştır.¹⁰⁷ 133. maddede Senato araştırmasının “belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden **ibaret**¹⁰⁸” olduğu belirtilmiştir. Araştırma komisyonu raporunun düzenlendiği 138. maddede de “rapor üzerinde görüşme açılır” demek suretiyle, incelemenin görüşme dışında bir sonuç doğurmayacağı belirtilmiş ve Millî Birlik Komitesi İçtüzüğü’nde yaratılan durumdan kaçınılmıştır.

Bunun dışında Senato İçtüzüğündeki söz konusu düzenlemede ilginç bir husus da araştırma komisyonunun görev süresinin iki ayla sınırlandırılmış olduğudur.¹⁰⁹ Sürenin Genel Kurulca uzatılıp kısaltılabilmesine karşın, bugün iki ayın kapsamlı bir inceleme için yeterli olmadığı genel kabul görmektedir.

Senato İçtüzüğü’nde araştırmayla ilgili hükümlerde son olarak, 137. maddede sayılan komisyonun yetkilerine değinmek gerektiği düşüncesindeyiz. Söz konusu maddenin ilk fıkrasına göre,

¹⁰⁷ Armağan, a.g.e., ss.409-410.

¹⁰⁸ Tarafımızca vurgulanmıştır.

¹⁰⁹ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, madde 136.

“Araştırma Komisyonu; bakanlardan ve ilgili gördüğü herkesten bilgi alabilir.”

İleride ayrıntısıyla değinileceği üzere ¹¹⁰, içtüzükler kanun olmadıklarından dolayı üçüncü kişileri bağlamaz. Dolayısıyla bir araştırma komisyonunun konuyla ilgili olduğunu düşündüğü kimsenin, komisyona bilgi verip vermemesi kendi takdirindedir. Bu nedenle kanaatimizce, 137. maddenin metnini, “ilgili görülen kimse bilgi vermek istiyorsa, komisyon bu bilgiyi almaktan imtina etmez” şeklinde yorumlamak daha doğrudur.

Burada akla, hükümetin Senato’ya karşı sorumlu olmaması nedeniyle neden bu Meclisin denetim yollarından biri kabul edilen araştırma yetkisiyle donatıldığı sorusu gelebilir. Ancak yukarıda açıkladığımız ve Onar’ın da çok doğru şekilde tespit ettiği¹¹¹ üzere denetlemek ve sorumluluğuna gitmek iki farklı kavramdır. Bir hükümet, kendisine karşı siyasal sorumluluğu olmadığı bir Meclis tarafından pekala denetlenebilir. Zaten bilindiği üzere soru, genel görüşme ve Meclis araştırması siyasal sorumluluk doğurmayan denetim araçlarıdır. Bu araçlarda denetim, bilgi edinmek suretiyle olur. Daha önce de belirttiğimiz üzere, hakkında bilgi edinilen hükümet, siyasal sorumluluğunun doğmayacağını bilmesine karşın aksayan yönlerini düzeltme eğilimine girebilir. Bunun yanında, açıklanan araştırma komisyonu raporlarının kamuoyu üzerinde etki yaratması da olağandır.¹¹² Üzerindeki kamuoyu baskısı nedeniyle hükümet bazı konulardaki politikasını değiştirmek zorunda kalabilir. Kaldı ki, Senato’nun yapacağı bir araştırmanın sonuçlarının Millet Meclisi’nde yankı bulması da mümkündür. Millet Meclisi, Senato’nun raporunun ardından gerekli görürse Meclis

¹¹⁰ Bknz: “Tanık Çağırma” bölümü.

¹¹¹ Onar, a.g.e., s.80.

¹¹² Susurluk ve Şemdinli olaylarını araştıran Meclis araştırma komisyonlarının raporları gibi.

soruşturması veya gensoru kanalıyla hükümetin siyasal sorumluluğuna gidebilir.¹¹³

Millet Meclisi İktüzüğü, Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden çok sonra, 5 Mart 1973'te yürürlüğe girmiştir ve önemli şekilde değiştirilse de halen yürürlüktedir.¹¹⁴ Aradaki süre zarfında, Anayasa'nın geçici 3. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önceki İktüzüğü hükümleri uygulanmıştır.

1973 tarihli İktüzük'ün 102 ve 103. maddeleri Meclis araştırması kurumuna ayrılmıştır. Bugün bu maddeler, içerikleri büyük ölçüde aynı kalmakla birlikte 104 ve 105. maddeler halini almışlardır. İçerik olarak tek değişiklik, 103. maddeye (bugünkü 105. madde) araştırma komisyonunun çalışma süresinin eklenmesi olmuştur. 1973'te kabul edilen İktüzük'te komisyonun çalışmalarını tamamlaması için belli bir süre öngörülmemiştir. Konunun düzenlenmesi için, 103. maddede,

“Bu komisyonun ..., çalışma süresi, ... Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca tespit olunur.”

hükmüyle yetinilmiştir.

Bugünkü İktüzük'ün 104 ve 105. maddeleri aşağıda ayrıntılarıyla inceleneceğinden ve içerik olarak aralarında, yukarıda bahsedilen ek dışında bir fark olmadığından, 1973 tarihli İktüzük'ün ilk halinde yer alan 103 ve 104. maddelerin üzerinde daha fazla durma gereği duymuyoruz.

¹¹³ Onar, aynı yer.

¹¹⁴ www.tbmm.gov.tr adresinde İktüzük'ün 13.04.1973 tarihli ve 14506 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandığı belirtilmektedir. Ancak bu tarihli ve sayılı Resmî Gazete'ye arşivlerde ulaşamadık. Kaldı ki, 1973 senesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi tarafından basılan Millet Meclisi İktüzüğü'nde de “Resmî Gazete :” ibaresinin yanı boştur.

iv - 1982 Anayasası

12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen hükümet darbesiyle iki Meclisli parlamento kapatılmış ve yerine iki kanatlı yeni bir kurucu Meclis kurulmuştur. Söz konusu kanatlar Danışma Meclisi ve Millî Güvenlik Konseyi'dir.

Sivillerin yer aldığı Danışma Meclisi, kendi içtüzüğünü 3 numaralı kararıyla yapmıştır. Karar, 21.11.1981 tarihli ve 17521 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Söz konusu içtüzükte, doğrudan araştırma komisyonlarıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. İkinci Bölümdeki 27 maddesinin tamamını komisyonlara ayıran içtüzüğün araştırma komisyonlarına açıkça değinmemesi ilginçtir. Sadece içtüzüğün "Geçici ve Karma Komisyonlar" başlıklı 20. maddesinde tek cümleyle;

"Danışma Meclisi ihtiyaca göre geçici ve karma komisyonlar da kurabilir."

denmekle yetinilmiştir. Araştırma komisyonlarının da geçici komisyonlar olduğu düşünülürse hükmün Meclis araştırma komisyonlarını da kapsadığı açıktır.

Kurucu Meclisin askerî kesimin oluşturduğu diğer kanadı Millî Güvenlik Konseyi'dir. Geniş yetkilerle donatılmış bu kanat, hem yasama, hem de yürütme organı olarak faaliyet göstermiştir. Yasama işlemlerini karar, yürütme işlemlerini ise bildiri adıyla hazırlayan Millî Güvenlik Konseyi yasama organı olarak, parlamenter geleneklere uygun faaliyet gösterme iddiasını taşımıştır.¹¹⁵ Bu amaçla, tıpkı bir parlamento gibi kendi içtüzüğünü hazırlayan Konsey'in 28 Eylül 1980 tarihli ve 17268 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan "Türkiye Cumhuriyeti Millî Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü"ne ilişkin 1 numaralı kararı 12 bölüm ve 24 maddeden oluşmuştur.

¹¹⁵ Ş.İba, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Ankara, Nobel Yayınları, 2001, s.88.

Söz konusu içtüzüğün 5. ve 19. maddelerinde araştırma komisyonlarıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. “İhtisas Komisyonları” başlığını taşıyan 5. madde hükmü şu şekildedir:

“Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreteri lüzum görülen hallerde, kanun tasarı ve teklifleri ile **diğer konular üzerinde inceleme ve araştırma**¹¹⁶ yapılması için yeteri kadar uzman personelden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.

“Bu komisyonlarda görevlendirilen uzman kamu personeli, komisyon çalışmalarında mensup oldukları kamu kurumları ve o kurumdaki görevleri ile bağlı olmaksızın, tam bir serbesti içinde görüş bildirirler.

“Bu komisyonlara başkaca uzman kişiler çağrılıp fikirleri alınabilir.

“Genel Sekreterlik çalışma sonunda hazırlanan raporları inceler, nihâî duruma getirir.

“İhtisas komisyonları raporu varsa tasarı ve tekliflerle birlikte basılıp, yeteri kadar önce, Konsey üyelerine ve Bakanlar Kuruluna sunulur.”

Madde hükmü dar yorumla incelendiğinde görülmektedir ki, aslında burada belirtilen komisyonlar, parlamenter rejimlerde kurulan normal araştırma komisyonlarından oldukça farklıdır. Hatta bunlara günümüz şartlarında araştırma komisyonu denmesi bile yanlıştır. Çünkü bu komisyonların üyeleri, komisyonu kuran Meclisin üyesi değildir. Dolayısıyla ortada, Meclisin “kendi kendine bilgilenmesinin” aracı olan bir komisyon değil, askerlerden oluşan bir “Meclis benzeri” yapının, uzmanlardan oluşturduğu bir araştırma birimi vardır.

Ancak, özellikle ikinci fıkradaki “uzman kamu personeli” ibaresinin geniş yorumlanması durumunda, Konsey üyesi askerlerin de bu tanıma girebileceği düşünülebilir. Fakat bu durumda da, komisyonun üyelerinin

¹¹⁶ Tarafımızca vurgulanmıştır.

tamamının, komisyonu kuran Meclisin üyesi olması kistası sağlanamamaktadır. Sonuç olarak, kanaatimizce, Millî Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü'nün 5. maddesinde belirtilen komisyonlar, parlamenter rejimlerde bir denetim aracı olarak kullanılan ve bizim de eserimizin konusu olan araştırma komisyonlarından farklı, sui generis komisyonlardır.

Ancak yine de, son fıkrada belirtilen, raporun “yeteri kadar önce” Konsey üyelerine ve Bakanlar Kurulu'na sunulması kistasına dikkat çekmekte yarar vardır. Zira günümüz Meclis araştırması kurumuna zarar veren ve demokratik kalitenin düşmesine neden olan raporların vekillere geç teslim edilmesi ve raporu yeteri kadar inceleme süresi olmadan görüşmelere geçilmesi sorununu demokratik kaygıları son derece az ve yetkisiz bir Meclis benzeri oluşumun içtüzüğünde görmek hem ironik, hem de sevindiricidir.

Millî Güvenlik Konseyi içtüzüğünün “Denetim” başlığını taşıyan 19. maddesinin içeriğinde ise doğrudan araştırma komisyonları düzenlenmiştir. Madde metni şu şekildedir:

“Millî Güvenlik Konseyi Başbakan ve bakanları her zaman denetleyebilir, yazılı veya sözlü bilgi isteyebilir.

“Konsey; gerekli gördüğü hallerde araştırma komisyonları teşkil edebilir.

“Bu komisyonların yetkileri, çalışma esasları ve görevleri Millî Güvenlik Konseyince tayin edilir.

“Araştırma komisyonları raporlarını Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğine sunar. Raporlara Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterinin mütalaası da ilave edilerek Millî Güvenlik Konseyi Başkanlığına sunulur.”

Görüldüğü üzere bu maddenin hükmünde de üyelerin kimlerden oluşacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak maddenin ilk fıkrasında denetlemeyi yapacak organ olarak bizzat Millî Güvenlik Konseyi'nin belirtilmiş olmasına istinaden, araştırma komisyonunun da

Konsey üyelerince teşkil edileceği anlaşılmaktadır. Bu durumda 19. maddede bahsedilen komisyonlar, olağan Meclislerde oluşturulan araştırma komisyonlarına benzemektedir.

Maddenin 3. fıkrasında yetkilerin, çalışma esaslarının ve görevlerin Millî Güvenlik Konseyince tayin edileceği belirtilmektedir; ancak bunların içtüzük tarafından belirlenmiş olması gerekirdi. Zira, bir araştırma komisyonunun yetkilerini aşan bir komisyonun adının “araştırma komisyonu” olması hiçbir şey ifade etmeyecektir. Bir komisyonu sınıflandıran temel unsur yetkileridir.

Maddenin son fıkrasında belirtilen raporun teslimi usulü de olağan dışı bir düzenlemedir. Zira genel ilke olarak Meclis araştırma komisyonları raporlarını doğrudan Meclis Başkanlığına sunar, Başkanlık da raporu Genel Kurul’a gönderir. Oysa 19. maddedeki usule göre rapor ilk önce Millî Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği’ne gönderilir ve Sekreterlik rapora bir mütalaa yazar. Araştırma sonucunda ortaya çıkan gerçeklere askerlerden oluşan bir Konsey’in Genel Sekreterliği tarafından mütalaa yazılmasını günümüz şartlarında anlamdırmak mümkün değildir. Hatta bir hükümet darbesi döneminin şartlarında dahi, Konsey’in kendi yaptığı araştırmaya yine Konsey’in başka bir organı tarafından mütalaa verilmesi ilginçtir. Kanaatimizce bu şekilde, zaten demokratik olmayan bir ortam demokrasiden bir adım daha uzaklaştırılmıştır.

Söz konusu kurucu meclislerin çalışmaları sonucunda hazırlanan yeni anayasa 7 Kasım 1982’de kabul edilmiştir. Yeni anayasada Meclis araştırma komisyonları tek cümle olarak 98. maddenin 3. fıkrasında yer almıştır. Söz konusu hüküm şu şekildedir:

“Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.”

1982 Anayasasının kabul edilmesiyle birlikte yeniden tek meclisli parlamento dönemine dönülmüştür. Anayasanın 95. maddesinde TBMM’nin çalışmalarını kendi yapacağı içtüzükle yürüteceği hükme bağlanmıştır.

Anayasanın geçici 6. maddesinde ise, TBMM'nin kendi içtüzüğünü yapıncaya kadar Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği belirtilmiştir. Çeşitli çalışmalar yapılmış olmasına karşın 1996 yılına kadar Meclis kendi içtüzüğünü yapamamıştır. 1996'da kabul edilen 424 numaralı TBMM kararıyla da yeni bir içtüzük yapılmamış, yürürlükteki Millet Meclisi İçtüzüğü günün şartlarına uygun şekilde değiştirilmiştir.¹¹⁷ Adı değiştirilen ve madde sayısı 161'den 186'ya çıkan içtüzükte yapılan önemli değişiklikler arasında araştırma komisyonları yoktur. Yalnızca eski 103. maddeye (şimdiki İçtüzüğün 105. maddesi) araştırma komisyonlarının çalışma süreleriyle ilgili bir sınırlama getirilmiştir. Eski içtüzükte bulunmayan üç aylık çalışma süresi, bir aylık ek süre ve bu sürelerin ardından yine de raporun hazırlanamaması durumunda araştırmanın tamamlanamamasının nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurul'da görüşme açılması hükmü, yeni içtüzüğün 105. maddesinin 2. fıkrasının sonuna eklenmiştir.

c - Batıdan Bir Örnek: Fransa

Meclis araştırması kavramının tarihsel kökenini incelerken, idarî teşkilatımızın yanısıra parlamentoculuk geçmişimizin de büyük benzerlikler gösterdiği Fransa'ya da değinmek gerektiği düşüncesindeyiz.

Fransız Anayasasında Meclis araştırması kavramından bahsedilmemiş¹¹⁸ olmasına karşın bu ülkede araştırma komisyonlarına Temmuz Monarşisi'nden¹¹⁹ bu yana rastlanmaktadır. Fransa'da Meclis

¹¹⁷ Ş.İba, Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri, Ankara, TBMM Basımevi, 2007, s.3.

¹¹⁸ Vedel Komitesi'nin Meclis araştırması kurumunu Anayasal bir kurum haline getirme girişimi olmuş fakat başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bknz: D.Turpin, Droit Constitutionnel, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, s.489.

¹¹⁹ Fransa'da Restorasyon döneminin ardından 1830 - 1848 yılları arasında yaşanan 1. Louis-Philippe dönemi.

araştırması kurumu 17 Kasım 1958 tarihli bir emirnameye¹²⁰ dayanmaktadır. Onun öncesinde 23 Mart 1914 tarihli bir kanun, Meclis araştırma komisyonlarının çağırıldığı tanıkların bu çağrıya uyma zorunluluklarını ve ifadelerinin gizli tutulacağını düzenlemiştir.¹²¹ Ancak günün siyasal şartları altında kanunun düzenlediği alan bununla sınırlı kalmıştır. Fransa'da araştırma komisyonlarının, 3. ve 4. Cumhuriyetler döneminde yetkilerini aştığı ve yürütme ve yargı organlarını engelleyici yönde müdahale ettiği görülmüştür.¹²² 1958'e gelindiğinde ise, bu yetki aşimleri da göz önüne alınarak araştırma kurumunun doğrudan düzenlendiğini görüyoruz.

Meclis araştırması kurumunun, ana unsurlarından biri yürütme organının denetlenmesi olan parlamenter rejimin yerleşmeye başlamasıyla eşzamanlı olarak güç kazanması doğaldır. Fransa'da da süreç bu yönde gelişmiştir.¹²³ 17 Kasım 1958 tarihli ve 58-1100 numaralı parlamento çalışmalarına dair emirname ile Fransız Ulusal Meclisi'ne ve Senato'ya araştırma ve denetim komisyonları kurma yetkisi verilmiştir.

¹²⁰ Fransa'da yer alan emirname kurumu, Türkiye'de uygulanan kanun hükmünde kararname sistemiyle büyük benzerlik taşır. Fransa Anayasasının 38. maddesinde dayanağını bulan emirnameler, yürütme organı tarafından, Meclisin çıkardığı yetki kanununa dayanılarak, belli bir süre dahilinde ve belirli konularda, aslında yasama organına ait olan alanlarda düzenlemeler yapılmasının aracıdır. Türkiye'deki kanun hükmünde kararnamelerden farkı, emirnamelerin dayanağı olan yetki kanununda hangi tarihe kadar yasa ile kabul edilmeleri gerektiği belirtilir ve eğer Meclis tarafından kabul edilmezlerse kendiliğinden iptal olurlar. Kabul edildikleri anda ise kanun gücü kazanırlar. Bu nedenle, yetki kanununun süresi dolduktan sonra ancak bir kanunla değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilirler. Ayrıntılı bilgi için bkz: B.Mathieu / M.Verpeaux, Droit Constitutionnel, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, ss.500-502.

¹²¹ Bonnard, a.g.e., s.14.

¹²² Ardant, a.g.e., s.569.

¹²³ Lavroff, a.g.e., s.546.

Emirnamenin 6. maddesinde araştırma komisyonlarının “belirli olaylarla ilgili bilgi toplamak ve sonuçlarını kendilerini kuran meclise sunmak üzere” oluşturuldukları belirtilmiştir. Aynı maddeye göre denetim komisyonlarının görevi ise “kendilerini kuran meclisi bilgilendirmek üzere, kamu hizmetlerinin ve ulusal şirketlerin idarî, malî ve teknik yönetimini incelemek”tir.¹²⁴

Ancak 1977’ye kadar söz konusu komisyonlar pek etkili olamamıştır. Çünkü 1958 düzenlemesine göre komisyonlar görevlerini 4 ay içinde tamamlamalıydı ve bu süre içerisinde hiçbir gerçek yetkiyi haiz değildi. Kimse, komisyonlara ifade vermekle yükümlü olmadığı için ne soruşturma yapılabiliyor, ne de bu kişilere ceza verilebiliyordu. 8 Kasım 1973’te, Senato’nun, 29 Haziran 1973’te kurulmuş olan telefonların dinlenmesinin denetimine ilişkin komisyonun raporunu yayınlama kararı almasıyla sorunlar su yüzüne çıktı. Hükümetin, parlamenter denetimden kaçmak için, yetkilerini kullanarak Senato’nun elindeki tüm denetim araçlarını etkisiz hale getirdiği gerçeği kamuoyuna yansıdı. Ulusal güvenliği gerekçe gösteren yürütme organı, kendi yetkisi dahilinde kabul ettiği konularda parlamentonun haklarına itiraz etmişti.

Bunun yanında, 1977’den önce, araştırma veya denetim komisyonu tarafından hazırlanan rapor basit bir nedenden dolayı gerçek bir hükümet veya idare denetimi sağlayamıyordu: Meclis veya Senato, komisyon raporunun yayınlanıp yayınlanmaması kararını tartışma olmaksızın almak zorundaydı. Ancak, paradoksal şekilde, parlamentonun bu iki kanadı, devlet sırları nedeniyle raporun içeriğini de öğrenemiyordu. Bir başka deyişle Meclis ve Senato, içeriğini bilmedikleri raporların yayınlanıp yayınlanmayacağına, üstelik de tartışma olmaksızın karar vermek durumunda kalıyordu. Bu şartlar altında, 1958 ve 1973 yılları arasında Ulusal Meclis’te yalnız bir araştırma ve iki denetim komisyonu kurulması

¹²⁴ Lavroff, a.g.e., s.547.

doğal karşılanmalıdır. Aynı dönemde Senato'da da sadece bir araştırma ve dört denetim komisyonu kurulmuştur.¹²⁵

Sonuç olarak komisyonlara ilişkin emirnamede 19 Temmuz 1977'de ve 20 Temmuz 1991 tarihli iki kanunla değişiklik yapılmış ve komisyonlar araştırma ve denetim işlevini yerine getirebilecek yetkilerle donatılmıştır. Belirtmek gerekir ki, 1991 tarihli ikinci değişiklikte araştırma ve denetim komisyonları ayırımına son verilmiş ve 1958 tarihli emirnamenin dzenlediği tüm komisyonlar araştırma komisyonu adını almıştır.

2 - Meclis Araştırmasının Kuvvetler Ayrılığındaki Yeri ve Önemi

a - Kuvvetler Ayrılığı

Montesquieu'nün, 1748 yılında yazmış olduğu Kanunların Ruhu adlı eserinde ortaya koyduğu ve evrilsede halen varlığını sürdüren kuvvetler ayrılığı teorisi, egemenliğin birden fazla organ arasında paylaştırılması suretiyle bireysel hakların güvence altına alınması fikrine dayanır. Yazarın John Locke ve İngiliz rejiminden etkilenererek¹²⁶ oluşturduğu bu teoriye göre egemenliğin kullanıldığı organlar yasama, yürütme ve yargıdır. Bu üç kuvvet öyle bir denge içerisindedir ki hiçbiri diğerini ortadan kaldıramaz. Bu eşsiz dengede bireyler, hiçbir kuvvetin despotizminin bulunmaması nedeniyle bireysel haklarını özgürce yaşayabilecekleri bir ortama sahip olur.

Yasama kuvvetinin aslî görevi ve yetkisi, genel dzenleyici işlemler yapmaktır. Oluşturduğu hukuk kuralları genel, nesnel, kişisel olmayan niteliktedir ve soyut şekilde her vatandaşa uygulanır.¹²⁷ Ancak bugün, yasama organının yasa yapmak dışında görevleri de olduğunu kabul ediyoruz. Bunların başında parlamenter rejimin temel özelliklerinden

¹²⁵ C.Leclercq, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Litec, 1999, s.630.

¹²⁶ Duverger, a.g.e., s.152.

¹²⁷ İ.Giritli / P.Bilgen / T.Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul, Der Yayınları, 2006, s.7.

yürütmenin denetlenmesi gelmektedir. Bunun yanında temsil, yeni politikacıların yetiştirilmesi ve sisteme meşruiyet sağlama da çağdaş parlamentoların görevleri arasında bulunmaktadır.¹²⁸ Bu hususlara, konumuz dahilinde olmadıkları için değinmiyoruz.

Yürütme işlevi ise yasamaya göre daha zor tanımlanabilmektedir. Genel bir ifadeyle, yürütme işlevi, yasalar çerçevesinde, yasalarda belirtilen ilkelerin uygulanması yoluyla devletin işlemesini sağlar. Bunun için herşeyden önce, özel ve birel işlemler yapar. Yasalarda genel olarak yapılmış düzenlemeleri, onları kesinleştirerek ve tamamlayarak birel hukuk işlemi haline getirir ve bu işlemleri, ismen belirlenmiş vatandaşlara uygular.¹²⁹

Yargı kuvveti hem işlev, hem de görev açısından diğer iki kuvvetten ayrılır. Yargı kuvveti, kuralların yorumlanmasından çıkan uyuşmazlıkları çözümler (özel hukuk) ya da bu kurallara karşı çıkan bazı kişilerin direncini kırar.¹³⁰ Yargılamalar sonucu oluşan bu kuvvet, diğer iki siyasal kuvvetten farklı ve ayrıdır.¹³¹

Kuvvetler ayrılığı teorisi dahilinde yer alan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ayrımın temeli kısaca bu şekildedir. Ancak aynı zamanda, bu ayrım ve kriterleri tatmin edici olmaktan da uzaktır. Hiçbir devlet, gerçek hayatta ayrımı bu şekilde uygulamamaktadır ve uygulaması da beklenmemelidir.¹³² Özellikle parlamenter rejimde yasama ve yürütme organları arasında kuvvetler ayrılığından ziyade kuvvetlerin işbirliği

¹²⁸ Heywood, a.g.e., ss.297-301.

¹²⁹ Duverger, a.g.e., s.151.

¹³⁰ M.Duverger, Siyasal Rejimler, İstanbul, Sosyal Yayınları, 1986, s.36.

¹³¹ P.Pactet, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris, Armand Colin/Masson, 1997, s.113.

¹³² Duverger, Institutions Politiques..., s.152.

deyiminin kullanılması da bunun açık bir göstergesidir. Bu nedenle, Montesquieu'nün oluşturduğu kuramın aslında kuvvetler ayrılığı değil, devlet güçlerinin yasama, yürütme ve yargıda birbiriyle bağlantılı kısmî güçler ayrımı kuramı olduğu iddia edilmektedir.¹³³

Öte yandan kuramı ortaya atan Montesquieu'nün, Kanunların Ruhu eserini yazarken etkilendiği İngiliz rejimini yanlış analiz ettiği iddia edilmektedir.¹³⁴ Gerçekten de İngiltere'de 18. yüzyılın başında yasama ve yürütme organları tam bir işbirliği içinde hareket etmekte ve bugünkü parlamenter rejimin temelini atmaktaydı. Bu durumda, Fransız yazarın İngiliz sistemini analiz etmekten ziyade, söz konusu sistemden feyz alarak ortaya yeni bir teori atmış olduğunu kabul etmek daha doğru olur kanısındayız. Daha sonra Montesquieu'nün teorisinden etkilenen Amerika Birleşik Devletleri'nin Kurucu Babaları teoriye uygun bir sistem kurmuşlardır. Ancak bu sistem, bilindiği üzere parlamenter rejim olarak değil, başkanlık rejimi olarak anılmaktadır ve kuvvetlerin sert biçimde birbirlerinden ayrılmış olmasıyla diğerinden ayrılır.

Duverger, kuvvetler arasında bir denge bulunmasına karşın yasama organının, diğer organlar arasında en önemlisi olduğunu iddia etmektedir. Çünkü, diğerlerinin uygulayacağı kuralları yasama organı koymaktadır; adından da anlaşılacağı üzere, yürütme organının yegâne görevi yasaları yürütmektir. Buradan çıkan sonuç şudur ki, yasama işleviyle donanmış olan organ diğerleri karşısında üstün bir konumdadır, zira diğerlerinin hareket alanını sınırlayan çerçeveyi çizmektedir.¹³⁵

Duverger'nin bu görüşüne karşılık, artık günümüzde parlamentoların düşüşünden bahsedilmektedir. Artık egemenliğin yansımasını bulduğu Meclislerin klasik işlevlerini tamamlayıp tamamlamadığı sorusu

¹³³ M.G.Schmidt, Demokrasi Kuramlarına Giriş, Ankara, Vadi Yayınları, 2002, s.56.

¹³⁴ Heywood, a.g.e., s.294.

¹³⁵ Duverger, a.g.e., s.151.

tartışılmaktadır. Genel olarak paylaşılan “Meclislerin artık hükümetin onay makamı haline geldiği” görüşü, daha çok ciddiye alınmaları şansını azaltan tarihî bir unsurdur.¹³⁶

i - Kuvvetler Ayrılığı ve Araştırma Komisyonları

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, bireysel hakların mevcudiyeti için iktidarı üç organ arasında paylaştırırken, Meclis araştırması kurumu, yasama organının yürütme üzerinde denetimini sağlayan ve bunu yaparken de yargısal yetkiler kullanan bir araç olarak acaba söz konusu ilkenin ihlal edilmesine yol açmakta mıdır? Bu sorun Fransa’da 3. Cumhuriyet döneminde bile anayasa doktrinini oluşturanlar tarafından tartışılmıştır.¹³⁷ Araştırma komisyonlarının tanık çağırma gibi yargısal yetkilerinin olması ve üstüne üstlük bunu yürütmeyi denetlemek için kullanması acaba gerçekten kuvvetler arasındaki dengeyi yasama lehine bozmakta mıdır?

Bu soruya cevap verebilmemiz için, araştırma komisyonlarının yetkilerinin genişliğine bakmamız gerekir. Türkiye’de araştırma komisyonları, Meclis İçtüzüğü’nün 105. maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan kamu görevlilerini ve bilgisine başvurmayı yararlı gördüğü uzmanları dinlemek için çağırabilir. Aynı şekilde, Anayasa veya İçtüzükte yazmasa dahi özel kişi ve kuruluşların da uzmanlığına ve tanıklığına başvurmaktadır. Ancak ne kamu görevlileri, ne de özel kişi ve kuruluşlar için komisyonun davetine uymamaları halinde herhangi bir yaptırım öngörülmüştür. Komisyonun bu kişileri zorla getirtme yetkisi yoktur. Dolayısıyla çağırılan kişiler üzerinde bir yargı yetkisinin kullanıldığı iddia edilemez. Türkiye’de zorla getirtme kurumunun düzenlenmesi halinde bunun, yargı yetkisinin

¹³⁶ Burnell, a.g.m., s.312.

¹³⁷ G.Vedel, Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel, Paris, Dalloz, 2002, s.415. Fransa’da 23 Mart 1914 tarihinde çıkan bir yasa ile komisyonların tanık çağırması düzenlenmiştir. Geniş çaplı tartışma da bu yasanın çıkmasıyla başlamıştır.

yasama organı tarafından kullanılması sonucunu doğuracağı düşüncesi hakimdir.¹³⁸ Bu da kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Gerçekten de ilk bakışta, tanık çağırma ve dinleme gibi yargıya ait olduğu bilinen işlevlerin Meclis araştırma komisyonları tarafından da yerine getirilebilmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert şekilde yorumlanması halinde, bu ilkeyle çatışır ve ona istisna teşkil eder gözükmektedir.¹³⁹ Özellikle sözlü tanıklık yapmaya zorlama kurumu, yargı düzenine ait bir kurumdur.¹⁴⁰ Ancak Fransa gibi, kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul etmiş ve bu ilkeyi uzun yıllardır uygulayarak sindirmiş bazı ülkelerde, Meclis araştırma komisyonlarına tanık veya uzmanları zorla getirtme yetkisinin tanındığını görüyoruz. Bu durum teorik düzeyde nasıl açıklanabilir?

Zorla getirtme yetkisinin tanındığı araştırma komisyonlarının, yukarıda açıkladığımız kuvvetler ayrılığının bir istisnasını teşkil ettiği çok açıktır. Her ne kadar araştırma komisyonları yargı işlevi görmeseler de bir denetim işlevi görmektedirler ve tanık çağırma ve dinleme yetkilerinin olması bile başlıbaşına kuvvetler ayrılığı ilkesinin saf haline uymadığını ortaya koymaktadır. Ancak bu aşamada sorulması gereken soru, araştırma komisyonlarına tanınan yargısal yetkiler kuvvetler ayrılığı ilkesine bir istisna teşkil etse bile, bu istisnanın söz konusu ilkenin ciddi şekilde önemini kaybetmesine neden olup olmadığıdır.¹⁴¹

Araştırma komisyonlarına verilen yetkilerin genişliği ülkeden ülkeye değişmektedir. Belçika ve İngiltere gibi ülkelerde Meclis araştırma komisyonlarının yetkileri, tanıklar üzerinde zorlama yetkisi hariç,

¹³⁸ Örneğin bkz: F.Bakırcı, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s.506.

¹³⁹ Barthelemy, a.g.e., s.244.

¹⁴⁰ Bonnard, a.g.e., s.21.

¹⁴¹ Aynı yer.

soruşturma hakimlerininkilerle aynıdır. Fransa’da ve ülkemizdeki komisyonların yetkileri ise bu kadar geniş değildir. Bu açıdan kuvvetler ayrılığı ilkesinin amacına ve sonuçlarına daha uygun bir düzenlemeye sahip olduğumuzu ifade edebiliriz. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise Kongre’nin araştırma komisyonları açık ve etkin bir rol oynar: bir sorunu veya bir olayı aydınlayabilecek herkese -idarenin bir memuru veya bir özel kişi- komisyon önünde ifade vermeyi emretme gücünü haizdir. Kongre’nin yürütme organı üzerindeki bu etkin denetimi dolayısıyla, başkanlık rejimine özgü sert kuvvetler ayrılığında yumuşama görülür.¹⁴²

Kuvvetlerin bölüşülmesi ve ayrılığına dair genel ilkeler, sert, üzerlerinde hiçbir değişiklik yapılamayan dogmalar olarak algılanmamalıdır. Belirli amaçların ve pratik sonuçların gerçekleştirilmesi için oluşturulmuş bu kuralların, varlık nedenlerini korumak için gerekli olan esnekliğe sahip olduğu açıktır. Bu ilkedен sapmalar, beklentilerimizi zaafa uğratmadığı sürece kabul görmelidir.¹⁴³

Yukarıda da belirttiğimiz üzere kuvvetler ayrılığının temel amacı bireysel hakların zarar görmeyeceği ve ortadan kaldırılmasının engelleneceği bir ortam yaratmaktır. Yargısal yetkilerin sadece yargı mensuplarına verilmesindeki amaç da budur. Çünkü yargı işlevine ait yetkilerden bazılarını kullanırken alınan kararlar kişisel görüş içermek durumundadır. Yargı mensubu ise, kişisel görüşünü keyfî veya taraflı şekilde oluşturmamak üzere özel bir eğitim almıştır. Bu nedenle, bireysel hakların ağır şekilde zarar görmemesi için, bu tür bir yargısal yetkiyi ancak yetkili yargı mensubu kullanmalıdır.

Ancak, yargı erkine ait her işlem veya eylem bireysel haklar için tehdit unsuru içermez. Hatta tanık çağırılması gibi bazı işlemler bu açıdan bakıldığında saldırgan olamaz; zira bunlar keyfî karar almaya müsait

¹⁴² Leclercq, a.g.e., s.629.

¹⁴³ Bonnard, aynı yer.

olmayan işlem veya eylemlerdir. Bu nedenle bu tür işlem veya eylemlerin ancak yargı erkine mensup kişiler tarafından yerine getirilmesi gerekliliği ortadan kalkar. Bunlar başka bir erke mensup kişiler tarafından da yerine getirilebilir ve buna rağmen kuvvetler ayrılığı ilkesi önemli bir zarar görmez.¹⁴⁴

Bu nedenle, yargı erkine ait bir işlem veya eylemin başka bir erk tarafından yerine getirilmesine kuvvetler ayrılığı ilkesini gerekçe göstererek karşı çıkmak için, ilkenin engellemeye çalıştığı şu pratik sonucun ortaya çıkması gerekir: bireysel hakların ağır şekilde ihlali.¹⁴⁵ Şayet bu söz konusu değilse, işlem veya eylemin başka bir erk tarafından yerine getirilmesine kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince karşı çıkmamak gerekir.¹⁴⁶

Sonuç olarak, pragmatik olmasına karşın son derece makul şekilde diyebiliriz ki, eğer kuvvetler ayrılığının amacı bireysel hakları yaşatmaksa, bu haklara zarar gelmediği sürece ayrılık ilkesinin katı şekilde uygulanmasına gerek yoktur.

Bu düşünceleri Meclis araştırması özelinde değerlendirdiğimizde ise ilk önce bir konuyu baştan kabul etmemiz gerekmektedir: Araştırma komisyonlarına yargısal yetkiler verilmesi, yargıya ait bazı yetkilerin Meclise devri anlamını taşır. Halbuki, yasama organı, bu tür bir yetkiyi kullanırken bireysel hakları ihlal etmesi muhtemel bir organdır. Bu nedenle, böyle bir devir söz konusu olduğunda fazladan bir özen ve dikkat gösterilmesi gerekir.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Bonnard, a.g.e., s.22.

¹⁴⁵ Yargı erkinin bağımsız olmasının gerekçesi de aynı şekilde, bireysel hakların ihlal edilmesini önlemektir.

¹⁴⁶ Bonnard, aynı yer.

¹⁴⁷ Aynı yer.

Aslında Meclisler, yargı makamlarının sunduğu garantilerden hiçbirini sunmaz. Özellikle bireysel kararlarda tarafsız değildirler. Tüm faaliyetlerinde siyasal partilerin çekişmesi ön plandadır. Partiler, adalet ve hukukun ihlal edilmesi pahasına da olsa yetkilerini kendi düşünceleri, tutkuları ve siyasal çıkarları için kullanmaktan çekinmez. Sonuç olarak, kolayca adaletsiz ve keyfi davranabilirler. Üstüne üstlük Meclisler, aynı zamanda sorumluluğu olmayan organlardır. Aynı şekilde üyeleri de, dokunulmazlıkları dolayısıyla medenî ve cezaî sorumlulukları nedeniyle tutuklanamaz. Sonuç olarak, siyasal düşüncelerin etkisinde bireysel konularda taraflı olmaları, hak ihlali halinde sorumluluklarına gidilememesi parlamentoların yargısal işlev için uygun olmadıklarını ve bu tür bir işlevi kullanırken diğer devlet organlarına göre neden daha dikkatli davranılması gerektiğini açıklar.¹⁴⁸

Meclis araştırma komisyonları, söz konusu dikkati gösteren komisyonlardır. Yetkilerini aşmadıkları sürece birey hak ve özgürlüklerine zarar veremezler. Bu durum, tanık çağırma ve dinleme gibi, yargı organlarının yetkisine giren alanlarda dahi değişmez.

Araştırma komisyonlarının kuvvetler ayrılığındaki yeri ve bu ilkeye etkisiyle ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir diğer konu da araştırma komisyonunun araştırdığı konuyla ilgili olarak yargı sürecinin başlamış olmasıdır. Örneğin Fransa'da, yargı sürecinin başlamış olması halinde aynı konuyla ilgili olarak araştırma komisyonu kurulmasını yasaklayan 1958 tarihli düzenleme, kuvvetler ayrılığı ilkesine olabildiğince sadık kalabilmek amacıyla yapılmıştır.¹⁴⁹

ii - Yargı Süreciyle Paralellik

Araştırma komisyonları, belirli konularda ya da bir kamu hizmetinin idaresiyle ilgili olarak bilgi toplamak için kurulur. Ancak genelde araştırma

¹⁴⁸ Bonnard, a.g.e., s.22-23.

¹⁴⁹ Lavroff, a.g.e., s. 548.

komisyonları, hakkında yargısal süreç başlamış bir konuyu araştıramaz. Aksi takdirde, parlamenterler tarafından yürütülen araştırma ve söz konusu araştırmanın sonuçlarının yayınlanması nedeniyle yargı bağımsızlığının zarar göreceği kabul edilir.¹⁵⁰ Türkiye’de bu yönde bir yasak mevcut değildir. Siyasal tarihimizde yargı süreciyle paralel ilerleyen pek çok Meclis araştırması yapılmıştır.¹⁵¹

Yargı sürecinin devam ettiği bir konuda Meclis araştırması açılmasındaki temel sorun, mahkemenin kararıyla komisyonun raporunun çelişmesi ihtimalidir. Komisyon raporunda yargısal bir sonuç bulunamasa da, toplanan bilgiler ve ortaya konan gerçeklerin yargısal süreç sırasında toplanamaması ve ortaya konamaması halinde yargıya olan güven sarsılacaktır. Bunun yanında mahkemenin, suçlandırmaya gerek olmadığına yönelik bir kararına karşın, Meclis araştırma komisyonu raporunun, daha sonra, soruşturmaya ve hatta gensoruya dönüşmesi ihtimalinde yasama organı, yargı organının kararını bertaraf etmiş olacaktır. Bu da organlar arasında bir çatışma demektir.

Bu sakıncayı gidermek amacıyla Fransa’da üç düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki, araştırma komisyonlarına ilişkin 1958 tarihli emirnamenin 6-1 maddesinin 3. paragrafındadır. Buna göre, yargısal sürece konu olmuş bir konu, yargılamanın sonuna kadar Meclis araştırma komisyonuna konu olamaz. Şayet komisyon, yargı sürecinin başlamasından önce kurulmuşsa, sürecin başlamasıyla birlikte görevine son verir.¹⁵² Ancak söz konusu düzenlemenin, Parlamentonun yetkilerini çok fazla azalttığı gerekçesiyle 1971’de, yargısal sürecin, komisyonun kurulması için başlı başına bir engel teşkil etmediği kabul edilmiştir. Konuyla ilgili bir komisyon kurulabilir ancak

¹⁵⁰ Ardant, a.g.e., s.570.

¹⁵¹ Bu komisyonlara Bahriye Üçok, Uğur Mumcu, Susurluk ve Şemdinli Komisyonları örnek gösterilebilir.

¹⁵² J.C.Acquaviva, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, Gualino Editeur, 2001, s.188.

söz konusu Meclis araştırma komisyonu, “yargı otoritesine intikal etmiş olayların genişliğine göre” kendi araştırmasını sınırlayacaktır.¹⁵³ Bu yeni düzenleme uygulamada, Meclis açısından çok fazla bir yetki değişikliğine yol açmamıştır. Üçüncü ve son düzenleme ise 20 Temmuz 1991’de yapılmıştır ve yargı süreciyle paralel Meclis araştırma komisyonu kurulması yasağı yeniden kabul edilmiştir. Bu durumda, mevcut düzenlemeye göre Meclis, mahkemeye sirayet etmiş bir konuda araştırma yapamamaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi uyarınca ve yargı bağımsızlığına zarar vermeme amacıyla getirilen bu yasak, kötüniyetli hükümetler tarafından kendi çıkarları doğrultusunda istismar edilebilir konumdadır. Çünkü yargısal süreç başlatma inisiyatifini elinde bulunduran hükümetin, istediği takdirde bir araştırma komisyonunun çalışmasını bu yolla sekteye uğratması ve hatta durdurması mümkündür.¹⁵⁴

Bu kuralın uygulaması, Fransa Ulusal Meclisi İçtüzüğü’nün 144. maddesine göre gerçekleşir. Buna göre, kendisine bir araştırma komisyonu kurulması önerisi iletilen Meclis Başkanı, talebi, konuyla ilgili açılmış bir yargısal süreç olup olmadığını öğrenmek üzere Adalet Bakanı’na iletir. Adalet Bakanı, böyle bir yargısal sürecin başlayıp başlamadığını araştırır. Yargı makamlarınca konuyla ilişkin bir takip başlatılmışsa bile komisyonla ilgili parlamenter süreç işler, komisyonun kurulması önerisi basılır ve dağıtılır. Adalet Bakanı’nın konuya ilişkin yargısal sürecin başlatılmış olduğuna dair bilgilendirmesinin gereğini, konuyu araştırmak üzere oluşturulan komisyon gerçekleştirir.¹⁵⁵

Ne var ki, yargı organının üzerinde baskı kurulmaması ve kararının etkilenmemesi amacıyla getirilen bu sınırlama, iletişim devrimi yaşanan günümüzde anlamsızlaşmaktadır. Özellikle medya, yargı sürecine paralel

¹⁵³ Lavroff, a.g.e., ss.548-549.

¹⁵⁴ Ardant, a.g.e., s.570.

¹⁵⁵ Lavroff, a.g.e., s.547.

şekilde kendi araştırmasını yürütmektedir. Bu nedenle yine Fransa'da, Meclis araştırma komisyonlarının bireysel suçlamalarda bulunamayacağı da göz önüne alınarak, yargı sürecine konu olmuş olaylarla ilgili Meclis araştırması yapılması yasağının kaldırılması tartışılmaktadır.¹⁵⁶

b) Siyasal Sorumluluk

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinin içine geçtiği; hükümetin siyasetini parlamento içinde ve onun aracılığıyla yürüttüğü sisteme parlamenter hükümet sistemi denmektedir¹⁵⁷ ve parlamenter rejimde, bakanların sorumluluğundan sözedildiğinde ilk akla gelen siyasal sorumluluktur. Bakanların siyasal sorumluluğu, parlamentonun güvenini yitirmeleri durumunda, görevlerinden çekilmeleri demektir.¹⁵⁸ Bakanlar, birlikte ve bireysel şekilde, görevleri sırasında her an sorumludur ve siyasal hatalarının hesabını vermekle yükümlüdür. Yoksa düşürülmek suretiyle makamlarını kaybetme riskiyle karşı karşıyadırlar. Parlamenter hükümetin ana etmeni budur.¹⁵⁹ Ancak her parlamenter hükümette siyasal sorumluluk aynı şekilde ve aynı anda ortaya çıkmamıştır. Belçika gibi bazı ülkeler siyasal sorumluluk yöntemlerini yeni Anayasal metinler kabul ederek hayata geçirmelerine karşın, bazı ülkelerse İngiltere'de olduğu gibi bu yöntemlere tarih içerisinde gelen süreçle sahip olmuşlardır.¹⁶⁰

Günümüzde siyasal sorumluluk kavramı, ilk ortaya çıktığı günlere nazaran değişmiş ve gelişmiştir. Örneğin artık hükümetin, icraatlarının hesabını vermesi siyasal sorumluluğun tespiti için yeterli görülmemekte,

¹⁵⁶ D.Chagnollaud, Droit Constitutionnel Contemporain, Paris, Sirey (Dalloz), 1999, s.331.

¹⁵⁷ Heywood, a.g.e., s.295.

¹⁵⁸ E.Teziç, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), İstanbul, Beta Yayınları, 2006, s.412.

¹⁵⁹ Zoller, a.g.e., s.454.

¹⁶⁰ Grewe / Fabri, a.g.e., s.375 ; S.Tanilli, Uygarlık Tarihi, İstanbul, Adam Yayınları, 1999, ss.97-100.

aynı zamanda hükümetin hesap vermekle yükümlü olduğu organların da icraî kararlar almaya yetkin olmaları beklenmektedir.¹⁶¹

Araştırma komisyonlarının raporları her ne kadar hükümetin doğrudan sorumluluğuna yol açmasa da araştırma kurumu, yürütme kuvvetinin denetlenmesi araçlarından birisidir. Sırf araştırmanın yapılıyor oluşu ve hatta yapılması ihtimali bile, hükümetin sorumlu şekilde hareket etmesine neden olur. Özellikle, komisyonların çok güçlü olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan'ın, araştırma komisyonu açılmaması amacıyla yürüteceği siyaseti değiştirdiği dahi görülmektedir.¹⁶² Çünkü hükümetin, bir komisyonun bilgi talebine veya tavsiye ya da önerisine ne şekilde cevap verdiği sorumluluk açısından son derece önemli bir konudur. İngiltere'de de, icraatın hangi gerekçelerle yapıldığının ortaya konması zorunluluğu dahi bakanların hesap vermesi olarak kabul edilmektedir.¹⁶³ Bunun ötesinde, araştırma komisyonunun raporu, ileriki aşamalarda soruşturma açılmasına ve gensoru yoluyla hükümetin düşürülmesine neden olabilir.

Ancak hükümet üzerindeki siyasal denetimin, yönetimin istikrarını bozacak seviyeye gelmemesi ve ülkede istikrarsızlığa neden olmaması da gerekir. Çünkü aksi halde, bireysel özgürlüklerin korunması amacına yönelik siyasal denetimin kendisi, ülkede istikrarsızlığa yol açarak bireysel özgürlüklerin ortadan kaldırılması için bir nedene dönüşür. Örneğin Fransa'da 1789 - 1875 arasındaki, "devrimler" dönemi olarak adlandırılan süreçte sık sık hükümet değişikliğine gidilmesi kamu özgürlüklerinden

¹⁶¹ Burnell, a.g.m., s.292.

¹⁶² ABD Kongresindeki araştırma komisyonlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Heywood, a.g.e., ss.323-324 ; P.Lauvaux, Les Grandes Démocraties Contemporaines, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, ss.300-302

¹⁶³ Burnell, a.g.m., s.306.

sapmalara ve bireysel özgürlüklerin tamamen ortadan kalkmasına neden olmuştur.¹⁶⁴

Bu nedenle, her parlamenter hükümet sisteminde, hükümetin sorumluluğuna gitme usulü “rasyonelleştirilmiş” ve ancak şeklen ve usulen katı şartlar altında hükümetlerin sorumluluğuna gidilebilmesi kabul edilmiştir. Buna karşın, parlamenter hükümetlerin rasyonelleştirilişi yürütme organının yasama organı karşısındaki sorumluluğuna hanel getirmemiştir. Çünkü aslında parlamenter hükümetle zayıf yürütme arasında zorunlu bir örtüşme bulunmamaktadır.¹⁶⁵ Hükümetin zayıf veya güçlü oluşu, siyasal sorumluluk yollarının rasyonelleştirilip rasyonelleştirilmemesinin yanı sıra bir dizi diğer etmene de bağlıdır. Çünkü hükümetin kendiliğinden zayıf olduğu hallerde, sorumluluğa gitme hallerinin katı şekil ve usul şartlarına bağlanmış olması çok şey değiştirmez.

Fransa’da 1946 Anayasasıyla hayata geçen ve oniki sene süren IV. Cumhuriyet döneminde dahi, sistem rasyonelleştirilmiş olmasına rağmen, kurulan yirmi hükümetten beşi Anayasada belirtilen usul sonunda düşürülmüştür. Geri kalanların çoğu da ya koalisyonların dağılması, ya da önerdikleri yasa tasarılarının kabul edilmemesi yüzünden kendiliklerinden çekilmişlerdir.¹⁶⁶ Buna karşın yine de, Fransız anayasa hukuku doktrini, istikrarsızlığa neden olan şeyin siyasal sorumluluk olduğunu düşünür. Oysa, sırf hükümetin siyasal sorumluluğunun bulunması, güçlü bir yürütmenin oluşumunu engellemez. İngiltere örneği bunu açık şekilde kanıtlar.¹⁶⁷

Parlamenter hükümetin siyasal sorumluluğu çok çeşitli şekillerde ortaya konabilir. Herhalde, bakanların düşürülmesini sorumluluğun ortaya

¹⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: T.Erdinç, Batı Demokrasilerinde Klasik Kamu Özgürlüklerinin Gelişmesi Alanında Görülen Sapmalar, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, ss.60-63.

¹⁶⁵ Zoller, a.g.e., s.454.

¹⁶⁶ Teziç, a.g.e., s.425.

¹⁶⁷ Zoller, aynı yer.

konmasının olağan şekli olarak adlandırmak doğru değildir; bir veya birden çok sayıda bakanın görevden alınması sorumluluğun aşırı bir ifadesidir. Somut olarak, parlamenter hükümette siyasal sorumluluk “hesap verme zorunluluğuyla” ortaya çıkar; bir başka deyişle neler olduğunun ve neden olduğunun açıklanmasıyla. Sonuç olarak, çalışmamızın giriş kısmında da belirttiğimiz gibi, sorumluluğun ortaya konmasındaki tek yol gensoru veya Meclis soruşturması değildir. Parlamenter hükümet sistemlerinde siyasal sorumluluk, parlamentonun, hükümetin Devlet işlerindeki yönetimini denetlemesini sağlayan her türlü olanakla ortaya konabilir.¹⁶⁸ Bu olanaklar arasında gensoru kadar soru, meclis görüşmesi, sürekli komisyonların denetimi ve meclis araştırması da bulunmaktadır. Bu denetim yöntemlerinin her biri birbirini tamamlar niteliktedir. Bunlardan bazıları hükümetin genel olarak denetlenmesine yararırken, diğerleri daha noktasal ve özel bir denetime olanak tanır.¹⁶⁹ Denetim araçlarındaki bu çeşitlilik, yürütmenin artan yetkilerine bir cevap niteliğindedir.

Özellikle 20. yüzyılda disiplinli partilerin ortaya çıkmasıyla yasamanın yürütme üzerindeki denetiminde bir zayıflama olduğu dikkate alındığında, denetim yöntemlerindeki çeşitliliğin ne kadar yaşamsal olduğu daha iyi anlaşılır. Hükümeti oluşturan partinin ve partiler koalisyonunun mecliste çoğunluğu sağlamasının büyük bir olasılık halini aldığı çağdaş parlamenter rejimlerde, gensoru gibi genel denetim araçlarının işlevini kaybettiğine tanıklık etmekteyiz. Bu durumda yasamanın elindeki en verimli denetim araçları, meclis araştırması gibi, önerilmesi ve yürütülmesinde meclis çoğunluğunun desteğine ihtiyaç olmayan yöntemlerdir. Bu durum aslında, 21. yüzyılda parlamentoların değişen rolünün doğal bir sonucudur.

¹⁶⁸ Zoller, a.g.e., ss.455-456.

¹⁶⁹ Grewe / Fabri, a.g.e., s.560.

c) Parlamentoların Değişen Rolü

Parlamento kavramı İngiltere’de 13. yüzyıl’da doğmuştur. Norman krallarının 11. yüzyıldan itibaren uyguladıkları toprak sistemi, çok sayıda toprak sahibi soylu yaratılmasına neden oldu. Norman istilasından kurtulduktan sonra kendi durumlarını sağlamlaştırmak isteyen bu toprak sahipleri, Kral Yurtsuz John ile 1215’te kralın yetkilerini sınırlayan Magna Carta’yı imzaladı. Daha çok “baron” unvanıyla anılan bu soylular, 13. yüzyıl boyunca, kendilerine daha sık danışılması için uğraştı. Zamanla şövalyeler, din adamları, kent ve kasabalardaki eşraf temsilcilerinin çağırılmasıyla danışılan kişilerin sayısı arttı. İngiltere’de parlamentonun başlangıcı, işte bu “konuşma toplantıları”dır.¹⁷⁰

Ne var ki, parlamentonun krala üstün gelerek sistemin merkezine yerleşmesi için 1688 Devrimi’ne kadar beklemek gerekecektir.¹⁷¹ Parlamentoya karşı hükümetin sorumluluğunun oluşması ise ancak 19. yüzyılda mümkün olacaktır.

Bu tarihsel süreç içerisinde parlamentoların rolü sürekli değişim göstermiştir. Genel olarak bakıldığında 13. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar giderek yetkilerini artırdıkları söylenebilir. Ancak 20. yüzyılın başında parlamentoların yetki ve işlevlerinde köklü değişiklikler görülmeye başlanmıştır. Devletin sosyal hayata gittikçe artan bir tempoyla karışması, teknokratların siyasal karar organlarına etkisi, hatta bu organlar içine girmeleri siyasal hayatın yapısını değiştirmiştir.¹⁷² Bunun yanında, özellikle disiplinli siyasal partilerin ortaya çıkışıyla birlikte parlamentoların artık bir

¹⁷⁰ Tanilli, a.g.e., s.97.

¹⁷¹ <http://www.law.uga.edu/~glorious/chron.html> (03.02.2007 tarihinde ziyaret edildi.) ve http://en.wikipedia.org/wiki/Glorious_Revolution (03.02.2007 tarihinde ziyaret edilmiştir.).

¹⁷² Tunaya, a.g.e., s.534.

“düşüş”e¹⁷³ geçip geçmedikleri de tartışılmaya başlanmıştır. Hatta Burnell’e göre, iktidarın yasamadan yürütmeye kaymasıyla parlamentoların düşüşe geçtiği yönünde dünya genelinde bir oydaşma (konsensüs) dahi oluşmuştur.¹⁷⁴

Gerçekten de disiplinli siyasal partilerle birlikte yasama - yürütme ilişkisinde bir çoğunluk sorunu ortaya çıkmıştır. Parlamento, artık tek tek milletvekillerinden kurulu organ olmaktan çıkmış, partilerin, grupların çalışma ve çatışma alanına dönüşmüştür.¹⁷⁵ Mecliste çoğunluğu sağlayan parti, parlamenter sistemin gereği olarak hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir. Dolayısıyla hükümet ve Meclis aynı partinin egemenliği altına girmekte ve böylece kuvvetler ayrılığına dayanan sistemde yasama ve yürütme erkleri bir yerde toplanmakta, hatta bazı hallerde birleşmektedir. Bu durumda yürütme organı, Mecliste çoğunluğu elinde bulundurduğu sürece, sorumluluk doğuran hangi kurum aracılığıyla olursa olsun, kendisini yasama organı tarafından tehdit altında görmemektedir.¹⁷⁶ Sonuç olarak da Meclis-hükümet dengesinin yerini, geniş ölçüde, iktidar-muhalefet dengesi almış ve hükümetin denetlenmesi, parlamentonun bütününe ait bir görev olmaktan çıkarak, esas olarak muhalefet tarafından yerine getirilen bir işlev haline gelmiştir.¹⁷⁷

Meclisler, yasama işlevini yerine getirirken artık tekel konumunda değildir. Bunun ilk nedeni, özellikle II. Dünya Savaşı’nın ardından yaygınlaşan anayasal denetim mekanizmalarıdır. Artık milletvekillerinin yasa yapma konusunda sınırsız özgürlüğe sahip olduğu iddia edilemez. İkinci

¹⁷³ Yabancı doktrinde kullanılan “chute” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır.

¹⁷⁴ Burnell, a.g.m., s.291.

¹⁷⁵ Tunaya, a.g.e., s.535. Tunaya bu durumun, Meclislerin itibarını da olumsuz yönde etkilediği görüşündedir, bkz: Tunaya, a.g.e., s.538.

¹⁷⁶ Burnell, a.g.m., s.311.

¹⁷⁷ Özbudun, a.g.e., s.124.

nedense, meclisteki çoğunluk iradesinin hükümet kaynaklı oluşudur. Meclisler artık yasa yapma konusunda kendileri inisiyatif almamakta, hükümetten gelen tasarıları kanunlaştırmakla yetinmektedir. Üstelik bu, yalnızca parlamenter rejimlere özgü bir durum değildir. Kuvvetlerin sert şekilde ayrıldığı ve sistemin sorunsuz şekilde işlediği tek ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'nde dahi yasaların %80'i Başkan'ın önerisiyle oluşturulmaktadır.¹⁷⁸ Bu oranın parlamenter rejimlerde daha da yüksek olması, yasama ve yürütmenin “bir”leştiği düşünülürse garipsenmemelidir. Bunların yanında parlamentolar, “yetki kanunları” ve “çerçeve kanunlar” yoluyla yasama yetkisini artık yürütmeye devretmektedir.¹⁷⁹

Tüm bu gelişmelere karşın şu da belirtilmelidir ki, meclisler yasa yapma sürecinden tam olarak dışlanmış da değildir. Meclisin bu sürece katılımı günümüzde, “olumsuz müdahale” şeklinde gerçekleşmektedir. Yasa yapma inisiyatifi, yasa tasarısı şeklinde hükümetten gelmekte, ancak toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının da desteğini arkasına alan muhalefet partileri, tasarının mecliste kabul edilmesini engelleyebilmektedir.¹⁸⁰

Yine disiplinli partiler nedeniyle meclislerin temsil işlevlerini de artık düzgün şekilde yerine getiremediği söylenebilir. Çünkü, kendi düşüncelerini

¹⁷⁸ Heywood, a.g.e., s.298. Belirtmemiz gerekir ki, ABD Anayasasının 2. maddesinin 3. bölümü uyarınca Başkan, Kongre'ye doğrudan yasa önerisi getiremez; yalnızca mesaj gönderebilir. Ancak bu mesajlar daha sonra, Kongre tarafından yasal düzenlemeler için yol gösterici olabilmektedir.

¹⁷⁹ Tunaya, a.g.e., s.540.

¹⁸⁰ Bu konuda 01.03.2003 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunması için Hükümet'e yetki verilmesine ilişkin Başbakanlık Tezkeresi'nin TBMM'de, iktidar partisinin çoğunluğu oluşturmasına rağmen reddedilmesi bu duruma güzel bir örnektir. Bknz: http://www.belgenet.com/2003/tbmm_010303.html (03.02.2007 tarihinde ziyaret edildi.).

dahi parti disiplini nedeniyle istediği gibi aktaramayan bir milletvekilinin, seçmenlerinin düşüncesini sağlıklı şekilde meclise aktarması düşünülemez.

Saydığımız nedenlerle, kuvvetler ayrılığının temelini teşkil eden gücün gücü durdurması mekanizmasının da çağdaş parlamanter rejimlerde zaafa uğradığını görmekteyiz. Zira, hükümeti oluşturan partinin, kendisini denetleyecek mecliste çoğunluğu elinde bulundurması, denetim kavramını anlamsızlaştırmaktadır. Ancak bu aşamada, siyasal sorumluluk doğuran denetim yöntemleriyle, bilgi edinmek amacıyla yapılan denetim yöntemleri arasında bir ayırım yapmamız gerekmektedir. Çünkü bütün bir hükümet veya bir bakan aleyhinde verilen gensorunun mecliste kabul edilmesi için çoğunluk oyuna ihtiyaç duyulurken, diğer denetim yöntemlerinin kullanılması sırasında aynı çoğunluk ihtiyacı doğmamaktadır. Bunun nedeni, şu basit gerçektir: Meclisteki çoğunluk, denetimi değil, bu denetimin cezaî bir sonuç doğurmasını engellemek eğilimindedir. Bir başka deyişle, değişik denetim mekanizmalarının işletilmesini hoşgörüyü karşılayan iktidar partisi, bu mekanizmaların sonunda sorumluluğuna gidilmesini engelleyecektir.¹⁸¹ Dolayısıyla, özellikle sorumluluk doğurmayan denetim mekanizmalarının işlevi, disiplinli iktidar partileri tarafından dahi zaafa uğratılmayacaktır.¹⁸² Zaten bu nedenle muhalefet partileri, iktidar partisi veya partilerine rağmen bu yöntemleri rahatça hayata geçirebilmektedir.¹⁸³

Bu tür yöntemlerden biri olan soru, tek bir milletvekili tarafından bile kullanılabilir. Siyasal sorumluluk doğurmasa da, Başbakan veya ilgili bakan soruya cevap vermekle yükümlüdür. Aynı şekilde Meclis görüşmesi, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması açılması, çoğunluğa nazaran çok

¹⁸¹ J.C.Coliard, Les Regimes Parlementaires Contemporaines, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, s.249.

¹⁸² Örneğin araştırma komisyonlarının kurulması iktidar tarafından engellenemez; komisyon bir kere kurulduktan sonra da topladığı bilgileri kamuoyuyla ve Meclis üyeleriyle paylaşmasıyla asıl işlevini yerine getirmiş olur.

¹⁸³ Heywood, a.g.e., s.299.

az sayıdaki milletvekilinin talebine bağlıdır. Cezaî ve dolaylı olarak siyasal sorumluluk doğuran Meclis soruşturması raporunun kabul edilmesi, yine disiplinli partiler nedeniyle zor olsa da araştırma ve soruşturmanın hazırlık süreci dahi hükümetin denetlenmesi görevi görmektedir. Bu amaçlarla kurulan komisyonların çalışmaları hükümet tarafından engellense dahi, bunların toplumsal ve siyasal etkileri yadsınamaz.

Dolayısıyla, kanaatimizce, 20. yüzyılda disiplinli partilerin ortaya çıkışıyla başlayan ve günümüzde de tüm şiddetiyle devam eden süreci parlamentoların düşüşü¹⁸⁴ olarak değil, işlev değiştirmesi olarak adlandırmak daha doğru olur. Nasıl artık hükümetler, yetkilerini bağımsız idarî otoritelerle ve hatta uluslararası kuruluşlarla paylaşıyorsa¹⁸⁵, parlamentolar da günümüzdeki rejim şartlarına göre işlev değiştirmiştir. Artık yasamanın yürütme üzerindeki denetim süreci, doğrudan siyasal sorumluluğun kabul edilmesi ve görevden almayla sonuçlanan değil, daha dolaylı ve demokratik mekanizmaların devreye girdiği bir süreçtir. Özellikle Meclis çalışmalarının, televizyonlar aracılığıyla canlı olarak kamuoyuyla paylaşılması, bu sonucun etkisinin belki de eskisine nazaran çok daha güçlü hissedilmesini sağlamaktadır.¹⁸⁶ Bu bağlamda, Meclislerin bu yeni rolünün hayata geçmesindeki en önemli yöntemlerden biri olan Meclis araştırması kurumunun, çağdaş parlamentolardaki işlevinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Meclis araştırması kurumu, kanaatimizce, günümüz parlamenter hükümet sistemlerinde rejimi ayakta tutan az sayıdaki mekanizmadan biridir.

¹⁸⁴ Pactet süreci “kuvvetlerin dengesindeki düşüş” olarak nitelendirmektedir. Bknz: Pactet, a.g.e., s.114.

¹⁸⁵ Burnell, a.g.m., s.291.

¹⁸⁶ Heywood, ag.e., ss.300-301.

II - MECLİS ARAŞTIRMASI SÜRECİ

Meclis araştırma kurumunun önemini bu şekilde belirledikten sonra Türkiye’de Meclis araştırması sürecinin ne şekilde cereyan ettiğini incelemeye başlayabiliriz. Öncelikle araştırma komisyonu kurulması ve araştırmaya başlanmasından önceki aşamalar ele alınacak, daha sonra sırasıyla araştırma komisyonunun oluşturulması, araştırma safhası ve araştırmanın sonuçlandırılması aşamaları incelenecektir.

A - Araştırma Öncesi

Her Meclis araştırmasından önce bir hazırlık aşaması vardır. Burada, belli bir konuda araştırma komisyonu kurulması için belli sayıda milletvekilinin dilekçe vermesi, dilekçenin Meclis tarafından kabul edilmesi ve milletvekillerinin komisyon çalışmaları için yetkilendirilmeleri gerekmektedir.

1 - Araştırma İstemi ve Bütçe

Meclis araştırması kurumu Anayasamızın 98. maddesi tarafından düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 3. fıkrasında, ayrıntısına girilmeden

“Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.”

denmiştir. Böylece Meclisin araştırma yapma konusunda yetkili olduğu açık şekilde ifade edilmiştir.

a - Araştırma İsteminin Kaynağı

Meclis araştırması isteminde bulunabilecekler doğal olarak milletvekilleridir. Çünkü “tanım” kısmında da belirttiğimiz üzere araştırma kurumu Meclisin kendi kendini bilgilendirmesidir. Bu nedenle araştırma isteminin de kendi üyelerinden gelmesi doğaldır.

Ancak milletvekilleri tek başlarına araştırma isteminde bulunamaz. TBMM İçtüzüğü'nün Meclis araştırmasını düzenleyen 104. maddesinin 3. fıkrası uyarınca “Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır.” Genel görüşme açılmasını düzenleyen İçtüzüğün 102. maddesinin ilk fıkrasına göre “Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir.” Dolayısıyla Meclis araştırması açılması için de istemin ya hükümetten, ya siyasî parti gruplarından ya da en az yirmi milletvekilinde gelmesi gerekmektedir.¹⁸⁷

Bu açık hüküm karşısında ülkemizde, başkaca kişilerin Meclis araştırması isteminde bulunması mümkün değildir.¹⁸⁸

İlginç bir hususa 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahilî Nizamnâmesi'nde yer verilmiştir. Nizamnâmenin 170. maddesine göre adliye makamları da Meclise araştırma isteminde bulunabiliyordu. Madde şu şekildeydi:

“Adliyece bir işin takibi sırasında Hükümet üyelerinden birinin göreviyle ilgili bir konudan dolayı görev noktasından verilen bir kararla Meclise başvurulursa Genel Kurul bu konuda Meclis araştırmasına gerek olup

¹⁸⁷ Çift Meclisli sistemlerde, ikinci Meclis üyelerinin araştırma isteminde bulunup bulunamayacağıyla ilgili ayrıntılı bir açıklama için bkz: Onar, a.g.e., ss.20-22.

¹⁸⁸ İstemde bulunabileceklerin listesi genişletilmeye müsait değildir. Karşit görüş için bkz: Onar, a.g.e., s.22. Onar'ın, Meclis komisyonlarının da araştırma isteminde bulunabilecekleri yönündeki görüşüne katılmıyoruz. Sırf bir komisyon olma sıfatıyla istemde bulunmak mümkün değildir. Ancak komisyon üye sayısının 10'dan* fazla olması halinde, en az bu sayı kadar üye istemde bulunabilir. Ancak bu istem, üyelerin komisyondaki görevlerinden ayrı şekilde değerlendirilmelidir. (*Onar'ın eserini yazdığı sırada yürürlükte olan 1973 tarihli İçtüzüğün 102. maddesine göre Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Genel görüşme açılmasını düzenleyen 100. maddenin ilk fıkrasına göre istemde bulunabilecek milletvekili sayısı 10'dur.)

olmadığını belirlemek için ilk önce beş kişilik bir komisyon kurar ve Meclise bu komisyonun raporu sunulur.”¹⁸⁹

Fransa gibi bazı ülkelerde ise araştırma isteminde bulunabilecekler arasında sürekli komisyonlar da bulunmaktadır.¹⁹⁰ Ancak bu komisyonlar, kendi konularıyla ilgili olsa dahi kendiliklerinden araştırma yapamaz. Örneğin bir yasa tasarısını görüşen komisyon, araştırma yapma gereği duyarsa, Meclisten bu yönde yetkilerinin artırılmasını talep etmelidir.¹⁹¹

Meclis araştırması isteminde bulunabilecekler arasında hükümetin de sayılması yadırganmamalıdır. Çünkü araştırma kurumu öncelikli olarak bilgi edinmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Günümüzde muhalefetin iktidarı denetim araçlarından birine dönüşmüş olsa da, halen bilgi edinme işlevini de sağlamaktadır. Hükümet, hazırlanacak yasanın toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için bir araştırma isteminde bulunabilir. Bunun yanında yürütme organı, günümüz demokrasilerinde toplumsal gerilimleri hafifletmek için de araştırma komisyonu kurulmasını isteyebilir. Bir tür kendi kendini denetim anlamını taşıyacak bu araştırmalarda, toplumda gerilim ve endişe yaratan bazı olayların açığa çıkarılarak hükümetin sorumluluğunun bulunmadığının ispatlanması, hükümet-yasama bütünleşmesinin yaşandığı çağdaş parlamenter rejimlerde kullanılan bir yöntemdir.¹⁹² Bu şekilde hükümet halka, çoğunluğu elinde bulundurduğu Meclis aracılığıyla elinden geleni yaptığı görüntüsünü vermeye çalışır. Bunun yanında, önemli konularda hükümetlerin, genel kuruldaki ateşli

¹⁸⁹ Madde metni tarafımızca sadeleştirilmiştir, aslı için bkz: Armağan, a.g.e., ss.259-260.

¹⁹⁰ Karamustafaoğlu, a.g.e., s.203, 22 numaralı dipnot.

¹⁹¹ Pierre, a.g.e., s.689.

¹⁹² Örneğin 23.11.2005 tarihinde kurulan Hakkari Merkez, Yüksekova ve Şemdinli İlçelerinde Meydana Gelen Olayların Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun kuruluş önergesini verenler arasında ana muhalefet partisi CHP ve Meclis'te grubu bulunan tek muhalefet partisi Anavatan'ın yanısıra iktidar partisi AK Parti üyesi Mustafa Ataş ve 47 milletvekili de bulunuyordu.

tartışmalardan kaçmak amacıyla ve kendi istekleriyle araştırma komisyonlarının “yumuşak” denetimine sığındığı da görülmektedir.¹⁹³ Kanımızca önemli olan, bu araştırmaların hükümet tarafından önerilmesi değil, derinleştiği ve hükümetin sorumluluğunu ortaya koyar bir nitelik aldığı hallerde dahi sağlıklı şekilde devam ettirilmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle, Onar’ın “hükümet, kendisinin, yasama organı tarafından denetlenmesini, hiç olmazsa teorik planda istemeyeceğine göre, böyle bir Meclis araştırması isteminde bulunması da, söz konusu olamaz.” şeklindeki düşüncesine katılmıyoruz.¹⁹⁴ Kaldı ki Onar da, Meclis Araştırması adlı kendi eserinde 1921 Anayasası döneminde Trabzon’da yaşanan olaylarla ilgili İcra Vekilleri Heyeti’nin araştırma açılması isteminde bulunduğunu ve istemin kabul edilerek karma bir komisyon kurulduğunu belirtmiştir.¹⁹⁵

b - Araştırma İsteminin Konusu

i - Araştırmaya Konu Olabilecekler

Parlamentar rejimlerde Meclisin denetim yetkisi yürütme organı ile sınırlıdır. Ancak Meclis araştırması, doğrudan bir denetim aracı olmaması nedeniyle, konu itibarıyla bu sınıra uymak zorunda değildir. Siyasal bir denetim aracı olması nedeniyle yürütme organıyla ilgili konularda araştırma yapılması doğaldır. Ancak Meclis araştırması, herhangi bir konuda bilgi edinilmesi için yapılan bir inceleme olduğundan, bu incelemenin daima ve mutlaka Bakanlar Kurulunun faaliyetleriyle ilgili olması da aranmaz.¹⁹⁶ Örneğin özerk kurumlar, üniversiteler ve meslek kuruluşları da bir araştırma

¹⁹³ Barthelemy, a.g.e., s.220.

¹⁹⁴ Onar, a.g.e., s.22.

¹⁹⁵ Onar, a.g.e., s.59. Onar’la aynı yönde görüş için bkz: Evik, a.g.m, s.98. Üstüne üstlük Evik, bugüne kadar hükümetlerden araştırma komisyonu kurulması yönünde bir talep gelmediğini iddia etmektedir; ancak bunun doğru olmadığı hem Onar’ın eserindeki örnekle, hem de bizim yukarıdaki açıklama ve örneğimizle ortaya konmuştur.

¹⁹⁶ Tanilli, Devlet ve..., s.368.

komisyonuna konu teşkil edebilir. Ancak, kuvvetler ayrılığı ilkesi ve temel hak ve özgürlüklere saygı gereği, Meclis araştırma komisyonlarının araştırma alanlarında bazı sınırlamalara gitmeleri de gerekir. Mesela Meclis, bir mahkemenin verdiği kararı veya basının faaliyetlerini araştırma konusu yapamaz.¹⁹⁷

Meclis araştırması, Anayasanın 98. maddesinin ifadesiyle “belli bir konuda bilgi edinmek” amacıyla açılır. Söz konusu ifade, sınırsız bir alanı Meclis araştırma komisyonuna araştırma sahası olarak sunmaktadır. TBMM İçtüzüğü’nün 105. maddesinin üçüncü fıkrasında ise,

“Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve **buralarda inceleme yapmak**, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir.”

denmek suretiyle, sanki komisyonların bunlar dışında araştırma yapması mümkün değilmiş gibi bir izlenim yaratılmıştır. Meclis araştırma komisyonlarının, gerekli görmeleri halinde bu kurum ve kuruluşlarda da inceleme yapabileceği, bunların ilgililerini çağırıp bilgi alabileceği muhakkaktır; ancak Meclis araştırması kurumunu bu kadar dar bir alana sıkıştırmak mümkün değildir. Kanımızca İçtüzükteki ifade, kötü kaleme alınmış çekingen bir yetkilendirme gayretinden ibarettir. Kendisine daha fazla bir anlam yüklemek gereksizdir. Zaten Türk anayasa doktrini de, araştırma komisyonlarının araştırma yapabilecekleri konuları ne Anayasa kadar geniş, ne de İçtüzüğü’nün muğlak ifadesindeki kadar dar bir şekilde yorumlamıştır.

¹⁹⁷ Araştırma komisyonlarının yetki aşımıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: “Yetki Aşımı” bölümü

Araştırma kurumunu Meclisin bağımsız bir yetkisi olarak kabul etmeyen Onar araştırmayı, yasama organının diğer yetkilerini kullanırken başvurduğu bir araç olarak görmektedir. Bu nedenle Onar'a göre "meclis araştırmasının en geniş anlamıyla konusu, ya kanunla düzenlenmesi düşünülen bir alanın tanınması, ya da hükümetin faaliyetleri olabilir."¹⁹⁸

Tanör-Yüzbaşıoğlu, Anayasanın "belli bir konuda" demesinden, araştırmanın konusunun kişiler olamayacağı sonucunu çıkarmaktadır.¹⁹⁹ Gerçekten de araştırma kurumu çoğu zaman, soruşturmanın aksine, nesnel olaylara, kurumlara ya da makamlara yönelik şekilde uygulanmaktadır. Örneğin, Patates Yetiştiriciliğinin ve Patates Üreticilerinin Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu²⁰⁰ böyle bir komisyondur. Bazı komisyonların bir kişi ile ilgili olması, bir kişiye yönelik olmasını gerektirmez. Bu tür komisyonlara örnek olarak, Milletvekili Lojmanlarında Mustafa Güngör'ün Öldürülmesinin Aydınlatılması ve Sorumluların Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu²⁰¹ gösterilebilir. Burada araştırma Mustafa Güngör'e yönelik değil, Mustafa Güngör'ün öldürülmesi ve daha sonraki soruşturma aşamasındaki ihmal ve eksikliklere yöneliktir.

ii - Araştırmaya Konu Olamayacaklar

ii.a - Kişiler ve Özel Kuruluşlar

Siyasal tarihimizde, bir kişiye yönelik olmasına karşın, araştırmanın kişilere yönelik yapılamaması nedeniyle, bir konuya ilişkinmiş izlenimi verilerek açılan araştırmalar da mevcuttur. Örneğin Tansu Çiller'in malvarlığını araştırmak üzere kurulan komisyona "TBMM Liderlerin Mal

¹⁹⁸ Onar, a.g.e., s.23.

¹⁹⁹ Tanör / Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.291.

²⁰⁰ 22. dönem, 3. yasama yılı, 10 / 152,216 esas no'lu komisyon

²⁰¹ 22. dönem, 3. yasama yılı, 10 / 185 esas no'lu komisyon

Varlığını Araştırma Komisyonu” adı verilmiş ve amaç da bu ada uygun şekilde izah edilmiştir. Ancak araştırma komisyonunun çalışmalarından sonuç alınamaması üzerine Tansu Çiller hakkında verilen soruşturma önergesinin Genel Kuruldaki görüşmeleri sırasında, önerge sahibi sıfatıyla söz alan Erzurum milletvekili Lütfü Esengün durumu tüm açıklığıyla izah etmiştir. Sözlerine konunun öneminden bahsederek başlayan Sayın Esengün “Geçen dönem, liderlerin mal varlıklarının araştırılması için, malum olduğu üzere, bir araştırma komisyonu kurulmuştu. O komisyonun asıl kuruluş amacı veya Meclis gündemine getiriliş gayesi, Sayın Tansu Çiller’in, o günlerde yoğun şekilde medyada yer alan, yurtdışındaki ve yurtiçindeki mal varlıklarının araştırılması idi (...)” demek suretiyle konu yasağının nasıl bertaraf edildiğini itiraf etmiştir.²⁰²

Bazı hallerde ise kişilere yönelik konu yasağını bertaraf etmeye dahi lüzum görülmemiştir. Özel olarak dönemin Yükseköğretim Kurulu Başkanı Kemal Gürüz ve İstanbul Üniversitesi Rektörü Kemal Alemdaroğlu hakkında 1999 yılında kurulan²⁰³ Meclis araştırma komisyonuna “YÖK, İstanbul Üniversite(si) Rektörü ve Üniversite Giriş Sınavları İle İlgili Olarak İleri Sürülen Yolsuzluk ve Usulsüzlük İddialarının Araştırılarak Üniversitelerde Yaşanan Sorunlara Çözüm Bulunabilmesi İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu”²⁰⁴ adı verilmiştir. Komisyonun adındaki “İstanbul Üniversite(si) Rektörü” ifadesi, bir kurumu değil, bir kişiyi belirtmektedir ve açıkça Anayasada belirtilmiş olan konu yasağına aykırıdır.

²⁰² TBMM Genel Kurul Tutanağı, 20. dönem, 1. yasama yılı, 58. birleşim, 05.06.1996, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.birlesim_baslangic_yazici?P4=100&P5=B&page1=10&page2=10 (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁰³ <http://dosyalar.hurriyet.com.tr/dosya/almanak/tbmm/tbmm2.htm> (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁰⁴ TBMM, 21. dönem, 2. yasama yılı, 10 / 57,24,28,29,50,90,91 nolu komisyon

Aynı şekilde, bazı komisyonların yaptığı araştırmanın belirli özel kuruluşlara yönelikken, bir duruma yönelikmiş gibi gösterildiği de görülmektedir. Örneğin, Bazı Girişimcilerin Holding Adı Altında Gerçekleştirdikleri İzinsiz Halka Arz Yoluyla Tasarruf Sahiplerinin Mağduriyetine Yol Açılmasının Neden ve Sonuçlarıyla Bu Süreçte SPK'nın Sorumluluğunun Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun konusunun bir durumdan çok, adları komisyon raporunda geçen bazı holdingler olduğu açıktır. Öyle ki raporun sonunda adresleri verilen 78 holdingten 13 tanesi için rapor içerisinde ayrı başlık açılmıştır.²⁰⁵

ii.b - Yargıya İntikal Etmiş Olaylar

Araştırma komisyonlarının haklarında yargı süreci başlatılmış konularda araştırma yapıp yapamayacakları tartışma konusudur. Araştırma kurumunun bulunduğu Fransa gibi ülkelerde, yargı süreci başlamış konularda araştırma komisyonu kurulamaz. Bu ülkelerde yargı süreci komisyonun kurulmasından sonra başlamışsa komisyon çalışmalarına son verir. Ülkemizde ise böyle bir son verme ne hukuksal olarak, ne de uygulamada bulunmaktadır.²⁰⁶

1982 Anayasasınının 138. maddesinde

“Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.”

²⁰⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1061.pdf> (04.02.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁰⁶ Örnek olarak bkz: 10/322, 323, 324 esas numaralı, 22. dönem ve 5. yasama yılına ait Hakkari Merkez, Yüksekova ve Şemdinli İlçelerinde Meydana Gelen Olayların Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu, çalışmalarına konuyla ilgili yargı süreci başlamasına rağmen devam etmiştir.

hükmü yer almaktadır. Hükmün amacı, yasama organının yargı üyelerini baskı altına almasını engellemektir. Ancak bu hüküm, yargı organına intikal etmiş bir konuda Meclis araştırması yapılmasını yasaklamamaktadır. Kanaatimizce, çalışmaları kamuoyuna açık olmayan araştırma komisyonlarının yargı üyelerini etkileyemeyecek olmaları nedeniyle Meclis araştırması yasak kapsamına sokulmamıştır.

Anayasa Mahkemesi de yargı süreciyle paralel olarak yürütülen bir Meclis soruşturması ile ilgili olarak, 18 Haziran 1970 tarihinde verdiği kararda²⁰⁷, madde hükmündeki²⁰⁸ kısıtlamanın “belirli bir davada kullanılan yargı yetkisi” ile sınırlı olduğunu belirtmiş, bunun amacını da yargı mensuplarının etki altına alınmasının engellenmesi olarak açıklamıştır. Mahkemeye göre, yargıya intikal etmiş bir konuda Meclis soruşturması açılmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Söz konusu karar Meclis araştırması için de emsal teşkil etmektedir.

Ancak komisyon çalışmalarının yeterli gizlilik içerisinde gerçekleştirilmemesi ve toplanan bilgi ve belgelerle birlikte konuyla ilgili komisyon üyesi milletvekillerinin görüşlerinin sık sık medyada yer alması nedeniyle, öngörülen düzenlemenin yargı üzerindeki baskıyı engelleyemediği açıktır.²⁰⁹ Örneğin, 22. dönemde kurulan Şemdinli Olaylarını Araştırma Komisyonunda ifade veren Hakkari Belediye Başkanı Okan Tekçe'nin, gizli olması gereken komisyondaki konuşmaları, tam metin

²⁰⁷ Esas Sayısı: 1970/25 ve 26, Karar Sayısı: 1970/32, Karar günü: 18/6/1970

²⁰⁸ 1961 Anayasasının 132. maddesinin üçüncü fıkrası, 1982 Anayasasının 138. maddesinin üçüncü fıkrasıyla kelimesi kelimesine aynıdır, yalnızca o dönemde iki Meclis bulunduğu için “Yasama Meclisi” yerine “Yasama Meclisleri” ifadesi kullanılmıştır.

²⁰⁹ Yargıya intikal etmiş konularda Meclis araştırması yapılmaması gerektiği ve yapıldığı takdirde yargı mensuplarının medya tarafından etkilenmesi konusu TBMM Genel Kurulunda da tartışılmıştır. Bknz: TBMM Genel Kurul Tutanağı, 20. dönem, 1. yasama yılı, 52. birleşim, 15 Mayıs 1996, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.birlesim_baslangic_yazici?P4=94&P5=B&page1=41&page2=41 (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

olarak 16 Mart 2006 tarihli Hürriyet Gazetesi'nde yayınlanmıştır.²¹⁰ Konuyla ilgili yorum yapmayan Komisyon Başkanı Musa Sıvacıoğlu, bilgilerin basına nasıl sızdığını bilmediğini ifade etmiştir.²¹¹ Olayın ardından açıklama yapan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanvekili Celal Altunkaynak, yargıya intikal etmiş bir konuda Meclis araştırma komisyonu kurulmasının, yargı bağımsızlığı için risk oluşturduğunu iddia etmiştir.²¹²

Bu sakıncaları gözönünde bulundurduğuna inandığımız gazeteci Metin Göktepe cinayetiyle ilgili olarak kurulan Meclis araştırma komisyonu, Anayasadaki hüküm ve Anayasa Mahkemesinin bahsettiğimiz kararına rağmen, cinayetle ilgili olarak yargısal sürecin başlaması üzerine çalışmalarına son vermiştir.²¹³ Bu kararın, yaşanan sorunlar ve yargı bağımsızlığına gösterilen saygı çerçevesinde diğer komisyonlar için de örnek teşkil etmesi gerektiğine inanıyoruz. Sorunu kökten halledecek çözüm ise, yargıya intikal etmiş konularla ilgili olarak Meclis araştırması açılmasını engelleyen, Anayasada veya İçtüzükte yer alacak normatif bir düzenlemedir.²¹⁴

Anayasanın 138. maddesi uyarınca, yargı süreci devam eden bir konuda araştırma yapan Meclis araştırma komisyonunun raporuyla ilgili Genel Kurulda genel görüşme açılması ise mümkün değildir. Görüşmenin yapılabilmesi için yargı sürecinin sonlanmasının beklenmesi gerekir.

²¹⁰ <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=4088946&tarih=2006-03-16> (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²¹¹ <http://www.bianet.org/2006/03/16/76018.htm> (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²¹² <http://www.aksam.com.tr/haber.asp?a=34909,4&tarih=03.04.2006> (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²¹³ http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=33052 (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²¹⁴ Aynı yönde görüş için bkz: Evik, a.g.m., s.121. Evik'in bir diğer önerisi ise, yargıya intikal etmiş olayları araştıran Meclis komisyonlarının gizlilik esasıyla çalışmasıdır.

ii.c - Meslek Sırrı

Meclis araştırma komisyonlarının araştırma yapamayacağı alanlardan bir diğeri meslek sırlarıdır.²¹⁵ Vatandaş haklarından biri olarak kimse, bir tanık veya uzman sıfatıyla, bir Meclis araştırma komisyonuna kendisi veya bir başkası tarafından icra edilen bir mesleğin, bir işin veya bir sanayi kolunun sırlarını açıklamak zorunda değildir.²¹⁶ TBMM İctüzüğü'nün 105. maddesinin son fıkrası bu ilkeyi düzenlemiştir. Komisyonlar kimseyi bu yönde bir açıklama yapmaya zorlayamaz; meslek sırrını açıklamayan ve dolayısıyla bu konuda komisyonun talebini geri çevirenler hakkında cezaî takibat yapılamaz.

ii.d - Devlet Sırrı

Araştırma komisyonlarının yetkileri dışında kalan bir alan da devlet sırlarıdır. TBMM İctüzüğü'nün 105. maddesinin son fıkrası devlet sırlarını da Meclis araştırmasının kapsamı dışında bırakmıştır.

Fransa'da 1977 tarihli yasa, komisyon üyelerinin ulusal savunmayı, dış ilişkileri, iç ve dış güvenliği ilgilendiren sırlarla ilgili kendilerine bilgi

²¹⁵ TBMM İctüzüğü meslek sırrı terimi yerine, 105. maddesinin son fıkrasında ticarî sır terimini kullanmaktadır. Her iki terimle anlatılmak istenen şey aynı olsa da kanımızca, ticaret kelimesi meslek kelimesinden daha dar kapsamlıdır. Ticaret, tacir kökünden türeyen ve kazanç amacıyla yürütülen alım satım etkinliği (www.tdk.gov.tr) anlamını taşıyan bir terimdir. Meslek ise bir kimsenin geçimini sağlamak için yaptığı sürekli iştir (www.tdk.gov.tr) ve doğal olarak ticaretten daha geniş kapsamlıdır. Bir araştırma komisyonunun, ticarî olmayan fakat meslekî bir sırrı araştırma konusu yapması söz konusu olmamalıdır. Örneğin bir Meclis araştırma komisyonunun illüzyon sanatçılarının sırlarını ortaya çıkartmak amacıyla araştırma yapması düşünülemez. Dolayısıyla İctüzüğümüzdeki "ticarî sır" teriminin "meslek sırrı" olarak algılanması gerektiği düşüncesindeyiz. Bu nedenle çalışmamızda da, araştırma komisyonlarına konu teşkil edemeyecek konuyu, diğer ülkelerde de kullanıldığı şekliyle "meslek sırrı" olarak ifade etmeyi tercih ettik.

²¹⁶ Pierre, a.g.e., s.700.

aktarılmasını isteyemeyeceklerini hükme bağlamıştır.²¹⁷ Bir başka deyişle, komisyonun talepte bulunması halinde yürütme organları tüm bilgileri komisyona vermekle yükümlüdür, ancak bu yükümlülüğe gizliliğin geleneksel kurallarıyla korunan bilgiler dahil değildir.²¹⁸

Devlet sırrının ne olduğunun tam olarak belirlenememesi nedeniyle²¹⁹, komisyonun denetiminden çekinen ve kaçan yürütme organının, aslında devlet sırrı olmayan bilgileri de, komisyonla paylaşmamak için, devlet sırrı olarak takdim etmesi mümkündür.²²⁰ Bu durum, araştırmanın kalitesi ve etkinliğini olumsuz şekilde etkilediği gibi, medyanın, araştırma komisyonunun raporu üzerinden gerçekleştireceği araştırma ve halkı bilgilendirme işlevinin de sekteye uğramasına neden olmaktadır.²²¹ Bu nedenlerle, devlet sırrı kavramının sınırlarının belirlenmesi ve bu sırların parlamentonun bilgisine istenildiğinde açılması gerekmektedir; bu, hukuk devletine işlerlik kazandırmak açısından da önemlidir.²²²

Bunun da ötesinde, gerçekten devlet sırrı olsun veya olmasın, bazı bilgilerin Meclis araştırma komisyonundan saklanması, modern devletlerde

²¹⁷ Lavroff, a.g.e., s.552 ; Chagnollaud, a.g.e., s.331 ; Leclercq, a.g.e., s.630.

²¹⁸ Ardant, a.g.e., s.571.

²¹⁹ Hangi bilgilerin devlet sırrı sayılacağıının kesin kıstaslara bağlanması amacıyla TBMM'nin 22. dönemi sırasında, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na bağlı olarak bir Devlet Sırrı Kanunu tasarısı hazırlanmış ve imzaya açılmıştır. Tasarıya göre bir bilginin devlet sırrı olup olmadığına Başbakanın başkanlığında Adalet, İçişleri, Dışişleri ve Millî Savunma Bakanlarından oluşan bir "Devlet Sırrı Kurulu" karar verecektir.

²²⁰ Bunun bir örneği 1973 yılında Fransa'da yaşanmıştır. Olay, komisyon raporunun 8 Kasım 1973 tarihli Senato kararıyla yayınlanmasıyla ortaya çıkmıştır. Bknz: Leclercq, a.g.e., s.630.

²²¹ Burnell, a.g.mç., s.305.

²²² Aynı yönde bknz: TBMM Susurluk Komisyonu Raporu, Genel Değerlendirme bölümü

parlamentoların karşılaştığı en büyük sorunlardan birini ortaya çıkartmaktadır: eksik bilgi. Şayet hükümet parlamenterlere, bir konuyla ilgili tüm bilgileri, devlet sırrı veya teknik yetersizlik gibi nedenlerle sağlayamıyorsa Meclis'teki görüşmeler daha en başından zaafa uğramış olmaktadır. Maalesef bu durumla sık sık karşılaşmakta, bu da organlar arasında sağlıklı bir güvensizlik ortamı yaratmaktadır. Örneğin Uğur Mumcu cinayetini ve arkasındaki ilişkileri aydınlatmaya çalışan Meclis araştırma komisyonu, Millî İstihbarat Teşkilâtı, Genelkurmay Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve bankalardan çeşitli bilgi ve belgeler talep etmiş ancak bu taleplerin çoğu "devlet sırrı" gerekçesiyle reddedilmiştir.²²³ Bunun, araştırmanın kalitesini ve yeterliğini olumsuz yönde etkilediği açıktır.

c - İstemın Kabul Edilmesi

İstemın meclis tarafından kabul edilmesi için ilk önce meclise sunulması gerekir. Daha sonra istemin basılması ve milletvekillerine dağıtılması aşaması gelir. En sonda da istem oylanır. Bu süreç için her siyasal sistemde çeşitli şartlar öngörölmüştür. Söz konusu şartlar genelde Meclis içtüzüklerinde düzenlenir ancak Fransa gibi bazı ölkelerde emirnamelerle düzenlendiği de görölmektedir. Bunların kanunlarla düzenlenmesi denenmişse de buna, komisyonlara görevlerini ifa etmek için gerekli olan otoritenin bir kanunla verilmesinin gereksizliği gerekçesiyle karşı çıkmıştır.²²⁴

i - İstemın Meclise Sunulması

Türkiye'de Meclis araştırması açılması için TBMM İctüzüğünün 104. maddesinin 2. fıkrası uyarınca bir önerge hazırlanması ve istemde

²²³ TBMM 10/86 Esas Numaralı Araştırma Komisyonunun Raporu, Komisyonun Yetkileri bölümü. Bknz: http://www.belgenet.com/rapor/mumcurapor_02.html (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²²⁴ Pierre, a.g.e., s.684, 1 numaralı dipnot.

bulunabilecek kişilerce bu önerenin Meclis Başkanlığı'na sunulması gerekir. Esas numarası verilen önerenin birer örneği Başbakanlığa, Tutanak Müdürlüğüne ve TBMM'de grubu bulunan siyasi parti gruplarına gönderilir.²²⁵

Meclis araştırması açılması talebiyle Meclis Başkanlığına verilen istemin kabul edilmesi için bazı şartlar aranabilir. Örneğin Fransa'da 1958 tarihli emirnamenin 6-I maddesine göre istemin kabul edilmesi için, yukarıda belirttiğimiz üzere, konuyla ilgili olarak daha öncesinde yargısal sürecin başlamamış olması aranır. Bu amaçla Fransız Millet Meclisi'nin çalışmalarını düzenleyen İçtüzüğü'nün 141. maddesi uyarınca Meclis Başkanı kendisine ulaştırılmış bir araştırma istemini ilk önce "devlet mühürlerinin koruyucusu" sıfatıyla Adalet Bakanı'na gönderir. Bakan, araştırma istenen konuda bir yargısal takibatın başlatılmış olup olmadığını inceler. Şayet yargısal bir takibat başlatıldıysa, parlamentodaki süreç yine de ilerler. İstem kaydedilmesine, basılmasına ve dağıtılmasına devam edilir. Adalet Bakanı'nın yargısal takibatın başladığına dair beyanından gerekli sonuçları çıkaracak olan, araştırma isteminin konusunu araştırmakla görevlendirilen komisyondur.²²⁶

Emirnamenin 6-I maddesinin bir diğer hükmüne göre ise aynı konuda daha önce bir komisyon kurulmuşsa, yenisinin kurulabilmesi için, bir önceki komisyonun dağılmasının üzerinden en az 12 ay geçmiş olması gerekir. Söz konusu süre geçmeden, aynı konuda bir komisyon kurulması istemini reddetme görevi Millet Meclisi Başkanı'nındır.²²⁷

²²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz: Ş.İba, *Parlamentar Denetim*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997, ss.79-80 ve R.Bozkurt / Ş.İba, *100 Soruda Parlamento - Türk Parlamento Hukukuna Giriş*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s.199.

²²⁶ Lavroff, a.g.e., s.547.

²²⁷ Lavroff, a.g.e., ss.547-548.

Meclis araştırması önermeleri, sahipleri tarafından her zaman geri alınabilir.²²⁸

ii - İstem İçeriği

Meclis araştırması istemleri yasa önerilerinden²²⁹ farklı usullere sahiptir. Komisyon kurulması istenen konunun, herşeyden önce, Meclis araştırmasına konu olabilecek nitelikte olması gerekir. Bunun dışında araştırma istemleri gerekçeli olmalıdır. Gerekçesiyle birlikte araştırma istemi önergesi beşyüz kelimeyi geçiyorsa, TBMM İçtüzüğü'nün 104. maddesinin 2. fıkrası uyarınca önerge sahipleri beşyüz kelimelik bir özet de istemlerine eklemek zorundadır. İçtüzüğü'nün 102. maddesinin 2. fıkrasına göre Genel Kurul'da bu özet metin okunur.²³⁰

Fransa'da istemler genelde komisyona en geniş yetkilerin verilmesini talep eder. Ancak Meclis, basit bir kararla bir araştırma komisyonuna, sorgu hakimine tanınan yetkileri tanıyamaz.²³¹ Böyle bir yetkilendirme için kanun çıkarılması gerekir. Yasa teklif edilmeden, bir kararla bu yapılmak

²²⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz: İba, Parlaenter..., s.82.

²²⁹ Burada öneri kelimesi hem yasa tekliflerini, hem de yasa tasarılarını karşılamak amacıyla kullanılmıştır.

²³⁰ İçtüzüğü'nün 104. maddesinin 3. fıkrasında Meclis araştırmasının açılmasında, genel görüşme açılmasındaki hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla genel görüşme açılmasında belirtilen hükümlerin, Meclis araştırmasını düzenleyen maddelerde tekrar edilmesine lüzum yoktur. Oysa, Meclis araştırması açılması istemini içeren önergenin beşyüz kelimeyi aşması halinde, beşyüz kelimeyi aşmayan bir özeti önergeye eklenmesi gerektiği, genel görüşmeye dair hükümler arasında yer almasına rağmen, bir de Meclis araştırmasını düzenleyen 104. maddenin 2. fıkrasında belirtilmiştir. Söz konusu yinelemenin teknik açıdan doğru olmadığını ifade eden Bakırcı'nın düşüncesine aynen katılıyoruz. Ayrıca bkz: Bakırcı, a.g.e., s. 504, 102 numaralı dipnot.

²³¹ Pierre, a.g.e., s.685.

isteniyorsa meclis başkanı, karar önerisini anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle reddetmelidir.²³²

iii - İstemin Kabul Edilmesi

TBMM İçtüzüğü'nün 104. maddesine göre Meclis araştırması açılmasında, genel görüşme açılmasında uygulanan hükümler uygulanır. İçtüzüğü'nün ilgili 103. maddesine göre ise genel görüşme açılmasına Genel Kurul karar verir. Buradan çıkan sonuç, Meclis araştırmasına Genel Kurul'un doğrudan kendisinin karar verdiği'dir.²³³

Meclis araştırmasının açılması kararı, genellikle bir araştırma komisyonunun kurulmasını da kapsar. Bir başka deyişle, araştırma açılması ve bu araştırmayı yürütecek bir komisyonun kurulması, çoğunlukla aynı kararda yer alır.²³⁴

Meclis araştırması açılması yönündeki önerge, olağan gündemle toplanan bir Genel Kurul'da alınabileceği gibi, olağanüstü gündemle toplanan Genel Kurul'da da alınabilir. Aynı şekilde önerge, diğer gündem maddeleri arasında, sırası gelince oylanabileceği gibi, sadece Meclis araştırması önergesinin oylanması nedeniyle toplanan Genel Kurul'da da oylanabilir.²³⁵ Genel Kurul'da önergenin kabul edilmesi halinde, bu konudaki TBMM kararı Resmî Gazete'de yayınlanmak üzere Başbakanlığa gönderilir.

Meclis araştırması açılmasının reddedilmesi durumunda önerge gündemden ve işlemden çıkarılarak Başbakanlığa bilgi verilir.²³⁶

²³² Pierre, aynı yer, 3 numaralı dipnot

²³³ Aynı yönde görüş için bkz: Karamustafaoğlu, a.g.e., s.202.

²³⁴ Onar, a.g.e., s.30.

²³⁵ Lavroff, a.g.e., s.549.

²³⁶ İba, a.g.e., s.81.

Günümüz demokrasilerinde istemin kabul edilmesi usulü genelde böyle olmakla birlikte, tarihte değişik usullerin de kabul edilmiş olması mümkündür. Örneğin Fransa'da, 19. yüzyıldan bu yana, bir Meclis araştırması açılması istemi ilk önce, bu konuyu görüşmekle yetkili ayrı bir komisyonda değerlendirilir. Bu komisyon araştırmayı yapmakla yetkili değildir, yalnızca araştırmaya gerek olup olmadığına karar verir. Hazırladığı rapor Genel Kurul'da oylanır ve araştırmanın açılıp açılmamasına bu şekilde karar verilir.²³⁷

d - Bütçe

Meclis araştırma komisyonlarının bütçelerinin nasıl belirleneceği önemli bir konudur. Zira gerekli harcamayı yapamayan bir komisyonun yeterli araştırmayı yapması da söz konusu olamaz. Bütçenin kimin denetiminde olduğu ve nasıl kullanılacağı, komisyon bütçesiyle ilgili öne çıkan sorulardır.

Türkiye'de Meclis araştırma komisyonlarının ayrı bütçesi yoktur. Komisyon üyelerinin harcamaları Meclis bütçesinden karşılanır. Üyelerin seyahat giderleri ise Meclis Başkanının seyahat ve karşılama giderlerinin de karşılandığı "yuvarlak ödenekten"²³⁸ finanse edilir. Araştırma komisyonunun veya bünyesinde kurulan alt komisyonun yurtdışı seyahatleri için ise ayrıca bir Meclis kararı alınması gerekir. Meclis Başkanının önerisi üzerine Genel Kurul, bu kararda bütçeyi de belirler.²³⁹

Komisyonunda çalışan görevliler, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'nün personelidir. Söz konusu personel komisyonda şifahen çalışmaktadır. Esas

²³⁷ Pierre, a.g.e., s.688. Ayrıca ileride bkz: "Komisyonun Kuruluşu" bölümü

²³⁸ Terim İba'ya aittir.

²³⁹ Bütçeyle ilgili konular, Meclis Başkanlığı kararları ile yönetilmektedir. Bu kararlara ulaşmak tarafımızca mümkün olmadığı için Doç. Şeref İba'dan 03.08.2007 tarihinde sözlü olarak bilgi alınmıştır.

olarak Müdürlük bünyesinde çalışır gözükmektedirler. Maaşları Meclis personeli bütçesinden karşılanmaktadır.²⁴⁰

Fransa'da Meclis araştırma komisyonlarının bütçeleri Devlet'in gider tablosuna yazılmaz. Harcamalar, komisyon hangi Meclis tarafından kurulduysa o Meclisin bütçesinden karşılanır. Fransa'da bu kural herhangi bir yazılı norma dayanmaksızın yürürlüktedir. Söz konusu kuralın yasa metnine dayandığı ülkeler de görülmektedir.²⁴¹

Bazı ülkelerde ise Meclis araştırma komisyonu bütçelerinde esas söz sahibinin yürütme olduğu görülmektedir. Bu ülkelerde araştırma komisyonlarıyla ilgili olarak öne çıkan talepler, komisyonların bütçelerinin artırılması ve kontrolünün yürütmeden Meclise geçmesidir.²⁴²

2 - Komisyonun Oluşumu

Meclise sunulan araştırma isteminin kabul edilmesiyle birlikte veya bunun hemen ardından, araştırmayı yapacak olan komisyonun kurulması gündeme gelir. Söz konusu komisyonun nasıl kurulduğu, toplanma yöntemi ve iç yapısı, araştırmanın sağlığı açısından son derece önemli konulardır.

a - Komisyon Kavramı

Genel kurullar çoğu zaman yasama organının vitrini olarak kabul edilir. Özellikle görsel basının Meclis oturumlarını canlı ve kesintisiz olarak yayınlamaya başlamasının ardından genel kurullar, milletvekilleri için halka mesaj gönderme, muhalefet partileri için ise hükümeti denetler gözükmeye toplantıları halini almıştır.²⁴³ Bu nedenle Meclislerin yapması gereken aslî işler ikinci plana itilmiş gözükmektedir.

²⁴⁰ Bahsi geçen görüşme.

²⁴¹ Örnek için bkz: Belçika'da 3 Mayıs 1880 tarihli kanununun 12. maddesi.

²⁴² Zambiya örneği için bkz: Burnell, a.g.m., s.309.

²⁴³ Heywood, a.g.e., s.330.

Oysa söz konusu işler ikinci plana itilmemiş, komisyonlara devredilmiştir. Zaten Meclislerin işlerini, çok sayıdaki milletvekilinin katıldığı görüşmelerde halletmesi son derece zordur. Bu pratik imkansızlık nedeniyle, Meclislerin büyük bölümü, çoğu zaman, işlerini hazırlaması için komisyon veya komite olarak adlandırılan ve sınırlı sayıda milletvekilinden oluşan grupları yetkilendirir.²⁴⁴

Joseph Barthélémy tarafından yapılan tanıma göre “komisyonlar, her Meclis içerisinde bulunan, üyelerinin sınırlı bir kısmından oluşan, varsayılan bir yetki nedeniyle ve ilke olarak çalışmasını hazırlamakla görevli ve normal şartlarda kendisine bir rapor sunan kurumlardır.”²⁴⁵

Komisyon kelimesinin kökeni Fransızcada bulunan *commission* kavramıdır. Bu dildeki anlamı, birlikte iş veya görev görmedir. Anglo-sakson sisteminde aynı kavram *committee* kelimesiyle karşılanmaktadır. Kelimenin kökeni olan *to commit* eyleminin Türkçedeki anlamı üstlenmek, işlemek, yapmak, emanet veya teslim etmektir.²⁴⁶ Ancak bu iki dilde de söz konusu kavramlar, kökensel anlamlarından zamanla ayrılmış ve anayasal birer terime dönüşmüştür. Yine de kelime kökenleri, bugünkü görevleriyle ilgili çeşitli ipuçları vermektedir.

b - Komisyonun Kuruluşu

Türkiye’de bir araştırma komisyonunun kurulabilmesi için, İçtüzüğü’nün 104. maddesi hükmü gereğince, genel görüşme açılmasını düzenleyen 102. maddedeki şartlar yerine getirilmelidir. Buna göre, araştırma komisyonunun kurulmasını öneren önerenin TBMM Genel Kurulu tarafından bir kararla kabul edilmesi gerekir. Kararda komisyonun kaç milletvekilinden oluşacağı

²⁴⁴ Lavroff, a.g.e., s.533.

²⁴⁵ Aktaran: Lavroff, a.g.e., s.534.

²⁴⁶ Söz konusu iki kelime arasındaki fark için bkz: Karamustafaoğlu, a.g.e., ss.4-5.

ve çalışma süresi de belirtilir. Komisyonun üyeleri daha sonraki bir oturumda yine Genel Kurul tarafından seçilir.²⁴⁷

Meclis araştırma komisyonunun kurulma kararı, Meclisin diğer kararlarını alırken uygulanan usule göre alınır. Bir başka ifadeyle, bu tür bir kararda da Anayasanın 96. maddesindeki nisaplara uyulması yeterlidir. Buna göre, en az üye tamsayısının üçte biri ile toplanan TBMM, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile Meclis araştırması açılmasına ve araştırmayla ilgili bir komisyon kurulmasına karar verebilir. Ancak karar yeter sayısı bu oylamada da üye tamsayının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.

Fransa'da Meclis komisyonu kurulabilmesi için Meclis kararı gerekir.²⁴⁸ Diğer kararlar gibi komisyon kurulması için de sunulan karar tasarısı ilk önce bu konuyla görevlendirilmiş komisyona gönderilir. Komisyonun kabul edilebilir bulması halinde tasarı Genel Kurul'da oylanır.²⁴⁹ Eğer hükümet araştırma komisyonunun kurulmasını istemiyorsa tasarının oylanmasını gündeme aldirmamak için uğraşır.²⁵⁰ Ancak hükümetin engelleme çabası her zaman sonuç vermez, çünkü Meclisteki siyasal gruplara, her yasama dönemi için bir defaya mahsus olmak üzere istedikleri bir karar tasarısını gündeme aldırma hakkı tanınmıştır.²⁵¹

²⁴⁷ Örnek için bkz: Yasama Dokunulmazlığı Konusunda Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (Esas No: 10/70) raporu, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss332.pdf> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁴⁸ Leclercq, a.g.e., s.630.

²⁴⁹ Turpin, a.g.e., s.489.

²⁵⁰ Ardant, a.g.e., s.570.

²⁵¹ Chagnollaud, a.g.e., s.330.

Ayrıca, Meclis araştırma komisyonunu kuran kararın Resmî Gazete’de yayınlanmasını gerekli gören ülkeler olduğu gibi²⁵², tam aksine, araştırma komisyonunun kurulması için Meclis kararına ihtiyaç duymayan ülkeler de vardır²⁵³. Bu ülkelerde belli sayıda milletvekilinin bu yönde bir talepte bulunması komisyonun kurulması için yeterlidir.²⁵⁴

c - Üyeler

Araştırma komisyonu, araştırmaya karar veren Meclisin üyelerinden oluşur. Yani, komisyon dışarıdan üye alamaz. Çünkü araştırma komisyonları kendilerini kuran Meclisin temsilcisidir. İstisnaî olarak Meclis, komisyon üyesi olmayanların da komisyonda yer almasını kabul edebilir. Ancak bu kişilerin doğrudan Meclis tarafından resmî şekilde görevlendirilmesi gerekir ve bunların oyları belirleyici değil, ancak danışsal nitelikte olabilir.²⁵⁵

Bazı ülkelerde denenen dönüşümlü komisyon üyeliği uygulaması verimli sonuç vermemiştir. Vekillerin sürekli komisyon değiştirmesi belli konularda deneyim kazanmalarını engellemiştir.²⁵⁶ Etkin bir denetim için komisyon üyelerinin, komisyonun konusuyla ilgili uzmanlıklarının olması beklenen bir özelliktir. Bu nedenle, çağdaş parlamenter sistemlerde araştırma komisyonu üyeleri, komisyonun kurulmasına neden olan konuda uzman kişiler arasından seçilerek görevlendirilir.

²⁵² Örnek olarak Hollanda’da 3 Mayıs 1880 tarihli yasanın 3. maddesi böyle bir zorunluluk getirmektedir. Hatta aynı maddeye göre tanık dinlemeler sırasında bulunması gereken üye sayısı da Resmî Gazete’de yayınlanmalıdır.

²⁵³ Örneğin Almanya, Yunanistan ve Portekiz’de araştırma komisyonu kurulması için Meclis kararına gerek yoktur.

²⁵⁴ Grewe / Fabri, a.g.e., s.563.

²⁵⁵ Pierre, a.g.e., s.706.

²⁵⁶ Zambiya örneği için bkz: Burnell, a.g.m., s.308.

i - Seçim Esası

Demokratik bir hukuk devletinde, yürütmeyi denetleme işlevi de görecek olan bir araştırma komisyonunun üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi gerekir. Anayasa Mahkemesi de 1968 tarihli kararında:

“(…) Meclislerin içtüzüklerinde de gerek başkanlık divanlarının, gerekse genel olarak komisyonların kurulmasında seçim usulü kabul edilmiştir. Anayasa'nın ve içtüzüğün benimsediği bu usulün daimî komisyonların bünyelerinde de uygulanması ve bu komisyonlardan, genel kurulca kurulmasına karar verilen karma ve geçici komisyonlara katılacak üyelerin seçimle belli edilmesi, demokratik hukuk devleti düzeninin tabii bir sonucudur.”²⁵⁷

demek suretiyle bu hususa vurgu yapmıştır.

TBMM İchtüzüğünün 21. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, siyasal parti grupları, araştırma komisyonları için adaylarını, belirlenen süre içerisinde TBMM Başkanlığına bildirir. Adayların isimlerini gösterir listeler Genel Kurulca işaret oyuyla oylanır ve adaylar seçilmiş olur.

ii - Üye Seçilemeyecek Olanlar ve Üyelikten Çıkarma

Çeşitli şartlar altında, bazı milletvekilleri araştırma komisyonlarına üye seçilemez. TBMM İchtüzüğünün 21. maddesinin son fıkrası uyarınca Plan ve Bütçe Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyeliğine seçilen milletvekilleri, TBMM Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Meclis komisyonlarında görev alamazlar.

Başka bazı ülkelerde de araştırma komisyonlarına üye seçilebilme konusunda benzer bir takım şartlar getirilmiştir. Örneğin Fransa Ulusal Meclisi İchtüzüğünün 140. maddesinin son fıkrasına göre adli ceza almış veya

²⁵⁷ E: 1968/15, K: 1968/13, Karar günü: 3, 4 ve 6 Mayıs 1968, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1968/K1968-13.htm> (20.02.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

aynı yasama döneminde kurulmuş bir komisyonda alınan gizlilik kararını ihlal etmesi nedeniyle disiplin cezası almış milletvekilleri araştırma komisyonlarına üye seçilemez.

Çok sık rastlanmasa da bir üyenin komisyondan çıkartılması gereği söz konusu olabilir. TBMM İktüzüğünde buna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Fransa Senatosu İktüzüğüne göre ise, gizlilik kararına uymayan bir araştırma komisyonu üyesi, komisyonun raporu üzerine tartışma yapılmaksızın alınan bir kararla komisyon üyeliğinden çıkarılabilir.²⁵⁸

iii - Üye Sayısı

Meclislerin kalabalık Genel Kurullarının verimli çalışmaya müsait olmaması ve buna karşın varolan yoğun iş yükü nedeniyle komisyonlara ihtiyaç duyulur. Komisyonlar Meclislerin küçültülmüş versiyonlarıdır. Kısa zamanda bir rapor hazırlayabilmeleri için konunun uzmanı az sayıda üyeden oluşmalıdırlar.

TBMM İktüzüğünün 105. maddesi, üye sayısının tespitini Genel Kurula bırakmıştır. Üye sayısını TBMM Başkanı teklif eder, Genel Kurul'da oylanan sayı araştırma komisyonunun üye sayısını oluşturur. Uygulamada TBMM araştırma komisyonlarının çoğunlukla 12 üyeden oluştuğu görülmektedir.²⁵⁹ Ancak bu sayı kesin değildir. Genel Kurul komisyonun üye sayısının farklı olmasına da karar verebilir. Örneğin son derece önemli

²⁵⁸ <http://www.senat.fr/role/fiche/enquete.html> (02.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁵⁹ Genel Kurul'da yapılan Meclis araştırması açılıp açılmamasına yönelik oylama ardı ardına yapılan dört işaret oylamasından oluşur. Bu oylamalardan ilki araştırmanın açılıp açılmamasına yöneliktir. İkinci oylama ise üye sayısının 12 olup olmadığı yönündedir. Araştırma komisyonlarının üye sayısının genelde 12 olmasının nedeni budur. Diğer iki işaret oylamasından biri görev süresinin üç ay olup olmamasını, diğeri ise gerektiğinde Ankara dışında da çalışmasının kabul edilip edilmediğini belirlemek içindir. Bknz: Bozkurt / İba, a.g.e., s.200.

çalışmalar yapmış Susurluk Araştırma Komisyonu dokuz üyeden oluşmuştur.²⁶⁰

Fransa'da ise komisyonların azamî üye sayısı 1994 tarihli bir yasayla belirlenmiştir. Bu sayı Ulusal Meclis için 30²⁶¹, Senato içinse 21'dir.²⁶² Sayıların bu şekilde belirlenmesinde, her bir siyasal grubun yeterli şekilde temsil edilmesinin sağlanması isteği etkili olmuştur.²⁶³ Meclis ve Senato, bu sınırları aşmamak şartıyla, komisyonların üye sayılarını diledikleri şekilde belirleyebilir.

d - İç Yapı

Meclis araştırma komisyonları, bir başkan, bir başkanvekili, bir kâtip, bir sözcü ve üyelere oluşur.²⁶⁴ Anayasamızın 95. maddesinin ikinci fıkrası siyasal parti gruplarının Meclisin tüm faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmasının sağlanması gerektiğine işaret etmektedir. Meclis araştırma komisyonları da bir meclis faaliyeti yürüttüğüne göre, partiler komisyonlara güçleri oranında katılacaktır.

Siyasal parti gruplarının, Meclis içindeki yüzdeler oranlarını ve bu oranlara göre her siyasal parti grubuna düşen görev yeri sayısını tespit etmeye, TBMM İçtüzüğü'nün 11. maddesi uyarınca TBMM Başkanı yetkilidir. İçtüzüğü'nün 21. maddesine göre bu kural, komisyon üyelikleri için de geçerlidir.

²⁶⁰ Susurluk Araştırma Komisyonu, Birinci Bölüm, Komisyonun Kuruluşu, <http://www.bilgibeykoz.net/default.aspx?pid=19546&nid=6497> (03.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁶¹ Ulusal Meclis İçtüzüğü'nün 140. maddesinde de ayrıca belirtilmiştir.

²⁶² Turpin, a.g.e., s.489 ; Chagnollaud, a.g.e., s. 330 ; Ardant, a.g.e., s.570.

²⁶³ Lavroff, a.g.e., s.550.

²⁶⁴ TBMM İçtüzüğü'nün 24. maddesinin son fıkrasına göre bu üyeler, hükümet değişikliğinin ardından değiştirilebilir.

Aynı şekilde Fransa’da da araştırma komisyonu üyeleri, 20 Temmuz 1991’de yürürlüğe giren ve 2 Aralık 1994’te tadil edilen yasadaki bu yana, siyasal grupların oranlı şekilde temsiline olanak verecek şekilde belirlenmektedir.²⁶⁵ Söz konusu yasanın öncesinde ise üyelerin seçimi Genel Kurul’da çoğunluk usulüne göre yapılıyordu.²⁶⁶

Siyasal partilerin Meclis faaliyetlerine güçleri oranında katılması ilkesi, sürekliliği de beraberinde getirir. Eğer siyasal partilerin güçleri oranında bir değişiklik meydana gelirse, bu değişiklik diğer faaliyetlere olduğu gibi, araştırma komisyonlarına da yansıtılmalıdır. Anayasa Mahkemesi’nin konuyla ilgili içtihadı²⁶⁷ çok açıktır:

“(…) İktüzüğün (...), komisyonların her toplantı yılının başlangıcında seçilmesine ve görevlerinin ertesi toplantı yılına kadar sürmesine ilişkin hükmü, bu süre dolmadan komisyonda hiçbir değişiklik yapılamaz şeklinde yorumlanamaz. Buna göre siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında değişiklik olur olmaz değişikliğin komisyonlardaki orana yansıtılması gerekir. Bu yolun komisyon seçimlerini sıklaştıracığı, durumlarına kararsızlık vereceği ve işlerin sürüncemede kalması sonucunu doğuracağı gibi bir kaygı iltifata değer değildir. Çünkü vakit vakit parti gruplarından istifalar ve başka gruplara geçmeler olmakla birlikte böyle bir durumun grupların kuvvetleri oranını değiştirecek bir niceliği bulması pek seyrek olur. Zaten yapılacak olan da komisyonların varlığına ve görev sürelerine ilişmeyen sadece üyelerinin kişiliklerinde değişiklik öngören bir işlemden ibaret olacaktır, bu işlemin çekilen bir komisyon üyesi yerine bir başkasının seçilmesinden farkı yoktur. Kaldı ki mazeret olarak ne gibi sakıncalar ileri sürülürse sürülsün, bunların en ağırı ve haklısı dahi bir anayasa hükmünün ihmalini makbul gösteremez.”

²⁶⁵ Acquaviva, a.g.e., s.188 ; Leclercq, a.g.e., s.630 .

²⁶⁶ Chagnollaud, a.g.e., s.330.

²⁶⁷ E: 1967/22, K: 1967/22, Karar günü: 2.8.1967, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1967/K1967-22.HTM> (20.02.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

Dolayısıyla, sürekli uyulması gereken bir ilke olarak, siyasal parti gruplarındaki sayısal ya da güç oranındaki değişimler, komisyonların bünyesine derhal yansıtılmalıdır.

Araştırma komisyonları, çalışmalarını için daha verimli olacağını düşünüyorsa alt komisyonlar kurabilir ve bu alt komisyonlarla yetkilerini paylaşabilir. Bu yetkilendirme, araştırma hakkının doğal bir sonucudur.²⁶⁸ TBMM İçtüzüğünde konuya ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, uygulamada alt komisyon teşkil eden araştırma komisyonlarına rastlanmaktadır.²⁶⁹

e - Toplanma

Türkiye’de araştırma komisyonlarının toplanmasıyla ilgili ne Anayasa’da, ne kanunlarda, ne de İçtüzük’te özel bir hüküm vardır. Bu nedenle, komisyonların toplanmasına dair genel kurallar araştırma komisyonları için de geçerlidir. İçtüzüğün 24. maddesi uyarınca komisyonun üye seçimi tamamlandıktan sonra TBMM Başkanı komisyonu toplantıya çağırır. Görev dağılımının yapılmasının ardından ise İçtüzüğün 26. maddesine göre komisyonlar başkanlarının çağrısı üzerine toplanır. Bu çağrı, Başbakanlığa, ilgili bakanlıklara ve parti gruplarına ve ilgili komisyonların başkanlıklarına da gönderilir²⁷⁰ ve ilaveten ilan tahtasına asılır.

Araştırma komisyonlarının toplanabilmesi için toplantı yeter sayısının olması gerekir. TBMM İçtüzüğünde araştırma komisyonlarının toplantı yeter

²⁶⁸ Özbudun, a.g.e, s.119.

²⁶⁹ Örneğin 22. yasama döneminde kurulan TBMM Okullarda Şiddeti Araştırma Komisyonu, bünyesinde alt komisyon oluşturmuş ve şiddet olaylarının görüldüğü şehirlerde inceleme yaptırmak üzere buralara göndermiştir. Bknz: <http://www.haberler.com/tbmm-okullarda-siddeti-arastirma-komisyonu-tunceli-haberi/> (03.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁷⁰ Daimi komisyonlarda çağrı, kanun teklifi sahibi TBMM milletvekillerinden ilk imza sahibine de gönderilir.

sayısıyla ilgili özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle komisyonlara ilişkin genel hüküm, araştırma komisyonları için de uygulanacaktır. İçtüzüğün 27. maddesinin son fıkrası uyarınca komisyon, üye sayısının üçte biri ile toplanır ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir.

İçtüzüğün 25. maddesine göre hangi komisyonların tatil ve ara verme sırasında da çalışacağına TBMM Başkanının teklifi üzerine Genel Kurulca karar verilir.

Fransa'da ise araştırma komisyonları, diğer komisyonlar gibi, yasama dönemi boyunca, Meclise haber vermeksizin toplanabilir.²⁷¹

B - Araştırma Evresi

1 - Araştırma Komisyonunun İşleyişi

Meclisçe bir araştırma açılmasına karar verilmesinin ardından bu araştırmayı yürütmekle görevli bir komisyon kurulur. Bu komisyonun yetkileri, yetkisini aşp aşmadığı, görev süresi, çalışma yeri ve komisyonda çalışan görevlilerin kim olduğu araştırmının etkinliği açısından son derece önemlidir.

a - Yetkileri

Meclisçe kurulan araştırma komisyonunun araştırmayı yapabilmek için çeşitli yetkileri mevcuttur. Komisyon, bu yetkilerini kurallar dahilinde kullanmalıdır. Uygulamada ise yetkilerin zaman zaman aşıldığı da görülmektedir.

Meclis araştırma komisyonlarının yetkileri Türkiye'de daha çok Meclis İçtüzüğünde düzenlenmek suretiyle oluşturulmuştur. Bu noktada belirtmek gerekir ki, içtüzüklerin Meclislerin kendi çalışmalarını düzenlemek için aldığı kararlar olması ve bu nedenle vatandaşları bağlamaması nedeniyle

²⁷¹ Pierre, a.g.e., s.708.

araştırma komisyonlarının yetkilerinde muğlaklık yaşanabilmektedir. Özellikle komisyonun tanıklığına veya uzmanlığına başvurmak istediği kişilerin, bu istekle bağlı olup olmadığı tartışılmalı bir konudur. Aşağıda ayrıntısıyla değinilecek olan sorunun giderilmesi için komisyonların yetkilerinin, parlamento dışından özel kişi ve kuruluşları ilgilendirdiği alanlarda kanunla düzenlenmesi daha uygun olacaktır.²⁷²

Fransa'da ise yetkiler, ne Meclislerin içtüzüklerinden ne de başka bir düzenlemeden kaynaklanmıştır. Komisyonların yetkileri tamamen gelenekler doğrultusunda şekillenmiştir.²⁷³ Daha sonra ise söz konusu yetkiler, kanun ve emirnamelerle normatif dayanağa kavuşturulmuştur.

Meclis araştırma komisyonunun yetkisi, ülkeden ülkeye değişen bir konudur. Örneğin bir komisyonun yetkisi, yargı makamlarının yetkileriyle aynı seviyede olacak şekilde son derece geniş olabilir.²⁷⁴ Bazı ülkelerde araştırma komisyonlarına tahkikat hakimine tanınan yetkiler tanınmıştır.²⁷⁵ Hatta bazı dönemlerde, parlamentoların araştırma yapma yetkilerinin sınırsız olduğu da gözlenmiştir. Bu tür komisyonlar tarafından çağırılan herkesin tanıklık etmesi ve kendisinden istenen her türlü belgeyi vermesi gerekmektedir. Komisyonun emirlerine uymayanlar, bizzat komisyon tarafından tutuklanabiliyordu.²⁷⁶ Oldukça geniş yetkilerle donatılmış komisyonlara karşın, görevini layıkıyla yapabilmek için gerekli asgarî yetkilere dahi sahip olmayan komisyonlar da bulunmaktadır. Bazı ülkelerde Meclis araştırma komisyonları, kendi bütçelerini dahi idare edemezken, raporlarını da doğrudan doğruya Meclise sunamazlar; ilk önce Devlet Başkanı'nın incelemesinden geçirmek zorundadırlar. Bu ülkelerde

²⁷² Aynı yönde görüş için bkz: İba, a.g.e., s.203.

²⁷³ Barthelemy, a.g.e., s.214.

²⁷⁴ İtalya örneği için bkz: Grewe / Fabri, a.g.e., s.563.

²⁷⁵ Belçika örneği için bkz: Pierre, a.g.e., s.698.

²⁷⁶ İngiltere örneği için bkz: Pierre, a.g.e., s.700.

komisyonların daha fazla yetkiyle donatılması klasik bir talep halini almıştır.²⁷⁷

Yetkisinin az veya çok olması, ülkeden ülkeye değişen bir özellik göstermesine karşın, araştırma komisyonlarının nihaî amacı genelde aynılık gösterir: Meclisin bilgilendirilmesi. Bu bilgilendirme, değişik araçlarla sağlanabilir. Yazılı bilgi ve belge toplama ile tanık ve uzman çağırma bunların en önemlileridir.

i - Yazılı Bilgi-Belge İsteme

Meclis araştırma komisyonunun sağlıklı bir araştırma yapabilmesi için gerekli tüm bilgilere ulaşması gereklidir. Bu nedenle, bilgi ve belge toplama konusunda araştırma komisyonları çeşitli yetkilerle donatılmıştır.

TBMM İçtüzüğü'nün 105. maddesinin 3. fıkrasına göre,

“Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek (...) yetkisine sahiptir.”

Devlet sınırları ve meslekî sınırlar bu yetkinin kapsamı dışında kalır. Bu iki konuya yukarıda ayrıntılı şekilde değinmiştik. Burada yeniden üzerlerinde durmuyoruz.

Farkedildiği üzere bilgi istenebilecek kurumlar daha çok kamu kurumu veya kamuyla ilişkili kuruluşlardır. Ancak araştırma komisyonlarının özel kişilerden de bilgi aldığı olmuştur.

²⁷⁷ Zambiya örneği için bkz: Burnell, a.g.m., s.309.

İçtüzüğümüzün 105. maddesinde sayılan bilgi istenebilecek kaynaklar arasında özel kişiler bulunmamaktadır. Bu nedenle özel kişi veya kuruluşların araştırma komisyonlarının yazılı bilgi veya belge talebini karşılamak zorunda olduğu iddia edilemez. Ancak kendilerinden yazılı bilgi veya belge istenen özel kişi veya kuruluşlar, kendi istekleriyle talebi olumlu şekilde cevaplandırabilir. Aynı şekilde kamu kurumu niteliğinde olmasına karşın 105. maddede sayılan listede bulunmayan kurumlar da, kendilerinden yazılı bilgi veya belge talebinde bulunulması halinde bu talebi karşılayıp karşılamamakta özgürdür. Örneğin, 2003 yılında kurulan 10/70 esas numaralı Yasama Dokunulmazlığı Konusunda Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu, 30 üniversiteden görüş talep etmiş, ancak bu üniversitelerin yalnızca 10'u komisyonu bilgilendirmiştir.²⁷⁸

İçtüzüğümüzün 105. maddesindeki “Bakanlıklar” ifadesinin geniş şekilde yorumlanması gerektiğini düşünüyoruz. Söz konusu ifade kanımızca, hem tek tek bakanlıkları, hem de bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu’nu yani hükümeti kapsamaktadır. Herhangi bir araştırma komisyonu, ilgili Bakanlıktan bilgi ve belge isteyebileceği gibi genel olarak hükümetten de bilgi veya belge talebinde bulunabilmelidir. Hükümet, gerçeğin ortaya çıkartılması için gerekli tüm bilgileri araştırma komisyonuna, kendi isteğiyle veya komisyonun talebi üzerine sunmakla yükümlüdür.

İçtüzüğümüzün 105. maddesinde sayılan organ, kurum veya kuruluşlar, talep edilen yazılı bilgi veya belgeyi araştırma komisyonuna iletmekle yükümlüdür. Bunun yanında, uygulamada, bu yönde bir talep yapılmamış olmasına karşın kamu kurumlarının, araştırma komisyonu heyetlerine bazı yazılı bilgi veya belge dosyası ilettiği de görülmektedir.²⁷⁹

²⁷⁸ Yasama Dokunulmazlığı Konusunda Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (Esas no: 10/70) Raporu, s. 29-32 arasındaki tablolar, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss332.pdf> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁷⁹ TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 22. yasama dönemi, Hakkari Şemdinli İnceleme Raporu, s.2

Talep edilen bilgi veya belge yargıya ait bir dosyada ise, ancak tüm yetkileri haiz bir komisyon, ihtiyaç duyduğu yargıya ait dokümanları hükümetten talep etme kararı alabilir. Ancak eğer araştırma komisyonu tüm yetkileri haiz değilse, gerekli yargısal bilgi ve belgenin kendisine iletilmesi için bir Meclis kararı çıkartması gerekir.²⁸⁰

1977 tarihli bir yasayla Fransa'da araştırma komisyonlarına, dosya üzerinde ve olay yerinde inceleme yapma yetkisi tanınmıştır. Komisyon üyeleri, çalışmalarını için gerekli tüm belgelerin kendilerine verilmesini isteme hakkına sahiptir. Ancak ulusal savunmayı, dışişlerini, ülkenin iç ve dış güvenliğini ilgilendiren sırlar bu hak kapsamının dışındadır.²⁸¹

Fransa'da araştırma komisyonlarının, başsavcılarının emrinde çalışan görevlilerin ellerindeki bilgiyi aktarmasını veya yargısal dosyaları iletilmesini isteyebileceği kabul edilmiştir. Söz konusu görevlilerin, komisyon üyeleriyle iletişime geçebilme ve üyelerin görevlerini yapabilmeleri için onlara gerekli belgeleri temin etme yetkisinin olduğu genel olarak kabul görmektedir.²⁸²

Ancak bu talebin olumlu şekilde cevaplanması zorunlu değildir. Dosyayı iletmek yargı makamının ve Adalet Bakanı'nın isteğine bırakılmıştır. Çünkü Fransa'da araştırma komisyonlarının tanık çağırmasını düzenleyen 1914 tarihli yasa, tanıkların sözlü olarak ifade vermesini zorunlu kılarken onlara, ellerindeki belgeleri verme yükümlülüğü yüklememiştir. Araştırma komisyonlarının ev arama ve mala el koyma hakkı yoktur. Dolayısıyla yargının, dosyaları zorla elde etme yetkisi bulunmayan komisyona, elindeki dosyaları iletmeye zorunluluğu bulunmamaktadır.²⁸³

²⁸⁰ Pierre, a.g.e., s.703.

²⁸¹ Lavroff, a.g.e., s.552 ; Chagnollaud, a.g.e., s.331 ; Ardant, a.g.e., ss.570-571.

²⁸² Pierre, a.g.e., ss.695-696.

²⁸³ Bonnard, a.g.e., s.20.

Yargıya ait dosyaların talep edilmesi sırasında karşılaşılan sorunlardan biri gizliliklidir. Dava dosyasının sanık ve yargı makamları dışında üçüncü kişilerin bilgisine açılması savunma hakkını zedeleyebilir. Nitekim 1892 yılında Panama olaylarıyla ilgili olarak kurulan araştırma komisyonunun, yargı makamlarından, henüz kamuya açıklanmayan bir dosyayı talep etmesi krize neden olmuştur. Paris Mahkemesi Başsavcısı M. Quesnay de Beaurepaire, söz konusu talebi savunma haklarına ve o tarihte yürürlükte bulunan ve kamu önünde okunmayan suçlamaların ve diğer tüm cezaî veya temyize ilişkin işlemlerin yayınlanmasını yasaklayan kanunun ilgili maddesine aykırı bulunduğunu beyan etmiştir. Başsavcıyı haklı bulan Adalet Bakanı Ricard, talebi yürürlüğe koymayı reddetmiştir.²⁸⁴

Bunun tersi de mümkündür. Meclis araştırmasıyla yargılama sürecinin birlikte yürütülebildiği bizimki gibi sistemlerde yargı makamları, bir Meclis araştırma komisyonundan bilgi isteyebilir. Bu bilgiyi verip vermemek komisyonun takdirindedir. Konuyu iki zıt örnekle açıklayalım.

Yargı organlarının talebini olumlu karşılayan komisyonlara örnek olarak Şemdinli Araştırma Komisyonu'nu gösterebiliriz. Komisyonun Başkanı Musa Sıvacıoğlu, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının, ifadesine başvurdukları Hakkari Belediye Başkanı Metin Tekçe hakkında soruşturma açması ve Komisyondan elindeki ifadeleri kendisine iletmesini istemesi üzerine gazetecilere,

“Yargı istemiş. Mecbur göndereceğiz. Yargı istedikten sonra vermemek, adaleti engellemek olur.”

şeklinde beyanda bulunmuştur.²⁸⁵

²⁸⁴ Pierre, a.g.e., s.704. Ancak, daha sonra hükümet değişmiş ve yeni Adalet Bakanı Bourgeois, savunma haklarıyla ilgili önlemleri alma görevinin komisyonda olduğunu belirterek dosyanın tamamını komisyona iletmiştir.

²⁸⁵ <http://www.bianet.org/2006/03/16/76018.htm> (06.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

Ancak komisyonlar Meclisin bir organıdır ve Meclis tarafından yetkilendirilmekle millet iradesini kullanmaktadır. Bu iradenin herhangi bir yönde hareket etmek üzere zorlanamayacağı açıktır.²⁸⁶

Bu konuda Dr. Sema Tutar Pişkinsüt'ün 1997 - 2000 yılları arasında başkanlık ettiği TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'ndan Cumhuriyet Başsavcılığı'nca bilgi istenmesi, talebin reddedildiği bir örnektir. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, geçici bir araştırma komisyonu değildir. Meclisin daimi komisyonlarından biridir ancak yetkilerinin kıyasen araştırma komisyonlarında da bulunduğu kanaatindeyiz.

Sayın Pişkinsüt'ün başkanlık ettiği komisyon üç senelik çalışması sırasında çok sayıda ıslahevi ile ceza ve tutukevini, soruşturma ve kovuşturma mekanını kapsamlı şekilde incelemiştir. Bu incelemeler sırasında kötü muamele ve işkence gördüğünü iddia eden çok sayıda tutuklu ve hükümlü ile görüşme yapılmıştır. Güvenlikleri amacıyla bu kişilerin isimleri kamuoyuna açıklanan raporlarda belirtilmemiştir. Bu kişilerden edinilen bilgiler çerçevesinde yapılan tetkiklerde bazı sorgulama ve kovuşturma mekanlarında işkence aletlerine rastlanmış, bunlar raporlarda ayrıntılarıyla tarif edilmiştir.²⁸⁷ Raporların kamuoyunda geniş yankı bulması üzerine Cumhuriyet Savcılıklarınca, raporlarda yer alan anlatımlar ihbar kabul edilerek soruşturma başlatılmış, bu kapsamda TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'ndan kötü muamele ve işkence gördüğünü iddia eden tutuklu ve hükümlülerin adlarının iletilmesi istenmiştir. Ancak Dr. Sema Tutar Pişkinsüt, Cumhuriyet Başsavcılıklarına gönderdiği yazıda, komisyon

²⁸⁶ Aksi yönde görüş için bkz: Evik, a.g.m., s.107. Üstelik Evik, Ceza Muhakemesi Kanununun 332/1. maddesine dayandırdığı görüşünde yetkili savcılık makamının veya mahkemenin talebini yönelteceği organın araştırma komisyonu değil, esas karar organı olan Meclis olduğunu iddia etmektedir. Bir savcılık makamının Meclise nasıl bir zorlamada bulunabileceği tarafımızca anlaşılamamıştır.

²⁸⁷ 21. yasama döneminde hazırlanan "Soruşturma Kovuşturma Yargılama Ceza ve İnfazı" adlı tüm raporlar için bkz: <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edilmiştir.)

tarafından yapılan çalışmaların adlî soruşturma gibi değerlendirilmemesi gerektiği uyarısında bulunmuştur. Kaldı ki, bu anlatımları yapan kişilerin kimliklerinin gizli tutulacağı konusunda Komisyon Heyetince kendilerine güvence verildiğini ifade eden Pişkinsüt, Başsavcılıkların istemini reddetmiştir.²⁸⁸

Aynı şekilde Fransa'da da mahkemelerin bilgi ve belge talebinin komisyonlarca reddedildiği örneklere rastlanmaktadır. Örneğin 1875'te askerî mahkemeler, hükümetin faaliyetleriyle ilgili araştırmada bulunan bir komisyonun topladığı belge ve ifadelerin kendilerine verilmesini istemişlerse de komisyon, yalnızca siyasal amaçla alınmış olan ifadelerin cezaî bir takibata esas teşkil edemeyeceği gerekçesiyle bunu reddetmiştir.²⁸⁹

ii - Tanık ve Uzman Çağırma-Dinleme

Meclis araştırma komisyonları, gerekli bilgiyi edinmek için bazı şahısların tanıklığına veya uzmanlığına ihtiyaç duyabilir. TBMM İçtüzüğü'nün 105. maddesinin dördüncü fıkrasında komisyonun, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabileceği açıkça belirtilmiştir. Uygulamada da araştırma komisyonları, araştırılan konuda uzmanlaşmış bürokratları uzman sıfatıyla komisyona istemekte ve bu kişiler kurumları tarafından görevlendirilerek komisyonlara gönderilmekte; komisyonların

²⁸⁸ S.Pişkinsüt, Filistin Askısından Fezlekeye - İşkencenin Kitabı, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2001, s. 470 (Ek-2)

²⁸⁹ Biays, Les Commissions d'Enquête Parlementaire, R.D.P., Vol.68, 1952, s.453, aktaran: Özbudun, a.g.e., s.107.

görev süresi boyunca komisyonlarda çalışmaktadır.²⁹⁰ Ancak İçtüzüğü'nün 31. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, komisyonda görev alan uzmanlar, değişiklik önergesi veremez ve oy kullanamaz.

Tanık çağırma yetkisi esas olarak yargı makamlarının yetkilerinden bir tanesi olsa da, yukarıda belirttiğimiz gibi, bazı ülkelerde bu yetki, millet iradesinin vücut bulduğu Meclisin sağlıklı karar verebilmesi için gereken doğru bilgiye ulaşabilmesi amacıyla araştırma komisyonlarına da tanınmıştır.²⁹¹

Genel olarak bütün araştırma komisyonları dinlemek üzere tanık çağırır. Hatta bazı durumlarda, tanık çağırma uymazsa tanığın kolluk kuvvetlerinin yardımıyla getirilmesi mümkündür.²⁹² Çünkü sözlü ifadelerin yokluğunda ciddi bir araştırma yapmak mümkün değildir. Komisyonların tanık çağırmasındaki sorun, tanıkların ne şekilde çağırılacağı ve hangi haklardan yararlanacağı noktasından kaynaklanmaktadır.²⁹³

Tanık çağırma ve dinleme kurumununun sağlıklı işleyebilmesi için bir denge politikası izlenmelidir. Söz konusu denge, hem milletin temsilini sağlayan yasama organının komisyonunu silahsız bırakmamayı, hem de

²⁹⁰ Bakırcı, a.g.e., s.505. Örneğin 10/365 numaralı Türkçe'deki Bozulma ve Yabancılaşmanın Araştırılması, Türkçe'nin Korunması ve Etkin Kullanımı İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu, aralarında Türk Dil Kurumu'ndan, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'ndan, çeşitli üniversitelerden ve diğer bazı kuruluşlardan uzmanların da bulunduğu 41 kişinin yardımını almıştır.

²⁹¹ Konuyla ilgili teorik tartışma bkz: "Kuvvetler Ayrılığı" bölümü

²⁹² Ardant, a.g.e., s.570 ; Lavroff, a.g.e., s.552.

²⁹³ Pierre, a.g.e, ss.689-690.

onun, partilerinin arzu ve isteklerinden etkilenen vekiller tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmasına engel olunmasını amaçlamalıdır.²⁹⁴

Ülkemizde Meclis araştırma komisyonlarının tanık çağırma ve dinlemesi Meclis İçtüzüğü'nün 105. maddesinde düzenlenmiştir. Meclis araştırma komisyonu, söz konusu maddenin ikinci fıkrasında sayılan kurumların “ilgililerini” huzuruna çağırabilir ve kendilerinden bilgi alabilir. Buradaki “ilgili” kelimesinden anlaşılması gerekenin ne olduğu açık değildir. Türkçede “ilgili” kelimesinin, “sorumlu” kelimesi yerine de kullanıldığı gözönüne alındığında hükmün, o kurumun üst düzey yöneticilerini kastettiği sonucu çıkarılabilir. Ancak amaca uygun geniş bir yorumla “araştırma konusuyla ilgili” tüm memurların ve çalışanların dinlenmesinin de madde hükmü gereğince araştırma komisyonunun yetkileri dahilinde olduğu sonucuna varılması mümkündür.

Söz konusu ilgililerin komisyonun çağırısına uymak zorunda olduklarına dair herhangi bir düzenleme mevzuatımızda mevcut değildir. Bu kişilerin, komisyonun dinleme talebine olumsuz cevap vermesi halinde nasıl bir usul izleneceği belirlenmemiştir. İçtüzüğün 111. maddesi ile soruşturma komisyonlarına verilen tanıkları zorlayıcı yetkiler araştırma komisyonundan sakınılmıştır. İçtüzükte soruşturma komisyonları için açıkça düzenlenen yetkilerin araştırma komisyonları bahsinde geçmemesi nedeniyle bu komisyonların tanıkları ifade vermeye zorlayıcı yetkilerinin olmadığını düşünüyoruz.

TBMM araştırma komisyonları, İçtüzüğün 105. maddesinde ifade edilmese bile, ifadesine başvurulmasını gerekli gördüğü özel kişi veya kuruluşlardan da ifade vermesini veya tanıklık etmesini isteyebilir. Uygulamada bu yönde istemlerin yapıldığı ve bu istemlere kişi ve

²⁹⁴ Söz konusu dengeyi sağlamayı amaçlayan Hollanda düzenlemesi için bkz: Pierre, a.g.e., s.699.

kuruluşların kendi rızalarıyla uydukları görülmektedir.²⁹⁵ Ancak yukarıda belirttiğimiz gibi, komisyonun bu kişi veya kuruluşları ifade vermeye veya tanıklık etmeye zorlayıcı herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bir başka deyişle, özel kişiler ve kuruluşlar için araştırma komisyonlarına bilgi vermek konusunda hukuksal bir zorunluluk mevcut değildir. Aksi yöndeki bir uygulama hem İctüzüğe aykırı olur, hem de yargı yetkisinin yasama tarafından kullanılması sonucunu doğurur.²⁹⁶ Bu durum doğal olarak, komisyonun bilgi toplamakta büyük zorluklar yaşamasına neden olmaktadır. Öyle ki, 1994 yılında kurulan TBMM Liderlerin Mal Varlığını Araştırma Komisyonu Başkanı Mustafa Kul gazetecilere verdiği demeçte, hiçbir yerden belge alamadıklarını, komisyonun elinin-kolunun bağlı olduğunu ve sadece gelen bilgi ve belgelerle yetinmek zorunda kaldıklarını beyan etmiştir.²⁹⁷ Aynı şekilde Uğur Mumcu Araştırma Komisyonu da raporunun yetkiler bölümünde, üçüncü kişilerin yalnızca iyiniyet çerçevesinde komisyonlara bilgi vermesinin, çalışmaları zaafa uğrattığını belirtmiş ve “Meclis araştırma komisyonlarına batıdakilerine benzer bir şekilde yetkiler verilmesi”ni istemiştir.²⁹⁸

²⁹⁵ Örneğin 10/351, 399,417 sayılı Küresel Isınmanın Neden Olduğu Sorunların ve Oluşturduğu Riskin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu’nun dinlediği kişiler arasında Yeşil Düşünce Kültür Sanat Derneği temsilcileri ve özel Bolu Çimento Sanayi Tic.A.Ş. Gen. Mdr. Kemal Ümit de bulunmaktadır.

²⁹⁶ Bakırcı, a.g.e., s.506.

²⁹⁷ <http://www.gundemturkiye.org/detail.php?subject=&news=&date=1&dateop==&day1=23&month1=12&year1=1994&day2=1&month2=1&year2=1990&np=&id=8253> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

²⁹⁸ http://www.belgenet.com/rapor/mumcurapor_02.html (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

ii.a - Zorlayıcı Yetkiler

Siyasal tarihimize baktığımızda, komisyonlara bazı zorlayıcı yetkilerin tanındığını ve hatta bunların, bütün temel hukuk ilkeleri ihlal edilerek kullanıldığını görmekteyiz. Örneğin 1960 yılında Demokrat Parti milletvekillerinin istemi üzerine kurulan “CHP ve bir takım basın faaliyetleri” ile ilgili olarak kurulan araştırma komisyonu, çağırıldığı tanıklardan gelmeyen veya yalan beyanda bulunanların yanında, bilgi sakladığını düşündüklerinin de tutuklanması yoluna gitmekten çekinmemiştir.²⁹⁹ Bu uygulamanın doğru olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Araştırma komisyonlarına aşırı yetki vermek veya bunların kendilerinde aşırı yetki görmesi, hem kurumun siyasal olarak etki altında kalmasına neden olacak, hem de temel hak ve özgürlükler için tehdit teşkil edecektir. Bu nedenle, yukarıda bahsettiğimiz komisyonların silahsız bırakılmaması ve birey hakları arasındaki dengenin gözetilerek ülkemizde de tanık çağırma usulü ve tanık haklarıyla ilgili normatif bir düzenlemeye gidilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Fransa’da 1848 yılında, Meclis’in, Mayıs ve Haziran aylarında başgösteren olayları araştırmak için kurduğu komisyonun tanık çağırma konusunda hiçbir sorunu bulunmamaktaydı; komisyonu kuran Meclis kararı kendisini “bilgi vermeye muktedir herkesi huzuruna çağırma ve getirtme konusunda tam yetkiyle” donatmıştı.³⁰⁰

Ancak Meclis araştırma komisyonlarının yetkileri her zaman bu kadar geniş değildir. Söz konusu yetkiler ülkeden ülkeye değiştiği gibi, zaman içerisinde de değişmektedir. Tarihi süreç içerisinde komisyonların yetkileri kimi zaman, 1848 Fransa’sında olduğu gibi, artmış, kimi zaman ise azalmıştır. Ancak tanık çağırma ve dinleme, araştırma komisyonlarının ortaya çıktığı ilk zamanlardan bu yana mevcut olan kurumlardır.

²⁹⁹ Özbudun, a.g.e., s.116.

³⁰⁰ Pierre, a.g.e., s.690.

Tarihi sürece baktığımızda konuya ilişkin bir yasanın olmadığı 1800'lü yılların Fransa'sında tanıklar, basit bir mektupla veya araştırma komisyonunun imzasını taşıyan celpname ile çağırılmaktaydı. Masraflar sivil davalarda olduğu gibi vergilendirilmekteydi. Bu durumun istisnası, araştırma komisyonunun parlamentonun diğer Meclisinin bir üyesini dinlemek istemesi halinde yaşanıyordu. Bu durumda, dinlenmek istenen tanığa mektup veya celpname değil, iki ulak gönderiliyordu. Bu ulaklar tanığın huzuruna çıkıyor ve kendisinden tanıklık etmek üzere komisyona gelmesi rica ediliyordu.³⁰¹ Ancak tanıkların komisyona gelmemesi veya gelip yalancı tanıklık yapması hallerinde devreye girecek bir düzenleme mevcut değildi. Hatta genel ilke, komisyon önünde ifade vermeye çağırılan herkesin - memur veya özel kişi - bu çağırımı reddetme, reddetmiyorsa da komisyon önünde yalan söyleme hakkı olduğu yönündeydi.³⁰² Bu da milletin iradesini temsil eden Meclis'in kurduğu araştırma komisyonunun doğru ve kesin sonuçlara ulaşmasını engelliyordu. Öyle ki Bonnard eserinde, tanıkların komisyon önündeki ifadelerinde, herhangi bir cezayla karşılaşmadan gerçeği diledikleri gibi saptırabilmesine "komedi" yakıştırmasını yapmıştır.³⁰³

23 Mart 1914 tarihinde Fransa'da konuya ilişkin ilk düzenleme yürürlüğe girmiştir. 1880 Belçika yasasından esinlenen³⁰⁴ söz konusu düzenleme, konunun önemi ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ekseninde yarattığı tartışmalar nedeniyle hazırlanan ve yalnızca araştırma komisyonlarının tanık çağırma ve dinleme yetkilerini düzenleyen özel bir yasadır. Bu yasaya göre komisyon tarafından çağırılanların komisyonda, tıpkı mahkemede olduğu gibi tanıklık etmesi gerekliliği kanuna bağlanıyordu. Aynı şekilde

³⁰¹ Pierre, a.g.e., s.691.

³⁰² Barthelemy, a.g.e., s.245.

³⁰³ Bonnard, a.g.e., s.16.

³⁰⁴ Bonnard, a.g.e., s.14.

tanıklıktan kaçınmak, yalancı tanıklık ve tanığı etkilemek de yasa tarafından çeşitli cezalara çarptırılıyordu.³⁰⁵

Günümüz Fransa'sında ise komisyonların tanık çağırma ve dinlemesi 20 Temmuz 1991 tarihli yasayla düzenlenmiştir. Bu yasaya göre komisyon başkanı, gerek gördüğü takdirde, bir mübaşirle veya kamu gücünü haiz bir memurla tanığı çağırır. Çağrılan tanığın gelmemesi, yemin etmemesi veya ifade vermektan kaçınması halinde altı ay ila iki senelik bir hapis cezası ve buna eklenen bir para cezası öngörölmüştür. Ayrıca tanık, medenî haklarını kullanmaktan da men edilir. Araştırma komisyonunda verilen ifade sırasında Fransız Ceza Kanunu'nun yalancı tanıklık ve tanığa yalan ifade verdimeye ilişkin hükümleri uygulanır.³⁰⁶ Söz konusu yasaya göre tanıklar, inançlarına uygun şekilde yemin ederler. Ancak eski ve yeni Devlet Başkanlarının yemin etme zorunluluğı yoktur.³⁰⁷

ii.b - Bakanlar

Bakanlar için bir araştırma komisyonuna ifade vermek hiçbir zaman hukuksal bir zorunluluk olmamıştır. Bir bakan, eğer yararlı olacağını düşünüyorsa, istediğı zaman komisyona ifade verebilir. Ancak istemezse, ifade vermeye hiç gitmeyebilir.³⁰⁸ Önemli bir devlet görevini yerine getiren bir bakanın, komisyon önünde ifade vererek prestij kaybetmek istememesi doğal karşılanmalıdır. Ancak bu, komisyonun bazı bilgilerden mahrum kalmasına ve Meclisin bilgilendirilmesi işleminin eksik kalmasına yol açacaktır. Bu nedenle bakanın, ifade vermektan tamamen kaçınmak yerine, istenen bilgileri ve sorulan soruların cevaplarını yazılı olarak komisyona iletmesi daha uygun olacaktır.

³⁰⁵ Vedel, a.g.e., s.415.

³⁰⁶ Lavroff, a.g.e., s.552 ; Turpin, a.g.e., s.490 ; Leclercq, a.g.e., s.631.

³⁰⁷ Chagnollaud, a.g.e., s.331.

³⁰⁸ Barthelemy, a.g.e., s.217.

ii.c - Memurlar

Bakanlar gibi memurların da araştırma komisyonları tarafından dinlenmesi tarihi süreç içerisinde çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Memurların sıradan vatandaştan farklı bir konumda olmalarından dolayı 1842 yılında Fransa'da bir kuvvetler ayrılığı sorunu ortaya çıkmıştır. Bir araştırma komisyonu başkanı, İçişleri, Adalet ve Maliye Bakanlıklarına yazı göndererek altlarında çalışan bazı memurları komisyona tanık sıfatıyla çağırmıştır. Dönemin İçişleri Bakanı bu istemi kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bulmuştur:

“Meclislerin memurlarla ilişkisi ancak bakanlar aracılığıyla mümkündür; Meclisler önünde sadece onlar sorumludur ve tüm bakanlığı temsil ederler. (...) Komisyonun şahsıma sormaya karar verdiği tüm bilgileri vermeye hazırım; tüm sorularına cevap vereceğim; benim aracılığımla istenecek tüm bilgileri aktarmak için çabalayacağım. Ancak memurları, görevlerini terkederek komisyonla doğrudan iletişime geçmek üzere yetkilendiremem.”³⁰⁹

1914 tarihli araştırma komisyonlarına tanık çağırılması ve dinlenmesi konusunu düzenleyen kanunda Fransa'daki memurlara ilişkin açık bir hükme yer verilmemiştir. Fakat memurların, ancak bakanlarının eşliğinde ya da en azından izin vermesi üzerine komisyonlar tarafından dinlenebilmesi ilkesinin korunması gerektiği kabul edilmektedir.³¹⁰

Bazı ülkelerde ise memurlara, görevini gerçekleştirirken ve yasaya uygun isteklerinin yerine getirilmesinde komisyona yardım etme görevi yüklenmiştir. Ancak bu yardım ancak istenen belgelerin aktarımı, tanıkların çağırılması ve çağrıya uymayan tanıklara karşı alınacak önlemlerle ilgili

³⁰⁹ Pierre, a.g.e., s.694.

³¹⁰ Barthelemy, a.g.e., s.228. Aynı yönde görüş için bkz: Özbudun, a.g.e., s.113.

olabilmektedir.³¹¹ Komisyonun memurlardan isteyebileceği tüm yardım bunlardan ibarettir.

ii.d - Yargı Mensupları

Memurlar gibi tanıklık açısından sorunlu bir grup da yargı mensuplarıdır. Acaba yargı mensupları Meclis araştırma komisyonları tarafından tanık olarak çağrılabilir mi? Ya da bu komisyonlara istenen belgeleri vermekle yükümlü müdür? Örneğin 9 Kasım 2005 tarihinde Şemdinli'de PKK terör örgütü eski üyesi Seferi Yılmaz'a ait kitapçı bombalanmış, bir kişi ölmüş, bombayı attığı öne sürülen bir kişinin sığındığı otomobil halk tarafından durdurulmuş ve içindeki üç kişi tartaklanarak polise teslim edilmiştir. Zanlılar emniyetten olduklarını iddia etmiş ve bu üç kişinin serbest bırakıldığı iddiası üzerine Şemdinliler sokaklara dökülmüş ve polis noktası ateşe verilmiştir. Otomobilde keşif yapan savcı ve CHP Hakkari Milletvekili Esat Canan'ın üzerine de ateş açılmış, bir kişi de burada ölmüştür. Olaylar üzerine TBMM'de bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Aynı zamanda Van Cumhuriyet Savcısı Ferhat Sarıkaya da olaylarla ilgili yargısal süreci başlatmış ve hazırladığı iddianameyi Meclis araştırma komisyonuna göndermiştir. Acaba Savcının bu hareketi kendisi için bir yükümlülük müdür?

Yakın bir zamanda ülkemizde yaşanan bu olay vesilesiyle de gündeme gelen bu sorunun kökeni kuvvetler ayrılığı ilkesindedir. Genel ilke olarak yargı mensuplarının ve özellikle sorgu hakimlerinin, kuvvetler ayrılığı ilkesi nedeniyle, çalışmalarını ancak yargısal bir mahkemeye sunması gerektiği kabul edilir. Bunun nedeni, hukuk düzeni dışındaki başka bir otoritenin emri altına giren bir yargı mensubunun durumunun, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ağır şekilde ihlali anlamını taşıyacak olmasıdır.³¹²

³¹¹ Örneğin Hollanda'da 1850 tarihli kanunun 3. maddesinde buna benzer bir düzenleme bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Pierre, a.g.e., s.699.

³¹² Bonnard, a.g.e., s.25.

Ancak Bonnard, duruma amaçsal açıdan yaklaşmaktadır. Ona göre sorgulanması gereken önce kuvvetler ayrılığının varlık nedenidir. Bonnard'a göre kuvvetler ayrılığı, bireysel hak ve özgürlüklerin zarar görmesini engellemek amacıyla oluşturulmuş bir ilkedir. Dolayısıyla ilkenin bu amacını zedelemeyen ihlaller, kabul edilebilir, makul ihlallerdir. Bonnard konuyu şu ilginç örneklerle açıklamaktadır: Şayet, komisyonun sözlü olarak veya yazılı belge olarak istediği bilgiler, istek yapılmadan önce elde edildiyse sorun yoktur. Çünkü bu durumda, yargı organları tarafından, tüm tanık haklarına saygı duyularak elde edilen bilgiler söz konusudur. Bunların Meclis araştırma komisyonu ile paylaşılması birey hak ve özgürlüklerine zarar veremez. Dolayısıyla, bu bilgilerin komisyon tarafından kullanılmasından korkulmasına gerek yoktur. Fakat, eğer yargı mensupları, daha önce elde ettikleri bilgi veya belgelerle değil de, doğrudan ve sadece araştırma komisyonunun emirleri doğrultusunda hareket ediyorsa sorun var demektir. Bu durumda kuvvetler ayrılığı ilkesi kabul edilemez şekilde ihlal edilmiştir.³¹³

Kanımızca Bonnard'ın görüşü, muğlaklığa sebebiyet vermesi ve konunun önemi nedeniyle kabul edilebilir değildir. Hangi bilgi veya belgenin istenmesinin hangi birey hak veya özgürlüğünü ihlal edeceğini tespit etmek her zaman örnekteki gibi kolay olmayacaktır. Kanımızca, temel hak ve özgürlükler bakımından toplumsal bilince ulaşamamış bizim gibi ülkelerde bu durum suiistimallere yol açmaya müsaittir. Kaldı ki, klasik kuvvetler ayrılığı ilkesinde yasama ve yürütmenin birbirini etkilemesi mümkünken (ve bu şekilde çeşitli yönetim biçimlerine teorik zemin hazırlanabiliyorken) yargı, bunlardan tamamen ayrı şekilde değerlendirilir. Bunun nedeni, yargının gerçekleştirdiği işlevin yasama ve yürütmeden çok farklı olmasının yanında, kanımızca, bu iki kuvvetten hiçbir şart altında etkilenmemesi gereğidir.

³¹³ Bonnard, aynı yer.

Bu nedenle Şemdinli'deki olaylarla ilgili olarak, Van Cumhuriyet Savcısı'nın hazırladığı iddianameyi Meclis araştırma komisyonuna göndermesinin yerinde bir işlem olmadığını düşünüyoruz. Hatta denebilir ki, araştırma komisyonunun bu yönde bir istemi olsaydı bile Savcı'nın bu istemi kuvvetler ayrılığı ilkesini gerekçe göstererek reddetmesi gerekirdi.

iii - Tanık Hakları

Meclis araştırma komisyonlarında tanıklık yapanların ne gibi hakları olduğu, olağan yargı davalarında tanıklara tanınan hakların kendilerine de tanınıp tanınmadığı, ifadelerinden dolayı suçlanıp suçlanmayacakları tarihsel süreç içerisinde yoğun tartışmalara neden olmuştur.

Tanık, ceza muhakemesi hukuku açısından, taraflardan olmayan, fakat olayın tanığı olmuş bir kişidir. O olay hakkında beş duyusu ile edindiği bilgileri sübut konusunda karar verecek olan mahkemeye veya onun yerine duruşma yaparak tanık dinlemeye yetkili kılınmış bir mahkemeye veya hakime sözlü olarak aktarır.³¹⁴

Türkiye'de tanık sıfatı, ceza hukuku açısından, ancak yetkili hâkim önünde kazanılır. Bu açıdan, “bir olaya tanık olmak” başka şey, “tanıklık etmek” başka şeydir.³¹⁵ Bunlardan ilki fiilî bir durumken ikincisi hukuksal bir süje haline gelmek anlamını taşır. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 43. maddesi uyarınca tanık, usulünce çağırılınca, ön ve soruşturmada gelmek mecburiyetindedir. Ayrıca aynı Kanunun 54. maddesi tanığın yemin etmeye mecbur olduğunu düzenlemektedir. Bunlar gibi çeşitli yükümlülükleri bulunan tanıklar, bunların karşılığında çeşitli hak ve yetkilerden yararlanır.

³¹⁴ N.Kunter / F.Yenisey, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, Arıkan Yayınevi, 2005, s.208.

³¹⁵ N.Kunter / F.Yenisey / A.Nuhoğlu, Ceza Muhakemesi Usulü, İstanbul, Beta Yayınevi, 2006, 614.

Oysa Meclis araştırma komisyonlarının yargısal yetkisi yoktur; komisyonlar ne mahkeme ne de yetkili yargıç niteliklerine sahip değildir. Bu nedenle, kendilerine ifade veren kişiler ceza muhakemesi hukuku açısından tanık sıfatı kazanmaz; Ceza Muhakemesi Kanununda belirtilen hak ve yetkilerden yararlanamaz.

Meclis araştırma komisyonlarında ifade veren özel kişiler veya kamu görevlileri, ifadelerinden dolayı cezaî takibata uğrayabilir. Sözleri suç unsuru taşıdığı şüphesiyle savcılık tarafından haklarında soruşturma açılabilir. Örneğin, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı, Şemdinli Olaylarını Araştırma Komisyonuna ifade veren Hakkari Belediye Başkanı Metin Tekçe'nin gazetelere yansıyan sözleri üzerine, Tekçe hakkında "terör örgütünü övme" suçlamasıyla soruşturma açmıştır.³¹⁶

Günümüzde Fransa'da, bu konuda herhangi bir şüphe yoktur: Araştırma komisyonlarında tanıklık edenler tıpkı mahkemelerde tanıklık edenler gibi ve onlarla aynı şartlarda hukuksal korumadan yararlanır.³¹⁷

Ancak bu sonuca kolay ulaşılmamıştır. Daha önce, Fransa'daki mahkeme kararları bunun tersini söylemekteydi. Araştırma komisyonlarında tanıklık edenlere söz konusu hukuksal korumanın tanınmamasının gerekçesi, bu komisyonların huzuruna çıkmanın, buralarda ifade vermenin ve yemin etmenin zorunlu olmamasıydı.

26 Temmuz 1878 yılında Bordeaux Temyiz Mahkemesi, 1877 seçimleriyle ilgili olarak kurulan bir Meclis araştırma komisyonuna ifade veren bir tanığın yasal olarak tanık sıfatı taşımadığına ve yargı makamları önündeki tanıklara tanınan dokunulmazlıktan yararlanamayacağına hükmetmiştir. Olayda söz konusu komisyon, Bay Labadie'yi 14 Ekim 1877 tarihinde yapılan seçimlerde Cartelaigue Belediye Başkanı Bay Moreau'nun

³¹⁶ <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=4092474&tarih=2006-03-16> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

³¹⁷ Bonnard, a.g.e., s.19.

nasıl bir tavır takındığını sormuştur. Bay Labadie Belediye Başkanının hakaret edici ve kötüleici bir siyaset yürüttüğünü ifade etmiştir. Bunun üzerine Bay Moreau, komisyonun tanığını sözlerinden dolayı mahkemeye vermiştir. Bay Labadie, Blaye Mahkemesi'nde dava konusu sözlerinin Meclis araştırma komisyonu önündeki tanıklığı sırasında söylenmiş olduğunu, dolayısıyla korunduğunu ve aleyhlerinde yargı yoluna başvurulamayacağını ifade etmiştir. Ancak Blaye Mahkemesi, 21 Mart 1878 tarihinde vermiş olduğu kararda özetle, tanık sıfatının ancak bu sıfatı verebilecek organlar önünde kazanılabileceğini ve bu organların da sadece yargı organları olduğu düşüncesindedir. Mahkeme'ye göre bir yasa tarafından görevlendirilmeyen Meclis araştırma komisyonunun bu sıfatı verme yetkisi yoktur. Dolayısıyla Bay Labadie'nin, araştırma komisyonu önünde ifadesini sunarken tanık sıfatı kazanmadığı ve sözlerinden dolayı sorumlu tutulabileceği görüşündedir. Bay Labadie karara karşı Bordeaux Mahkemesi'nde temyiz yoluna başvurmasına karşın bu mahkeme de aynı görüşü paylaşmıştır ve ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır. Temyiz mahkemesi kararında, ilk karara ek olarak, araştırma komisyonlarından birinde görev alan bir milletvekilinin Millet Meclisi'nde "yasanın bize, kimseyi zorla huzurumuza çıkartma yetkisi vermediğini biliyorduk" şeklindeki ifadesini de gerekçesine dayanak yapmıştır.³¹⁸

Mahkemenin bu kararı doktrinde yoğun şekilde eleştirilmiştir. Kararı eleştiren hukukçulardan biri olan Laferrière mahkemenin görüşünü kabul edilemez olarak nitelemiştir. Ona göre, bir araştırma komisyonu önünde ifade veren tanıkların parlamenterlere veya bir yargı makamı önündeki tanıklara tanınan hakların tümünden yararlandırılmaması kabul edilebilir; ancak yasaya uygun şekilde ifade almak için kurulmuş bir komisyona tanıklık ederek icra ettikleri görev kesinlikle yasaldir. Dolayısıyla bir suç teşkil edemez.³¹⁹

³¹⁸ Pierre, a.g.e., s.692.

³¹⁹ Pierre, aynı yer, 1 numaralı dipnot.

Aynı şekilde Sirey dergisi yazarlarından Labbey de kararı sert şekilde eleştirmiştir. Yasanın Meclis'e tanıdığı yargılamanın bir araştırma yapılmasını zorunlu kıldığını düşünen Labbey, bu nedenle kişilerin Meclis'e doğruyu söylemesinin bir ödev haline geldiğini iddia etmiştir.³²⁰ Bir ödevin yerine getirilmesi sırasında suç işlenemez. Bu yüzden tanık, ödevini icra ederken yani ifade verirken herhangi bir hukuksal takibe uğrayamaz. Aynı şekilde, Labbey'e göre araştırma kurumu söz konusu olduğunda Meclis hakim gibidir. Bir olayı aydınlatabilmesi gerekir. Ancak bunu tanıklar olmadan nasıl yapacaktır?

Bordeaux Mahkemesi'nin kararı uygulamada da yansımaları bulmuştur. 1880 tarihinde, eski bir Savaş Bakanı hakkında açılan Meclis araştırma komisyonuna şikayetçi sıfatıyla çağrılanlardan biri, komisyona tanık listesini vermeden önce tanıkların, aynı bir mahkemedeği gibi korumadan yararlanmalarını ve sadece yalancı tanıklık etmeleri halinde hukuksal takibata uğrayabilmeleri garantisinin verilmesi isteğinde bulunmuştur. Bunun üzerine komisyon, kendisini bir yargısal yetki ile donatılmış olarak kabul ettiğini, bu nedenle tanıkları yemin altında dinleyeceğini açıklamıştır. Böylece tanıklar, tıpkı bir yargı makamı önündeki gibi korunacaklardır. Komisyon'un açıklamasına göre gerçeği söyledikleri takdirde hiçbir şeyden korkmalarına gerek yoktur; çünkü söz konusu olan komisyonun otoritesidir.³²¹ Bu kararla birlikte tarihte ilk kez, bir Meclis araştırma komisyonu önünde tanıklık eden kişilerin sıfatı, mahkemelerde tanıklık eden kişilerin sıfatıyla eşit seviyeye yükseltilmiştir. Bundan böyle, yalancı tanıklık hali dışında, "kimse bir araştırma komisyonu önünde yaptığı tanıklık nedeniyle hukuksal takibe uğrayamaz" ilkesi hayata geçmiştir.

Söz konusu ilke Fransa'da, 1914 tarihli kanunla yasal zemine de kavuşmuştur. Bundan böyle, Meclis araştırma komisyonlarının çağırıldığı

³²⁰ Sirey, II, 1878, s.225, aktaran: Pierre, a.g.e., s.693, 1 numaralı dipnotun devamı.

³²¹ Pierre, a.g.e., ss.693-694.

tanıklar, mahkemeler tarafından çağrılan tanıklarla aynı yükümlülükler altına sokulmuştur. Buna bağlı olarak, hukuksal koruma kurumu, bu yükümlülüklerin karşılığı olarak ve tanığın “nefretsiz ve korkusuz” ifade vermesini sağlamak amacıyla komisyonlara ifade veren tanıklar için de devreye girmiştir.

b - Yetki Aşımı

Parlamente rejimin unsurlarından olan yürütme denetiminin gerçekleşme araçlarından olan Meclis araştırma komisyonlarının yetkilerini aşmaları, bizzat hizmet ettikleri rejimin zarar görmesine neden olur. Komisyonların kendilerine verilmiş olan yetkilerle yetinmemeleri ve daha ileri gitmeleri parlamente sistem içerisinde kurulan dengeyi bozar. Bu nedenle komisyonların yetkilerini sınırları içerisinde kullanmaları sağlanmalıdır.

Meclis araştırma komisyonları, yukarıda belirttiğimiz ve Anayasamızda açıkça yazdığı üzere yalnızca Meclisin bilgilendirilmesi amacıyla kurulur. Araştırma komisyonları, bilgilendirme görevlerini aşarak bir kimsenin cezaî veya hukuksal sorumluluğuna karar veremez.³²² Komisyon, çalışmaları sırasında bilgisine başvurduğu kişileri suçlayamaz.³²³

³²² Bu noktada Onar'ın, araştırma komisyonlarının, hükümet üyelerinin cezaî ve hukuksal sorumluluğunu saptamaya yönelik araştırma yapabilecekleri görüşüne katılmıyoruz. Kanımızca, Meclis araştırma komisyonları salt bilgi toplamak amacıyla kuruldukları için, hükümet üyeleri dahil kimse hakkında cezaî veya hukuksal sorumluluk araştırması yapamaz. Onar'ın görüşü için bakınız: Onar, a.g.e., s.70.

³²³ TBMM'nin 19. yasama döneminde kurulan Liderlerin Mal Varlığını Araştırma Komisyonu'na ifade vermektan kaçınan Tansu Çiller, itiraz dilekçesinde neyle suçlandığının belirtilmesini ve bu bağlamda kendisine yöneltilecek soruların tarafına iletilmesini talep etmiştir. Bknz: <http://www.radikal.com.tr/1998/10/01/politika/tan.html> (04.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.) Oysa Sayın Çiller'in, bu nedenle ifade vermektan kaçınmak yerine, suçlama şeklindeki soruları, komisyonun bir araştırma komisyonu olduğu ve suçlama yetkisinin olmadığı gerekçesiyle reddetmesi daha doğru ve hukuksal bir yol olurdu.

Araştırma raporlarında suç isnat edilemez.³²⁴ Komisyonların ilke olarak herhangi bir karar dahi alamaması gerekir. Raporda ancak, olayların sunumu ve tavsiyeler yer alabilir.³²⁵

Oysa bazı araştırma komisyonu raporlarında bu ilkelere aykırı şekilde hareket edilmiştir. Örneğin yakın tarihli bir Meclis araştırma komisyonu³²⁶ raporunun³²⁷ karar bölümünde adlî makamların olayın aydınlatılmasında nasıl eksik kaldığı ve neler yapmaları gerektiği sıralanmış ve araştırılan olayla ilgili olarak Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunulmuştur. Anayasa tarafından yalnızca Meclisi bilgilendirmekle yetkilendirilen komisyon, suç duyurusunda bulunmakla yetinmemiş, hakkında işlem yapılması “gereken” görevliler hakkında adlî personelin Adalet Bakanlığınca, Emniyet personelinin İçişleri Bakanlığınca bir kez daha araştırılması ve tespit edilecek sorumluların “cezalandırılması” istenmiştir.³²⁸ Ancak söz konusu Meclis araştırma komisyonu bu noktada da durmamış ve olayla ilgili olarak adı geçen görevlilerin adlarını başlık haline getirmiş ve söz konusu görevlilerin olayda hangi suçları işlediğini “tespit etmiştir”.³²⁹ Komisyona göre, aralarında eski Emniyet müdürleri, TBMM eski başkanları, Cumhuriyet Savcıları ve eski İçişleri Bakanlarının da yer aldığı

³²⁴ Karşı görüş için bkz: Pierre, a.g.e., s.714.

³²⁵ Lavroff, a.g.e., s.553.

³²⁶ 2005 tarihli Milletvekilleri Lojmanlarında Mustafa Güngör'ün Öldürülmesinin Aydınlatılması ve Sorumluların Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu, esas no: 10/185, dönem: 22, yasama yılı:3. Söz konusu komisyonun adı da araştırma komisyonlarının yetkileri dahilinde olmamasına rağmen “sorumluların belirlenmesi” ibaresini taşımaktadır. Bu görevlendirme bazı kişilere sorumluluk yüklemeyi gerektirdiği için araştırma komisyonu yetkisini, daha en başından aşmıştır.

³²⁷ Rapor için bkz: <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1056.pdf> (6 Temmuz 2007 tarihinde ziyaret edildi.)

³²⁸ a.g.r., s.142.

³²⁹ a.g.r., ss.143-147.

oniki kişiden altısı görevini ihmal etmiştir, beşi ise görevini kötüye kullanmıştır. İçişleri Eski Bakanı Mustafa Kalemli hakkında ise olayda başarısız olması nedeniyle Meclis Soruşturması açılması gerektiği iddia edilmiştir. Kanımızca, bu haliyle söz konusu rapor, bir Meclis araştırma komisyonu raporundan çok bir ilk tahkikat raporudur. Bir araştırma komisyonu raporunda bu gibi hükümlerin yer alamaması gerekir. Komisyonun olaylarla ilgili olarak Meclisi bilgilendirmekten başka amacı olamaz. Meclis araştırma komisyonları kimseye suç isnat edemeyecekleri gibi savcılıklara suç duyurusunda da bulunamaz.³³⁰ Komisyon, bir soruşturma komisyonu kurulmasını bile isteyememelidir. Aksi halde, ilk durumda yargı organlarının, ikinci halde ise Meclisin iradesi yönlendirilmeye çalışılmış ve bu yolla sınırlanmış olacaktır. Bilgilendirilmesinin ardından arzu ederse Meclis, kendi isteğiyle, olayla ilgili bir soruşturma komisyonu kurulmasına karar verebilir. Aynı şekilde gerekli gördükleri takdirde savcılar da kamuoyuna açıklanan bilgileri suç duyurusu kabul ederek işlem yapabilir. Bunlar için araştırma komisyonunun fazladan bir istekte bulunması gereksiz olduğu gibi yetkisini de aşmak anlamını taşıyacaktır.

Aynı şekilde komisyonlara, parlamenter rejimin gerektirdiğinden daha fazla yetki tanınması da sorunlara yol açabilir. Bu durumda, Fransa'da 1875 ve 1946 Anayasası dönemlerinde olduğu gibi, parlamento, hükümet karşısında aşırı şekilde güçlenebilir. Bu anayasalar zamanında Fransa'da hem daimi, hem de geçici komisyonlar son derece güçlüydü. Teknik yeterlilikleri veya aynı komisyona sürekli üye olmaktan kaynaklanan nedenlerle komisyonların üyeleri konularında özelleşmişlerdi. Ayrıca içtüzük de komisyonlara tartışmalar sırasında geniş yetkiler tanıyordu. Bunun sonucunda araştırma komisyonları Meclis çalışmalarına damgasını vurmuştu.

³³⁰ YÖK Araştırma Komisyonu Başkanı Mustafa Gül, elde ettikleri bilgiler ışığında hazırladıkları raporu Meclise sunmalarının ardından İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunmuştur. Ancak bunun, komisyon adına yapılmış bir başvuru değil, bireysel bir başvuru olduğu kabul edilmelidir. Bknz: [http://www.yenisafak.com.tr/diziler/universite/universite07 .html](http://www.yenisafak.com.tr/diziler/universite/universite07.html) (06.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

Bu duruma isyan eden Fransız siyasetçi Michel Debré “çok sayıda komisyon ve çok güçlü komisyonlar, işte parlamenter rejimle bağdaşmayan iki olgu” diye yazmıştır.³³¹

Bizim siyaset tarihimizde de buna benzer dönemler yaşanmıştır. Örneğin 18 Nisan 1960 tarihinde Demokrat Parti Bursa Milletvekili Mazlum Kayalar ve Denizli Milletvekili Baha Akşit tarafından verilen “CHP’nin yıkıcı, gayri meşru ve kanun dışı faaliyetlerinin araştırılması hakkında Meclis tahkikatı açılması” önergesi Meclis tarafından kabul edilmiştir.³³² Başlığında dahi bir araştırma komisyonunun, yetkisi olmaması nedeniyle varamaması gereken hükümleri barındıran önergenin görüşülmesi sırasında CHP lideri İsmet İnönü meşhur “Bu yolda devam ederseniz, sizi ben bile kurtaramam” sözünü söylemiştir. Buna rağmen kurulması kabul edilen komisyon, İstanbul ve Ankara üniversitelerindeki hukuk profesörleri tarafından Anayasaya aykırı bulunmuştur.³³³ Komisyona, 27 Nisan 1960 tarihinde kabul edilen 7468 numaralı kanunla yargısal yetkiler tanınmış ve yaptığı araştırma ilk tahkikat olarak kabul edilmiştir.³³⁴ Komisyonun kurulmasından yaklaşık bir buçuk ay sonra, 27 Mayıs 1960 tarihinde Silahlı Kuvvetler yönetime el koymuştur. Hükümet darbesinin tek nedeni elbette ki söz konusu komisyonun kurulması değildir, ancak komisyonun kuruluşu ve ardından patlak veren olaylar darbenin gerekçeler listesine eklenmiştir.

³³¹ Lavroff, a.g.e., s.534.

³³² Önergenin başlığı tam olarak şu şekildedir: CHP’nin yıkıcı, gayri meşru ve kanun dışı faaliyetlerinin memleket sathında cereyan tarzı ve bunların mahiyetlerinin nelerden ibaret olduğunu tahrik, tespit ve memleketin her tarafında yaygın bir halde görülen kanun dışı siyasî faaliyetlerin muhtelif sebeplerine intikal etmek, matbuat meseleleriyle adlî ve idarî mevzuatın ne suretle tatbik edilmekte olduğunu tetkik eylemek üzere Meclis tahkikatı açılmasını isteyen önerge. Bakınız: <http://www.mertada.com/tarih-ansiklopedisi/510-1969.html> (6 Temmuz 2007 tarihinde ziyaret edildi.)

³³³ E.J.Zürcher, *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005, s.349. Komisyonun hukuka aykırılığıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Özbudun, a.g.e., s.114-116.

³³⁴ Onar, a.g.e., s.72.

Buna karşın, yetki aşımının işe yaradığı ülkeler de yok değildir. Meclis araştırma komisyonlarının yetkilerinin son derece sınırlı olduğu ülkelerde yetkinin aşılması, çağdaş parlamenter rejimlerdeki araştırma komisyonlarının yetkilerine ulaşılabilmesinin tek yoludur. Bazı Meclis araştırma komisyonları, hükümetin politikasının genel denetimini gerçekleştirmekten çok, politikanın detaylarına girmektedir. Bu yolla ülkenin mevcut zayıflık ve noksanlıklarına dikkat çekerek hükümetin politik ajandasını değiştirdikleri dahi görülmektedir. Bu yöndeki düşünceler yayıldıkça kamuoyu gözündeki önemleri daha da artmakta ve böylece hükümetin de dikkatini daha fazla çekmektedirler.³³⁵

c - Görev Süresi ve Çalışmalara Son Verilmesi

Meclis araştırma komisyonları geçici komisyonlardır. Üç halde çalışmaları sona erer. Bunlardan ilki süredir. Görev süreleri içerisinde kendilerinden istenen raporu hazırlarlar ve bunun ardından dağılırlar. Böyle bir sürenin öngörülmesinin nedeni komisyonları, işlerini hızla bitirmeye teşvik etmek ve araştırma konusu olayın, Meclis önüne gelinceye kadar güncelliğini kaybetmesini önlemektir.³³⁶ Çalışmaları sona erdiren ikinci hal, yargısal süreçle birlikte araştırma komisyonunun devam etmesinin mümkün olmadığı Fransa gibi ülkeler için geçerlidir. Bu ülkelerde Meclis araştırma komisyonunun çalışmaları sürerken konuyla ilgili bir yargısal sürecin başlaması halinde, komisyon kendiliğinden çalışmalarına son verir. Komisyonların görevini sona erdiren üçüncü hal ise seçimlerin yenilenmesidir.

i - Sürenin Dolması

Türkiye’de 16 Mayıs 1996 tarihli değişiklik öncesinde Meclis araştırma komisyonlarının çalışma süresi ile ilgili olarak Anayasa veya İçtüzükte belli bir süre öngörülmemiştir. Bunun, hem olumlu, hem de olumsuz yönleri

³³⁵ Zambiya örneği için bkz: Burnell, a.g.m., s.305.

³³⁶ Özbudun, a.g.e.,s.117.

vardır. Çok karmaşık olaylarda araştırmanın derinleştirilebilmesi ve süre sıkışıklığının yaşanmaması olumlu yönlere örnek verilebilir. Örneğin 19. dönemde kurulan TBMM Uğur Mumcu Araştırma Komisyonu çalışmalarına 9 Şubat 1993 tarihinde başlamış ve 12 Ekim 1995 tarihinde son vermiştir. Neredeyse üç sene süren çalışma sonunda, karşılaşılan devlet sırları nedeniyle eksikleri olmasına karşın, kapsamlı ve tatmin edici bir rapor hazırlanmıştır. Ancak, süre sınırının olmaması nedeniyle araştırma komisyonlarının, çalışmalarını keyfî nedenlerle yavaş yürüttüğü ve raporlarını oldukça geç teslim ettiği de sıkça karşılaşılan bir durum olmuştur.³³⁷ Hatta bu komisyonlar, komisyon başkanları tarafından birer makam olarak kullanıldığından, yasama dönemi başında kurulan komisyonların çalışma süresi, gereksiz şekilde dönem sonuna kadar uzayabilmekteydi.³³⁸ Bunun yanında, siyasal veya toplumsal bir olayın araştırıldığı komisyon çalışmalarının kısa sürede bitirilmesi, söz konusu olayın güncelliğini kaybetmemesi açısından da önemlidir. Bu nedenlerle yapılan değişiklikten sonra Meclis araştırma komisyonlarının görev süresi TBMM İçtüzüğü'nün 105. maddesinin ikinci fıkrasıyla belirlenmiştir. Buna göre süre, Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca kararlaştırılır. Ancak bu sürenin üç aydan fazla olamayacağı aynı fıkrada yer alan bir sonraki cümleden anlaşılmaktadır. Süre, komisyon başkanlık divanının seçildiği an başlar.³³⁹

Fransa'da 1977 yılına kadar Meclis araştırma komisyonlarının görev süresi dört ay olarak belirlenmişti. Günümüzde ise komisyonların görev süresi altı aydır.³⁴⁰ Süre, komisyonu kuran kararın kabul edildiği an

³³⁷ İba, *Parlamentar...*, s.93.

³³⁸ Bakırcı, a.g.e., s.506.

³³⁹ İba, *100 soruda...*, s.203.

³⁴⁰ Leclercq, a.g.e., s.630 ; Acquaviva, a.g.e., s.188 ; Turpin, a.g.e., s.490 ; Ardant, a.g.e., s.570.

başlar.³⁴¹ Komisyonlardan, altı aylık süre içerisinde raporlarını hazırlayarak Meclis'e sunmaları beklenir. Raporu bu süre içerisinde sunamamaları halinde görev süreleri uzatılmaz. Bu süre Fransız doktrininde ve uygulamada, bir araştırma komisyonun üstlendiği görevin kapsamı, yapılması gereken çalışmaların ve dinlenmesi gereken kişilerin önemi düşünüldüğünde kısa bulunmaktadır.³⁴² Görevlerini tamamlamalarının ardından bir sene boyunca aynı konuda yeni bir araştırma komisyonu kurulamaz.³⁴³

Meclis araştırma komisyonları araştırmalarını, kendilerine verilmiş olan süre içerisinde bitiremeyebilir. Bu halde, Fransa'da değilse de, genelde süre uzatımına gidilir. Türkiye'de araştırma komisyonları, kendilerine verilen üç aylık sürede araştırmalarını tamamlayamazsa kendilerine bir aylık ek bir süre verilebilir. Bu süre kesindir. Bundan başka süre verilemez. Uygulamada komisyonlara, çalışmalarını tamamlamak için üç ay süre verildiği, ancak son derece kısa olan bu sürede³⁴⁴ çalışmaların tamamlanmadığı görülmektedir. Bu yüzden neredeyse tüm komisyonlar ek süre talebinde bulunmaktadır.

Komisyon kendisine verilen bu ek süreye rağmen çalışmasını tamamlayamadığı takdirde, Meclis İçtüzüğü'nün 105. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, süre bitiminden itibaren onbeş gün içinde araştırmanın tamamlanmamasının nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde

³⁴¹ Lavroff, a.g.e., s.551.

³⁴² Aynı yer.

³⁴³ Acquaviva, a.g.e., s.188 ; Turpin, a.g.e., s.490.

³⁴⁴ Susurluk kazasının ardından ortaya çıkan karmaşık ilişkileri araştırmak üzere kurulan 10/89 sayılı Susurluk Araştırma Komisyonu raporunun Genel Değerlendirme bölümünün girişi, çalışma süresi açısından bir isyan niteliğindedir: "(...) komisyonumuzun çalışması için gerekli olan sürenin azlığı, yetkilerinin kısıtlılığı ve araştırma konularının genişliği karşısında büyük fedakarlıkla dört aylık bir sürede elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde konu değerlendirilmiştir."

Genel Kurulda görüşme açılır. Araştırma komisyonuna uygulanacak bir yaptırım bulunmadığından, ya bu görüşme ile yetinilir ya da yeni bir komisyon kurulur.

Bakırcı'ya göre İçtüzükte Genel Kurulun yeni bir komisyon kurmakla yetkilendirilmesinin iki nedeni olabilir. Bunlardan ilki, komisyon üyelerini daha iyi bir çalışma ortaya koymak için teşviktir. TBMM, bilgilenecek bir konuda, çalışmalar tamamlanamadığı için sağlıklı bir şekilde bilgilenebilirdi. Halbuki üyeler daha özenli çalışsaydı çalışma tamamlanabilirdi. O yüzden, bilgilendirmeyi sağlayabilecek yeni bir komisyon kurarken eski komisyonun üyelerinin bu yeni komisyona seçilmemesi gerekir. Bu bir anlamda, üyelere yaptırım uygulanmasıdır. Böyle bir sonuçla karşılaşmak istemeyen üyeler çalışmalarını sonuçlandırmaya çalışacaklardır. Bakırcı'ya göre ikinci neden ise, araştırma komisyonunun elinden geleni yapmasına rağmen çalışmalarını tamamlayamamış olması, buna karşın TBMM'nin halen bilgilenemeye ihtiyaç duymasıdır. Bu durumda, eski komisyon üyeleri, yeni kurulacak komisyona yeniden seçilebilmelidir. Böylece aslında, eski komisyonun süresi, İçtüzük hükmüne rağmen uzatılmış olacaktır.³⁴⁵

ii - Yargısal Sürecin Başlaması

Bazı ülkelerde Meclis araştırma komisyonunun çalışmalarına bir başka nedenle daha son verilir. Bu neden, komisyonun kurulmasına neden olan konularla ilgili yargısal sürecin başlamış olmasıdır. Fransa'da 17 Kasım 1958 tarihli emirname açıkça, Meclis araştırması komisyonunun kurulmasında gerekçe olarak kullanılan olaylar hakkında yargısal bir sürecin başlaması halinde komisyonun çalışmalarını durduracağını düzenlemektedir.³⁴⁶ Konuya yukarıda ayrıntısıyla değindiğimiz için burada daha fazla üzerinde durmuyoruz.

³⁴⁵ Bakırcı, a.g.e., ss.506-507.

³⁴⁶ Lavroff, a.g.e., s.551.

iii - Genel Seçimlere Gidilmesi

Komisyon çalışmalarının son bulacağı bir durum daha vardır. O da Meclis genel seçimlerine gidilmesidir. Seçimlerin yenilenmesiyle araştırma komisyonunun hukuksal varlığı ortadan kalkar.³⁴⁷ TBMM İçtüzüğü'nün 77. maddesinin son fıkrası ayrıca, bir önceki dönemde verilmiş Meclis araştırması önergelerinin de yeni yasama dönemi başında hükümsüz sayılacağını hükme bağlamıştır.

Dünyaya baktığımızda ise, araştırma komisyonlarının yetkilerinin, yasama döneminin sonunda, Meclis tarafından aksine karar alınmamışsa, askıya alındığı ülkeler olduğu gibi³⁴⁸, tam aksine, yasama dönemi sonunda araştırma komisyonlarının çalışmalarının askıya alınmayacağına yönelik yasal düzenlemesi bulunan ülkeler³⁴⁹ de mevcuttur.

Son olarak belirtmek gerekir ki, komisyonların değil ancak başkan, başkanvekili, kâtip ve sözcünün görevlerinin son bulacağı bir durum mevzuatımıza 16 Mayıs 1996'da eklenmiştir. 424 sayılı kararla İçtüzüğü'nün 24. maddesine eklenen fıkra uyarınca, yeni kurulan bir hükümetin güven oyu almasından itibaren on gün içinde, iktidar grubu veya gruplarının istemi üzerine, komisyonların başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip seçimleri yenilenir.

d - Çalışmaların Açıklığı

Meclis araştırma komisyonu çalışmalarının halka açık olarak yapılmasının hem olumlu hem de olumsuz sonuçları olabilir. Bu nedenle ülkeler, kendi şartlarına en uygun açıklık sistemini benimsemiştir.

³⁴⁷ Özbudun, a.g.e., s.118.

³⁴⁸ Örneğin Belçika.

³⁴⁹ Örneğin Hollanda'da 1850 tarihli kanun.

TBMM İçtüzüğü'nün 31. ve 32. maddeleri genel olarak komisyon çalışmalarının açıklığını düzenler. Araştırma komisyonlarıyla ilgili özel bir hüküm olmaması nedeniyle söz konusu hükümler bu tür komisyonlar için de kullanılır. İçtüzüğü'nün 31. maddesinin ilk fıkrasına göre komisyonlara girebilecek olanlar, TBMM ve Bakanlar Kurulu üeleriyle hükümet temsilcileridir. Bunlar dışında kimse, komisyon tarafından çağırılmadığı sürece, komisyon çalışmalarında bulunamaz.³⁵⁰

Görüldüğü üzere komisyon çalışmaları son derece sınırlı bir açıklığa sahiptir. Bu nedenle yabancı ülkelerde görülen ve halkın bilgilenebilmesi için son derece yararlı olan medya takibi, TBMM araştırma komisyonu çalışmaları için geçerli değildir. Bunun da ötesinde, komisyon üelerinin üçte biri, İçtüzüğü'nün 32. maddesinin ilk fıkrası uyarınca, kapalı oturum yapılmasını isteyebilir. Bu tür oturumlara, aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca, yalnızca üeler ve bakanlar katılabilir.

Tarihsel sürece baktığımızda, 1800'lü yıllarda Fransa'da, üeler dışındakilerin komisyon çalışmalarına alınmadıklarını görüyoruz. Ancak Meclis istisnaî olarak bazı komisyon çalışmalarının halka açık olarak yapılmasına izin vermiştir.³⁵¹

Fransa'da 1991 yılında yapılan reforma kadar, araştırma komisyonlarının çalışmaları gizliydi. Çalışmaları açıklama yasağı, komisyonun üelerinin yanında çalışmalara herhangi bir sıfatla, herhangi bir an için katılan herkes için de geçerliydi. Yasağın ihlali, Ceza Kanunu

³⁵⁰ İçtüzüğü'nün 31. maddesinin son fıkrası uyarınca, milletvekilleri, üyesi olmadıkları komisyonun belgelerini alıp okuyabilir.

³⁵¹ Örneğin 25 Şubat 1870 yılında Meclis, ekonomik rejim ve deniz ticaretiyle ilgili iki araştırma komisyonunun çalışmalarını halka açık şekilde yapmasına izin vermiştir. Bknz: Pierre, a.g.e., s.707.

uyarınca³⁵² altı ay ila bir senelik hapis ve buna eklenen bir para cezasını gerektiriyordu.³⁵³

Gizliliğin gerekçesi, gerçekler tam olarak ortaya çıkarılmadan dinlenen kimselerin kamuoyu tarafından mahkum edilmesinin engellenmesiydi. Ancak öte yandan gizlilik, komisyonun çalışmasının etkisini azaltmaktaydı. Bu nedenle, çalışmalarını ve dinlemelerini halka açık şekilde yapan ve böylece araştırmaları oldukça takip edilesi bir hal alan Amerikan Kongresi'nin komisyonlarını örnek alan bir kesim, gizliliğin kaldırılmasını istedi.³⁵⁴ Bunun yanında, önemli ulusal çıkarların konuşulduğu komisyon toplantılarının canlı olarak yayınlanması diğer ülkelerde de talep edilen bir konu haline geldi.³⁵⁵ 1880 yılında Belçika'da çalışmaların açıklığını savunan Thonissen'in gerekçesi ise halkın araştırmaya katılması, basının komisyonun çalışmalarından haberdar olması halinde herkesin neye inanacağını bilmesi ve haksız eleştirilerin imkansız hale gelmesidir. Thonissen'e göre böylece yalnızca gerekçeli yaklaşımlar kamuoyu tarafından benimsenecektir.³⁵⁶

Fransa'da 20 Temmuz 1991'de Amerikan Kongresi'nin komisyonlarından etkilenilerek yaratılan³⁵⁷ genel ilkeye göre, komisyonların yürüttüğü dinlemeler halka açıktır. Açıklığı düzenlemek, kendi şartlarına göre her komisyonun kendisine düşer. Bunun yanında komisyon gizlilik

³⁵² Fransız Ceza Kanunu, md.378.

³⁵³ Lavroff, a.g.e., s.551.

³⁵⁴ Aynı yer.

³⁵⁵ Zambiya örneği için bkz: Burnell, a.g.e., s.310.

³⁵⁶ Pierre, a.g.e., s.707.

³⁵⁷ Turpin de Fransa'daki ilkenin Amerikan sisteminden alındığını kabul etmektedir. Bknz: Turpin, a.g.e., s.490. Chagnollaud ise Fransız sisteminin ABD komisyonlarının kötü birer kopyası olduğu görüşündedir. Bknz: Chagnollaud, a.g.e., s.331.

uygulamaya da karar verebilir.³⁵⁸ Uygulamada komisyonlar, bir taraftan çalışmalarındaki gelişmeleri komisyon hizmet bültenlerinde özetlemek, diğer taraftan da -Meclis'in aksine karar vermediği hallerde- hazırladıkları raporları yayımlamak suretiyle açıklık ilkesini yerine getirmektedir.³⁵⁹

Ancak 1991 reformunda getirilen yeniliklere rağmen açıklık ilkesinin tam olarak hayata geçtiği söylenemez. Çünkü açıklık yalnızca dinlemeleri kapsamaktadır. 15 Ocak 1992 tarihli kararında Fransız Anayasa Mahkemesi (Conseil Constitutionnel), komisyon içerisinde geçen görüşmelerin halen gizlilik ilkesiyle korunduğunu ve bu görüşmelere katılan herkesin gizliliği otuz sene boyunca saklaması gerektiğini, aksi takdirde Ceza Kanunu'na göre cezalandırılacağına hükmetmiştir.³⁶⁰

e - Çalışma Yeri

Meclis araştırma komisyonlarının çalışmalarını nerede yapabilecekleri 1900'lü yıllar öncesinde bir sorundu. Örneğin o tarihlerde Fransa'da, komisyonların başkent dışında görev yapıp yapamacağı tartışılan ve henüz çözüm bulunamamış bir konuydu.³⁶¹

Ancak sorun günümüzde çözülmüş durumdadır. Meclis araştırma komisyonları, inceledikleri konuyla ilgili sağlıklı bilgiye ulaşmak amacıyla araştırma konularının gerçekleştiği yerlerde araştırma ve inceleme yapabilir.³⁶² Ülkemizde olayları yerinde araştırmak ve çeşitli incelemelerde

³⁵⁸ Leclercq, a.g.e., s.631. Örneğin, Fransa'daki mafya örgütüyle ilgili komisyon çalışmaları gizli yürütülmüştür. Bknz: Turpin, a.g.e., s.490. Aynı şekilde SNCF, Crédit Lyonnais, MNEF araştırmaları da halka kapalı şekilde gerçekleştirilmiştir. Bknz: Chagnollaud, a.g.e., s.331.

³⁵⁹ Ardant, a.g.e., s.571 ; Lavroff, a.g.e., s.551.

³⁶⁰ Lavroff, aynı yer.

³⁶¹ Pierre, a.g.e., s.700.

³⁶² Chagnollaud, aynı yer.

bulunmak üzere Meclis araştırma komisyonlarının sık sık Ankara dışına çıktıkları görülmektedir.³⁶³ Fransa’da da 1977 yılında çıkarılan kanun, etkin bir araştırma yapabilmeleri için komisyonlara aynı yönde geniş hukuksal yetkiler vermiştir.³⁶⁴

Aynı şekilde tanık dinlemelerin de başkent dışında yapılması mümkündür. Tanık dinlemek veya araştırma yapmak için komisyonun tamamı başkent dışına çıkabileceği gibi³⁶⁵ oluşturulacak bir alt-komisyon da olay yerine gönderilebilir.

TBMM araştırma komisyonları yurtdışında da araştırma yapabilmektedir. Ancak komisyon üyelerinin yurtdışına gönderilebilmesi için her defasında Meclisin karar alması gerekir. Bu kararlarda Türkiye dışına yapılan seyahatlerin diğer komisyonlar için emsal teşkil etmeyeceği de belirtilir.³⁶⁶ Bu komisyonlardan en ünlüsü 1995 yılında kurulan Liderlerin Mal Varlıklarını Araştırma Komisyonu’dur. Komisyon üyeleri, Tansu Çiller’in malvarlığını araştırmak üzere Amerika Birleşik Devletleri’nde incelemelerde bulunmuştur.³⁶⁷ Fransız kanunları da komisyonların yurtdışına araştırma yapmak üzere delegasyon gönderebilmesine izin verir.³⁶⁸

³⁶³ Örneğin son olarak, 10/322, 323, 324 esas numaralı, 22. dönem ve 5. yasama yılına ait Hakkari Merkez, Yüksekova ve Şemdinli İlçelerinde Meydana Gelen Olayların Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu’nun bölgede yaptığı dinleme, araştırma ve incelemeler yerel ve ulusal basında geniş şekilde yankı bulmuştur.

³⁶⁴ Lavroff, a.g.e., s.552.

³⁶⁵ Örneğin Şemdinli Komisyonu, Şemdinli’de tanıkları toplu olarak dinlemiştir.

³⁶⁶ İba ile bahsi geçen görüşme.

³⁶⁷ <http://www.milliyet.com.tr/2006/02/04/yazar/dundar.html> (02.08.2007 tarihinde ziyaret edildi) ve <http://www.gundemturkiye.org/detail.php?subject=&news=&date=1&dateop=&day1=23&month1=12&year1=1994&day2=1&month2=1&year2=1990&np=&id=8253> (02.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

³⁶⁸ Lavroff, a.g.e., s.553.

Bir komisyon üyesinin, görevlendirilmemiş dahi olsa başkent dışında araştırma yapmak üzere oluşturulan alt-komisyonu eşlik etmesi mümkündür. Ancak üye, araştırma ve dinlemelere etkin şekilde katılamaz.³⁶⁹

Komisyonun başkent dışında çalışması ve bu çalışmanın süresi, komisyonun bütçesiyle yakından ilgilidir. Etkin bir çalışma ancak bu bütçenin yeterli olması halinde mümkündür. Konuyla ilgili çarpıcı bir örneği, Zambiya Meclisi'nde 1999 yılında kurulan İletişim, Ulaşım, Çalışma ve Erzak Komisyonu'yla ilgili olarak verebiliriz. Bu komisyonda görevli Albay Nawa'nın sözleri şu şekildedir: "Gittik, komisyon odasında toplantı ve programla ilgili görüştük, ancak olay yerine gitmek istediğimizi söylediğimizde bize para olmadığı söylendi. Biz de arkamıza yaslandık ve yedi gün boyunca çay içtik."³⁷⁰

2 - Araştırmanın Sonuçlanması

a - Raporun Komisyonunda Kabul Edilmesi

Komisyonlar, hazırlanan raporları oylar ve salt çoğunlukla kabul eder. Rapordaki görüşler bu çoğunluğun düşüncesidir. Raporda karşı görüşler yer almaz.³⁷¹ Meclisteki dağılım, komisyonlara da, her zaman aynen olmasa da, benzer şekilde yansıdığı için, -parlamentar rejimlerde ilke olarak- Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran hükümet için raporun sonucu nedeniyle endişe duymasına gerek yoktur. Genelde rapor istediği yönde çıkacaktır. Ancak bir durumda bunun tersi mümkündür. O da,

³⁶⁹ Pierre, a.g.e., s.702.

³⁷⁰ Parliamentary Debates, Vol.114, 9 November-9 December 1999, col.444, aktaran: Burnell, a.g.m., s.310, 59 numaralı dipnot.

³⁷¹ Ancak siyasal tarihimizde muhalif komisyon üyelerinin ayrı rapor hazırladıkları görülmüştür. Süleyman Mercümeç'in Refah Partisi'yle ilişkisini araştıran Meclis araştırma komisyonu buna örnektir. Bknz: <http://www.milliyet.com.tr/1996/12/12/siyaset/mercu.html> (07.08.2007 tarihinde ziyaret edildi.)

komisyonun bir önceki yasama döneminde, bir başka deyişle o gündüden farklı bir çoğunlukla oluşturdu durumlarda güncel hükümetin siyasetine aykırı bir raporun kabul edilmesidir.³⁷² Türkiye’de bu durum, yasama döneminin sona ermesiyle tüm araştırma komisyonlarının kendiliğinden dağılması nedeniyle mümkün değildir.

b - Raporun Meclise Sunulması

Araştırma komisyonlarının, kendilerine verilen süre içerisinde veya sürenin dolmasıyla birlikte hazırladıkları bir raporu Meclise sunması gerekir.³⁷³

TBMM İctüzüğünün 79. maddesi uyarınca, araştırma komisyonunun raporu, görüşmelerine başlanırken, Genel Kurulda okutulmaz. Ancak, bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıkları Başkanca ifade edilir. Miletvekillere dağıtılan raporla ilgili olarak genel görüşme açılır.

Genel Kurul raporla ilgili karar alamaz. Ancak bu durum, araştırma komisyonlarının etkisiz olduğu biçiminde algılanmamalıdır. Her ne kadar araştırma komisyonları sadece bilgi toplamakla görevliyse ve raporlarında, en azından teorik olarak, bilgi ve tavsiyeden başka hiçbir şeye yer veremeseler de raporlar çoğu zaman, karışıklık, skandal ve düzensizlik nedeni olarak görülmüşlerdir.³⁷⁴ Bu da kanımızca, aslında komisyonların sistem içerisinde ne kadar güçlü etkileri olduğunu açıkça göstermektedir.³⁷⁵

³⁷² Lavroff, a.g.e., s.553.

³⁷³ Bazı ülkelerde rapor başka bir organa da sunulabilir. Örneğin Zambiya’da araştırma komisyonları raporlarını ilk önce Başkan’a sunar, rapor daha sonra Meclis Genel Kurulu’na gelir. Bknz: Burnell, a.g.m., s.309.

³⁷⁴ Barthelemy, a.g.e., s.248.

³⁷⁵ Türkiye’de de toplumsal ve siyasal açıdan son derece etkili Meclis araştırma komisyonları kurulmuştur. Bunlardan ilk akla gelen, etkisi senelere yayılan Susurluk Komisyonudur.

c - Raporun Kabul Edilmesi ve Yayınlanması

Araştırma komisyonlarının hazırladığı raporların siyasal olarak görmezden gelinmesi mümkün değildir.³⁷⁶ Ancak görmezden gelmenin ötesinde, toplumsal ve siyasal hayatı etkilemeleri, bilinirliklerinin artmasıyla mümkündür. Bunun yolu da çoğaltma ve basımdan geçmektedir. Türkiye’de araştırma komisyonu raporlarının basılması zorunluluğu veya geleneği yoktur. Yalnızca bazı komisyonların raporları TBMM’nin internet sayfasında³⁷⁷ yayınlanmaktadır. Ancak bu yayının da düzenli olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunun dışında bazı araştırma komisyonu raporları da, yoğun toplumsal ilgi nedeniyle özel yayınevleri tarafından basılmıştır.³⁷⁸

Fransa’da ise kanun gereği, araştırma komisyonu raporları basılır ve yayımlanır. Böylece kamuoyu, parlamento ve hükümet üzerindeki etkileri daha güçlü olur.³⁷⁹ Rapor daha sonra Resmî Gazete’de de yayımlanır. Ancak, gizli oturumda toplanan Meclis aksine karar verebilir.³⁸⁰

Raporun yayınlanması, yarattığı etkinin büyüklüğü açısından çok önemlidir. Çünkü rapor etkisini ancak kendisine ulaşabildiği kimseler üzerinde gösterebilir. Ne kadar çok kişiye ulaşırsa, raporun içeriğinden o kadar çok kişi haberdar olacaktır. Bu nedenle, bilgilendirmenin yalnızca Meclisle sınırlanması yerine basılarak yayımlanması ve halkın da rapora ulaşabilmesi demokratik denetim açısından son derece yararlıdır.

³⁷⁶ Pactet, a.g.e., s.458.

³⁷⁷ www.tbmm.gov.tr

³⁷⁸ Örneğin TBMM Uğur Mumcu Cinayetini Araştırma Komisyonu raporu, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı’na bağlı olan um:ag yayınları tarafından kitaplaştırılmıştır. Bknz: Uğur Mumcu Cinayeti TBMM Uğur Mumcu Cinayetini Araştırma Komisyonu Raporu, um:ag Yayınları, Ankara, 1997.

³⁷⁹ Barthelemy, a.g.e., s.214.

³⁸⁰ Leclercq, a.g.e., s.631 ; Chagnollaud, a.g.e., s.331 ; Lavroff, a.g.e., s.553.

Raporların yayınlanmadığı ülkelerde rapor ancak milletvekillerinin bilgilendirilmesini sağlayabilir. Kaldı ki bu ülkelerde de genelde, araştırma komisyonu raporları milletvekillerinin posta kutularına, raporun görüşüleceği günden sadece bir-iki gün önce konulduğu ve milletvekillerine raporu incelemek için yeterli süre tanınmadığı için bu bilgilendirme de eksik kalmaktadır. Komisyonların bilgilendirme potansiyeli ve parlamenter tartışma ortamının kalitesi de buna bağlı olarak düşüş göstermektedir. Sonuç olarak, Meclis Genel Kurulu'ndaki tartışma, komisyon üyeleri ile konuyla ilgili sorulara maruz kalan birkaç bakan arasında kalan bir diyaloga dönüşmektedir.³⁸¹ Bunun ise, Meclis araştırması kurumu ile arzulanan bir amaç olmadığı açıktır.

d - Meclisin ve Halkın Bilgilendirilmesi

Meclis araştırma komisyonu tarafından hazırlanan rapor Meclis Genel Kurul'unda görüşülür. Hemen yukarıda belirttiğimiz üzere, raporla ilgili yalnızca görüşme açılabilir, karar alınamaz. Görüşmelerin diyaloga dönüşmediği, yani milletvekillerinin raporu okuması ve incelemesi için yeterli vakitlerinin olduğu durumlarda raporla ilgili tartışmalar verimli olacaktır. Bu hallerde araştırma komisyonlarının görevini tam olarak yerine getirmiş olduğu kabul edilmelidir. Çünkü komisyonun kuruluş amacı Meclisin bilgilendirilmesidir ve bu gerçekleşmiştir.

Bundan sonra, raporun içeriğini öğrenen Meclisin araştırma konusuyla ilgili bir girişimde bulunup bulunmaması kendi takdirine kalmış bir husustur. Şayet rapordaki bilgiler ağır bir suçun işlendiği ihtimalini ortaya koyuyorsa³⁸² Genel Kurul, bir soruşturma komisyonu kurulmasını kararlaştırabilir. Veya ilgili bakan hakkında doğrudan gensoru da verilebilir. Aynı şekilde kusurlu görülen kamu görevlileri için yetkili mercilere suç

³⁸¹ Burnell, a.g.m., s.304.

³⁸² Meclis Genel Kurulu bunu kendisi takdir edecektir. Raporda bu yönde bir ifadenin bulunamayacağını daha önce ifade etmiştik.

duyurusunda bulunulabilir. Hatta, raporda kanuna ya da hukuka aykırılık yönünden iddia ya da tespitler varsa, bu, yetkili makamlar için bir ihbar niteliğine dönüşebilir.³⁸³ Ancak Meclis, raporda, başka bir işlemi gerektiren bir olguya rastlamazsa bilgilenmekle de yetinebilir.

Mümkün olan ülkelerde, basın-yayın araçları ve kuruluşları aracılığıyla ve özellikle dünya çapında yayılan Meclis televizyonları ile raporla ilgili görüşmeler halk tarafından da izlenebilir. Yalnızca görüşmelerin izlenmesi dahi raporun içeriği ile ilgili halkta bir bilgilenme sağlayacaktır. Böylece, ağır suç işlendiğine dair şüphelerin yer aldığı raporlara rağmen Genel Kurul'un bilgilenmekle yetinmesi ve siyasal sorumluluk doğuracak yeni girişimlerden kaçınması halinde dahi vatandaşlar komisyonun ulaştığı gerçekleri öğrenmiş olacaktır. Bu da, parlamenter rejimin çoğunluk sorunu nedeniyle yaşadığı krizde, araştırma komisyonlarının demokratik denetim mekanizmalarını harekete geçirmek için ne kadar uygun bir araç olduğunu ortaya koymaktadır.

³⁸³ Tanör / Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.288.

SONUÇ

21. yüzyılda parlamentoların işlev değiştirdiği iddiası genel olarak kabul görmektedir. Artık eski güçlü parlamentolar yerlerini, yürütme organı karşısında kuvvetler dengesini ayakta tutmaya çalışan parlamentolara bırakmaktadır. Buna karşın, hiçbir siyasal rejimin parlamentosundan vazgeçmeyi göze alabildiğini de görmüyoruz. Çünkü kanımızca, parlamentolar hem siyasal meşruiyet, hem de halkın demokratik temsili için vazgeçilmez unsurlardır. Çağdaş devletler ve demokrasi ilkesi varoldukça parlamentolar da varlıklarını sürdürecektir.

Bu nedenle, disiplinli partilerin ortaya çıkmasıyla yaşanan işlev krizinin, parlamentoların varlığını tehdit edemeyeceğini düşünüyoruz. Bizce Meclisler, disiplinli partilerden önce vardır, sonrasında da varolacaktır. Çağımızda yaşanan, yalnızca, ortaya çıkan yeni bir olgu karşısında dengenin yeniden kurulması çabasıdır. Partilerin yarattığı çoğunluk sorunu nedeniyle etkin denetim mekanizmalarını yitiren parlamentolar, diğer bazı araçlarını ön plana çıkarma gereği duymuştur. Bu yetkilerden en önemlileri, hem klasik olmaları, hem de yeni şartlara uyum sağlamada son derece başarılı olmaları nedeniyle, sorumluluk doğurmayan denetim mekanizmalarıdır. Kanımızca, bunlar arasında da en önemli mekanizma Meclis araştırması kurumudur.

Meclisler, bu dönüşüm çabasında yalnız değildir. Yardımcı olarak yanlarına, iletişim devrimi yaşanan çağımızda, siyasal rejimin denge unsurları arasına katılan medyayı ve onun aracılığıyla da, temsil ettiği halkı almıştır. Demokratik rejimlerin nihaî belirleyicisi halk, denetim sürecini medya aracılığıyla başından sonuna takip etmekte ve Meclis çatısı altında somut bir sonuç doğmasa da gerçekleri kendisi değerlendirme imkanına kavuşmaktadır. Bu da sanırız, diğer denetim yöntemlerinin sağladığına nazaran çok daha etkin bir denetimdir.

Türkiye özelinde ise, disiplinli partilerin yarattığı çoğunluk krizini derinden hissediyor olmamıza karşın, Meclisimizin bu yeni dengeye uyumunu sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapmadığımızı görüyoruz. Bu nedenle, ülkemiz siyasal sisteminin demokratik meşruiyet zeminini iyiden iyiye kaybetmeye başladığı hissini taşıyoruz. Kanaatimizce, bu sorunla başedilebilmesi için derhal sorumluluk doğurmayan denetim mekanizmalarının daha etkin konuma getirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, en kısa sürede bu mekanizmalar ve özellikle Meclis araştırma komisyonlarının yetkileri artırılmalıdır. Hatta bu yetkilerin üçüncü kişiler için de bağlayıcı olması maksadıyla yetki artırımı bir kanun veya Anayasa değişikliği ile sağlanmalıdır. Komisyonlara tanıkları zorla getirebilme yetkisi verilmeli, komisyonun talebine rağmen ifade vermeyen veya yardım etmeyen kişiler hakkında cezaî tedbirler uygulanmalıdır. Bunun yanında, devlet ve meslek sırları açık şekilde tanımlanmalı ve komisyonların bilgi edinmesinin, bazı kişilerin keyfî tutumları nedeniyle engellenmesinin önüne geçilmelidir. Hatta devlet ve meslek sırlarının komisyonlardan gizlenmesi yasaklanmalı, oluşabilecek mağduriyeti gidermek için bu komisyonların çalışmalarına ve raporlarına gizlilik şartı getirilmelidir.

Bunların yanında, Meclis araştırma komisyonu çalışmalarının medya tarafından takibinin önündeki engeller kaldırılmalıdır. Halkın, kendi temsilcilerinin çalışmalarından ve toplumsal olarak tepki doğuran olaylar hakkında ulaşılan bilgilerden mahrum kalması önlenmelidir. Özel televizyon kanallarının, komisyonu engellemeyecek şekilde çalışmaları canlı veya banttan yayınlaması sağlanmalıdır.

Ayrıca, komisyonların raporları düzenli olarak hem internet üzerinden, hem de basılı olarak yayımlanmalıdır. Raporların TBMM'ye sunulduğu gün Resmî Gazete'de de yayımlanması için düzenleme yapılmalıdır. Bunların yanında, TBMM'nin kütüphanesinde ve internet sitesinde herkesin erişimine açık bir arşiv yaratılmalı ve raporlar orada tutulmalıdır.

Tüm bunların yapılması halinde, TBMM'nin kuvvetler dengesinde kaybettiği gücü büyük oranda yeniden kazanacağını düşünüyoruz.

Kanaatimizce saydığımız “yapılacaklar listesi”, ülkemizdeki kuvvetler dengesinin çağımızın şartlarına göre yeniden sağlanması ve böylece, dengenin varolma amacı olan temel hak ve özgürlüklerimizin zarar görmesinin engellenmesi için mutlak bir zorunluluktur.

Bütün bu taleplerin yerine getirilmesi halinde dahi muhtemelen, önümüzde yapılacak çok şey kalacaktır. Özellikle internetin ve buna bağlı olarak küresel iletişimin devrimsel şekilde geliştiği, sınırların anlamsızlaştığı, uluslararası hukukun devletlerin egemenlik anlayışı karşısında hızla mevzi kazandığı; bunların yanında özellikle batı toplumlarında aile yapısının kökten sarsıldığı ve yine özellikle internet aracılığıyla ticaretin yapısının değiştiği bir dönemde yaşadığımız iddialarını dikkatle incelersek, çağdaş devlet anlayışının büyük değişimlere gebe olduğunu düşünebiliriz. Kanımızca, egemenlik, temsil ve demokrasi kavramları bağlamında Devlet’in sorgulanacağı yeni bir çağa girmektediriz. Montesquieu’nün kuvvetler ayrılığı ilkesinin yüzyıllardan beri geçirdiği dönüşümün, hızlanarak devam edeceği düşüncesini taşıyoruz. Kanaatimizce, bu dönüşüme ayak uydurmak için şimdiden düşünmemiz gereken, Meclis araştırması kurumuyla ilgili düzenlemeleri yaptıktan sonra, başka hangi değişikliklere ihtiyacımız olacağı hususudur.

KAYNAKÇA

A - GENEL YAPITLAR

ACQUAVIVA Jean-Claude, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Gualino Editeur, 2001.

ARDANT Philippe, *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992.

ARMAĞAN Servet, *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1972.

BAKIRCI Fahri, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.

BALTA Tahsin Bekir, *Türkiye'de Yasama Yürütme Münasebeti*, Ankara, Ajans Türk Matbaası, 1960.

BARILARI André - GUEDON Marie-José, *Institutions Politiques - 100 Plans Détaillés*, Paris, SIREY, 1998.

BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le Travail Parlementaire et le Système des Commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934.

BONNARD Roger, *Les Pouvoirs Judiciaires des Commissions d'Enquête Parlementaire et la Loi du 23 mars 1914*, Paris, M.Giard & E. Brière, 1914.

BOZKURT Rauf - İBA Şeref, *100 Soruda Parlamento - Türk Parlamento Hukukuna Giriş*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

CHAGNOLLAUD Dominique, *Droit Constitutionnel Contemporain*, Paris, Sirey (Daloz), 1999

COLLIARD Jean-Claude, *Les Regimes Parlementaires Contemporaines*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

DUVERGER Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960.

DUVERGER Maurice, *Siyasal Rejimler*, İstanbul, Sosyal Yayınları, 1986.

ERDİNÇ Tahsin, *Batı Demokrasilerinde Klasik Kamu Özgürlüklerinin Gelişmesi Alanında Görülen Sapmalar*, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998.

EROĞUL Cem, *Anatüzeğe Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2007.

GİRİTLİ İsmet / BİLGEN Pertev / AKGÜNER Tayfun, *İdare Hukuku*, İstanbul, Der Yayınları, 2006.

GÖREN Zafer, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006.

GÖZLER Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.

GREWE Constance - FABRI Hélène Ruiz, *Droits Constitutionnels Européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.

GRIFFITH Ernest S., *Congress - Its Contemporary Role*, New York, New York University Press, 1967.

GÜNEŞ Turan, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956.

HEYWOOD Andrew, *Politics*, Bristol, Palgrave, 2002.

İBA Şeref, *Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri*, Ankara, TBMM Basımevi, 2007.

İBA Şeref, *Parlamentar Denetim*, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.

İBA Şeref, *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara, Nobel Yayınları, 2001.

KARAMUSTAFAOĞLU Tuncer, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1965.

KOCAOĞLU A. Mehmet, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, 1998.

KUNTER Nurullah - YENİSEY Feridun - NUHOĞLU Ayşe, *Ceza Muhakemesi Usulü*, İstanbul, Beta Yayınevi, 2006.

KUNTER Nurullah - YENİSEY Feridun, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, İstanbul, Arıkan Yayınevi, 2005.

LAUVAUX Philippe, *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

LAVROFF Dmitri George, *Le Droit Constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1997.

LECLERCQ Claude, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Litec, 1999.

MATHIEU Bertrand / VERPEAUX Michel, *Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004

ONAR Erdal, *Meclis Araştırması*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.

ÖZBUDUN Ergun, *Parlâmenter Rejimde Parlâmentonun Hükûmeti Murakebe Vasıtaları*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962.

ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2005.

PACTET Pierre, *Institutions Politiques Droit Constitutionnel*, Paris, Masson, 1994.

PIERRE Eugène, *Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire*, Paris, Imprimerie Motteroz et Martinet, 1908.

PİŞKİNSÜT Sema, *Filistin Askısından Fezlekeye - İşkencenin Kitabı*, Ankara, Bilgi Yayınevi, 2001.

SABUNCU Yavuz, *Anayasaya Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2007.

SCHMIDT Manfred G., *Demokrasi Kuramlarına Giriş*, Ankara, Vadi Yayınları, 2002.

SOYSAL Mümtaz, *Anayasaya Giriş*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969.

TANİLLİ Server, *Devlet ve Demokrasi*, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1996.

TANİLLİ Server, *Uygurluk Tarihi*, İstanbul, Adam Yayınları, 1999.

TANÖR Bülent - YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2005.

TANÖR Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2006.

TEZİÇ Erdoğan, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, İstanbul, Beta Yayınları, 2006.

TUNAYA Tarık Zafer, *Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi -Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.

TURPIN Dominique, *Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

VEDEL George, *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2002

YAYLA Yıldızhan, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1986.

ZOLLER Elisabeth, *Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaire de France, 1998.

ZÜRCHER Erick Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

B - TEZLER

YASİN Melikşah, *Türkiye’de Yönetimin Parlamento Tarafından Denetlenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998.

C - MAKALELER

BURNELL Peter, “Parliamentary Committees in Zambia’s Third Republic: Partial Reforms; Unfinished Agenda”, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 28, No.2. (Jun., 2002), ss. 291-313.

EVİK Ali Hakan, “Yargıya İntikal Etmiş Konu Hakkında Meclis Araştırması Açılmasının Hukuki Analizi”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt X, sayı 3-4, ss. 81-123.

GÜNGÖREN Birden, “Almanya’da Seçimlerin Yönetimi ve Denetimi”, *Erdoğan Teziç’e Armağan*, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, (tarihsiz), s.612.

D - İNTERNET

<http://dosyalar.hurriyet.com.tr/>

<http://en.wikipedia.org/>

<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/>

<http://www.aksam.com.tr/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

<http://www.belgenet.com/>

<http://www.bianet.org/>

<http://www.bilgibeykoz.net/>

<http://www.gundemturkiye.org/>

<http://www.law.uga.edu/>

<http://www.meclishaber.gov.tr/>

<http://www.milliyet.com.tr/>

<http://www.radikal.com.tr/>

<http://www.senat.fr/>

<http://www.tbmm.gov.tr/>

<http://www.tdk.gov.tr/>

<http://www.ysk.gov.tr/>

<http://www.haberler.com/>

<http://www.mertada.com/>

<http://www.yenisafak.com.tr/>