

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği

Ali Fuat Gökçe*

1. Giriş

Anayasa kuramı açısından devletin üç temel hukuki işlevi bulunmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılan bu hukuki işlevlerin her birinin sadece kendi işlevini yerine getirmesi ve diğer organın işlerine karışmaması özelliklerine dayanan kurama kuvvetler ayrılığı adı verilmektedir. Kuvvetler ayrılığı kuramına göre yasama gücü yasaları yapmakla görevli kılınırken, yürütme yasaların kendisine verdiği yetkileri kullanarak devleti yönetmekle görevli kılınmıştır. Yargı gücü ise yürütme gücünün ve kısmen de yasamanın görevlerini yaparken meydana gelebilecek uyumsuzlukları çözmek ve görevlerini yapmayanlar ile suç işleyenler hakkında, devlet adına yaptırım kararları vermekle yetkilendirilmiştir.¹

Türkiye'de kuvvetler ayrılığı kuramına göre yasamayı parlamento oluştururken, yürütmeyi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Yürütme ve yürütmenin alt örgütlerini oluşturan kamu kurumlarının ve personelinin, yasaların kendilerine verdiği yetkileri kullanırken aldığı kararlar ve

* Emekli Jandarma Kıdemli Binbaşı, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı Öğrencisi.

E-posta: afgscem@gmail.com

¹ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2004, s. 11.

uygulamalarının ülke ve kamu yararına olması, adil ve tarafsız olması gerekmektedir. Ancak uygulamada yönetimin gerek yapısal gerekse işlevsel özelliklerinden kaynaklanan sebeplerle sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların nedenlerini ortaya çıkararak sorumlularını tespit etmek ve yürütmeyi daha etkin kılabilmek amacıyla, yürütme organı ve icracısı olan kamu yönetimi, denetleme-yeye tabi tutulmaktadır. Yönetimin denetlenmesinde “siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, ombudsman denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık ve etik denetimi” gibi çeşitli yöntemler kullanılmaktadır.²

Bu yöntemler içerisinde siyasi denetim parlamentonun yürütme organını; soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması usulleri ile denetlemesidir. Meclis araştırması, siyasi denetim kapsamında parlamentonun yürütmeyi denetim yöntemleri içinde etkili olan usullerden birisidir. Meclis araştırması belli bir konuda bilgi edinme amacıyla meclis tarafından yapılan bir araştırmadır. Meclis araştırması, milletvekillerinden oluşan araştırma komisyonları vasıtasıyla yapılmaktadır. Meclis araştırma komisyonları genellikle siyasi, ekonomik, toplumsal konular hakkında bilgi edinmek amacıyla kurulmaktadır. Ekonomik ve toplumsal konularla ilgili oluşturulan komisyonların çalışmaları esnasında herhangi bir sorunla karşılaşılmamaktadır. Ancak siyasi konular hakkında bilgi edinmek amacıyla, özellikle 1980 sonrası kurulan meclis araştırma komisyonlarının çalışmaları esnasında, ilgili kurum ve kişilerden istenilen bilgi ve belgelerin devlet sırrı ve ticari sır gibi sebeplerle verilmemesi ile komisyona çağrılan bazı kişilerin gelmemesi, meclis araştırma komisyonlarının doğru sonuca ulaşmasını engellemektedir.

Bu çalışmada meclis araştırma komisyonlarının araştırmaları esnasında kurum ve kişiler tarafından ileri sürülen komisyonun çalışmasını olumsuz etkileyen sebepler ve bu sebeplerin meclis araştırma komisyonlarının görevlerinin icrasına yaptıkları etkiler incelenmiştir.

Yasama organının meclis araştırması dışında kalan diğer denetim yolları çalışma kapsamı dışında tutulmuştur. Çalışma kapsamında; meclis araştırmasının amacı, türleri ve hukuki dayanağı anlatılarak, meclis araştırma

² Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Ankara, Okutman Yayıncılık, 2008, s. 310.

komisyonlarının kuruluşu ve çalışma şekilleri ile yetkileri incelenmiş, komisyonların çalışmalarını engellemeye yönelik ileri sürülen sebepler irdelenmiş ve tartışılmıştır. Elde edilen bulgular ışığında önerilerde bulunulmuştur.

Yürütme organının siyasi işlevini icra edenlerin dışında kalan kısmı ile devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişileri ve yöneticileri aldıkları kararları ve uygulamalarını, siyasal iktidar adına siyasi organların belirlediği yasal çerçeve içinde yaparlar. Siyasi organlar yetkileri yeniden düzenlemek, gerektiğinde geri almak ve verdiği yetkilerinin nasıl kullanıldığını denetleme işlemlerini kamu adına yapar. Burada siyasi organlar olarak, yasama organı (meclis) ve hükümet (iktidar) akla gelmektedir. Her iki organın farklı şekillerde kamu yönetimini denetleme mekanizmaları bulunmaktadır. Yasama organı, yürütme organını dolaylı ve doğrudan olmak üzere denetler. Dolaylı denetimini; yasal düzenlemeler yoluyla ve bütçe yasası ile yapar. Doğrudan denetimi ise; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru ve güvenoyu ile yapar. Yasama organının kamu yönetiminde yaptığı denetleme, doğrudan çalışanların denetlenmesinin ötesinde, hükümetin denetlenmesi şeklindedir. Yasama organı, yürütme organının yapması gereken işlemleri ile bu işlemlerinin sınırlarını ve nasıl yapması gerektiğini belirler ve ona işlemlerini uygulaması için gerekli kaynakları sağlar. Yasama organının belirlediği sınırlar içinde ve kaynaklar doğrultusunda, yürütmenin işlemlerini yasal çerçevede yapıp yapmadığını kontrol etmesi siyasi denetim kapsamı içinde değerlendirilir.³

2. Meclis Araştırması: Amacı, Türleri ve Hukuki Dayanağı

Parlamente sistemde Meclisler yasama faaliyetlerini yerine getirirken aynı zamanda hükümet sisteminin türüne ve özelliklerine göre, yürütme organını farklı düzeylerde denetleme yetkisine sahiptir. Meclis'in; yasa yapma, yürütme organını denetleme veya yargısal nitelikteki yetkileri dahilindeki bir

³ Eryılmaz, s. 310.

konuda bilgi edinmek için kendi üyelerinden oluşan bir komisyon kanalıyla yaptığı incelemeye “meclis araştırması” denir.⁴

Meclislerin; yasa çıkarma, hükümeti denetleme ve Anayasa'nın kendisine tanıdığı yargısal nitelikteki yetkilerini kullanırken doğru karar verebilmesi için bilgi edinmesi gerekmektedir. Meclis'e kendi bünyesinden çıkardığı yürütme organları tarafından bilgi verilebileceği gibi, kurallar çerçevesinde milletvekilleri de yürütme organından bilgi isteyebilirler. Yürütmenin verdiği bilgileri olduğu gibi kabul etmek ve bu bilgiler doğrultusunda karar vermek, meclislerin nesnel bir şekilde işlem yapmasının önünde engel oluşturur.

Meclis'in yetkilerini göz önünde bulundurarak meclis araştırmasını, “yasama araştırması”, “siyasal araştırma” ve “yargısal araştırma (soruşturma)” olarak üç başlık altında incelemek mümkündür.⁵

Yasama araştırması; yasama organının, herhangi bir konuda yasal düzenleme yapmadan önce, yasal düzenleme yapacağı konu hakkında bilgi edinmek amacıyla kendi üyeleri arasından seçerek oluşturduğu bir komisyon vasıtasıyla yaptığı incelemeye denir. Ancak buradaki bilgi edinmeyi Meclis daimi komisyonlarının yaptığı ön inceleme ile karıştırmamak gerekir. Meclis daimi komisyonları incelemelerini, kanun tasarı ve teklifleri üzerinde yapmaktadırlar. Meclis araştırma komisyonlarının yaptığı incelemede herhangi bir tasarı ve teklif bulunmamaktadır.

Siyasal araştırma; yasama organının, hükümet sistemine göre, yürütme organının faaliyetleri üzerinde denetimde bulunabilmesi için, yürütme organının uyguladığı politika ve somut işlemleri hakkında bilgi edinmesi amacıyla doğrudan doğruya kendisinin yaptığı incelemeye denir.

Yargısal araştırma; yasama organının yargısal nitelikte yetkilerini kullanması, yetkilerini gereğine uygun biçimde yerine getirebilmesi amacıyla, bilgi sahibi olması gerekmektedir. Yasama organının, yargısal nitelikteki

⁴ Erdal Onar, , *Meclis Araştırması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 419, Ankara, Sevinç Matbaası,1977, s. 1.

⁵ Onar, s. 3.

yetkilerini kullanırken yaptığı incelemeye, yargısal araştırma (soruşturma) adı verilir.⁶

Meclis araştırması hukuki kaynağını Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'nden almaktadır. Anayasa'nın 98. maddesinde ve TBMM İçtüzüğü 105. maddesinde meclis araştırma komisyonlarının oluşturulması ve çalışma esasları, görevleri açıkça belirtilmiştir. Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'nde görevleri, çalışma esasları ve nasıl teşkil edileceğinin açıkça belirtilmesi meclis araştırma komisyonlarının hukuki dayanağını oluşturur.

3. Meclis Araştırması Komisyonlarının Kurulması, Çalışma Şekli ve Yetkileri

Meclis araştırması komisyonlarının kuruluş, çalışma şekilleri ve yetkileri Anayasa ve Meclis İçtüzüğü'nde belirtilerek komisyonların hukuki dayanağı oluşturulmuştur. Bu bölümde yasal düzenlemeler doğrultusunda meclis araştırması komisyonlarının nasıl kurulduğu, çalışma şekilleri ve yetkileri incelenmiştir.

3.1. Meclis Araştırması Komisyonlarının Kurulması ve Çalışma Şekli

Meclis araştırmasının açılmasında, genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanmaktadır. Bu hükümlerin unsurlarını, araştırılması istenen konu, meclis araştırması isteyen kişiler, Meclis Başkanlığı tarafından yapılan şekli işlemler olarak belirtilebiliriz. Genel görüşmede olduğu gibi yine, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından belli bir konuda araştırma yapılabilmesi amacıyla Meclis Başkanlığına önerge verilir. Önergenin Meclis Başkanlığına verilemesinden sonraki süreç, genel görüşmede işletilen süreç ile aynıdır. Önergenin verilmesinden sonra Meclis Genel Kurulu tarafından, Meclis Başkanının teklifi üzerine, komisyonun üye adedi, çalışma

⁶ Onar, s. 6-9.

süresi ve gerektiğinde Ankara dışında çalışabileceği hususları belirlenir. Önerge konusunun özelliğine ve kapsamına göre üye adedi belirlenir. Araştırma konusu geniş kapsamlı ve ayrıntılı çalışma gerektirecek bir konu olması halinde üye sayısı artırılabilir. Üyeler Meclis'te grubu bulunan siyasi partilerin temsilcilerinden meydana gelir. Komisyona seçilen milletvekillerinin sayısı, Meclis'te grubu bulunan siyasi partilerin Meclis'te sahip oldukları sandalye dağılımına göre belirlenmektedir. Komisyonun iş yükü ve araştırma konusunun özelliğine göre komisyon üye sayısı değişebilmektedir. Siyasi partiler komisyonda görevlendirecekleri milletvekillerini, kendi vekilleri arasından parti genel kurulları vasıtası ile belirleyip Meclis Başkanlığına bildirirler.

Çalışma süresi olarak Meclis İçtüzüğü'nün 105. maddesinin ikinci fıkrasında her ne kadar Genel Kurul tarafından belirlenir şeklinde ifade olsa da, bir sonraki bentte araştırmasını “üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir” ibaresi bulunmaktadır. Bu cümle ile Genel Kurul tarafından, meclis araştırma komisyonlarına genel olarak üç aylık bir süre tahsis edildiği görülmektedir. Araştırma komisyonu kendisine tanınan üç aylık ve sonrasındaki kesin bir aylık ek süre içinde araştırmasını tamamlayamazsa, süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın neden tamamlanmadığına ve o süre içinde varılan sonuçlar hakkında Meclis Genel Kurulunda görüşme açılır. Genel Kurul görüşmeleri sonrasında araştırma komisyonunun vardığı sonuçlarla yetinilebileceği gibi, aynı konu hakkında yeni bir araştırma komisyonu da kurulabilir.

3.2. Meclis Araştırması Komisyonlarının Yetkileri

Anayasa ve Meclis İçtüzüğü'nde yapılan düzenlemeler incelendiğinde meclis araştırma komisyonunun, yürütme organı üzerinde ve üçüncü kişiler üzerinde bilgi isteme yetkilerinin olduğu görülmektedir. Bilgisine başvuracağı kurum ve kuruluşlar yapıları itibarıyla yürütmenin birer uzantısı durumunda oldukları için, araştırma komisyonlarının bunlar üzerinde bilgi isteme yetkilerinin bulunduğu aşikârdır. Aynı zamanda İçtüzük 105. maddede “uygun

bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabileceği” yetkisi ile üçüncü kişiler kastedilmektedir.

3.2.1. Yürütme Organı Karşısındaki Yetkileri

Anayasa'nın 8. maddesi yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Yine Anayasa'nın 105. maddesi Cumhurbaşkanı'nın görevleri ile ilgili işlemlerden sorumlu olmadığını hükme bağlamıştır. Cumhurbaşkanı'nın yaptığı işlemlerden dolayı Meclis'e karşı sorumluluğu, işlemin altında imzası bulunan Başbakan veya ilgili Bakan'a aittir.⁷

Dolayısıyla meclis araştırma komisyonlarının, Cumhurbaşkanı'nın görevi ile ilgili yaptığı işlemler hakkında araştırma yetkisi bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu ise kamu hizmetlerini yürüten bir kurul ve aynı zamanda hizmetlerin yasal sınırlar içinde yürütülmesi amacıyla düzenleyici ve bireysel kararlar alan bir organdır. Bu sebeple araştırma komisyonlarının bilgi edinme amacıyla Bakanlar Kurulu'na başvurması, elde edilmesi amaçlanan sonuçlar açısından nesnel değildir. Bu durumda araştırma komisyonları, araştırma konusu ile ilgili olarak bilgi almak için “idare”ye başvurması gerekmektedir. Böylece komisyonun yetkileri de, sadece idare üzerinde söz konusu olmaktadır. Araştırma komisyonları Meclis İçtüzüğü 105. maddesine göre; 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 dayanarak 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. Bu kurumlar arasında “kamu yararına çalışan dernekler”, “idare” kapsamı içinde değildir. Dolayısıyla söz konusu derneklerden bilgi alma yetkisinin olmadığı ilk anda düşünülebilir. Ancak, kamu yararına çalışan derneklerin kamu hizmetine benzer faaliyette bulunması ve idarenin sıkı denetiminde bulunması, araştırma komisyonlarının yetki sınırları kapsamına alınmasına hukuki dayanaktır.

⁷ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 72.

Araştırma komisyonları, yetkisi dahilindeki kurum ve kuruluşlar ile doğrudan yazışma yaparak bilgi isteyebilmektedir.⁸ Ancak, araştırma komisyonları söz konusu kurum ve kuruluşlardan doğrudan bilgi isterken, yasama organına siyasi yönden sorumlu olan ilgili bakana bilgi vererek veya bakan vasıtasıyla isteyebilir. Bakan vasıtasıyla bilgi istenmesinde, bakanlığın hiyerarşik yapılanması gereği doğru bilgilerin komisyona verilmeyeceği durumlar söz konusu olabilir.

3.2.2. Üçüncü Kişiler Karşısında Yetkileri

Belirli bir konudaki meclis araştırmasını yürütmekte olan araştırma komisyonları, bazı durumlarda üçüncü kişilerin bilgilerine başvurmak gereğini duyabilir. Meclis İçtüzüğü 105. maddesinde araştırma komisyonlarının, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabileceği ve bilgi alabileceği, kurum ve kuruluşlarda inceleme yapabilme ve ilgililerden bilgi alabileceği yetkisi tanınmıştır. Ancak Meclis İçtüzüğü, Meclis'in kendi çalışma şeklini düzenlediği ve yasa olmadığı düşünüldüğünde, bu yetkinin üçüncü kişileri doğrudan bağlamadığı görülmektedir. Dolayısıyla araştırma komisyonlarının, üçüncü kişiler üzerinde doğrudan bir yaptırımları bulunmamakta, komisyona gelip bilgi vermeleri tamamen üçüncü kişilerin isteğine bağlı bulunmaktadır. Ancak Anayasa'nın 98. maddesinde "soru, meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir" şeklinde ibarenin bulunması ve konunun ayrıntılı düzenlenmesini İçtüzüğe bırakması, İçtüzükte yazılı bulunan kurallara uyulmasını gerektirir. Anayasa'nın 98. maddesinde "araştırma yöntemleri" ibaresi, araştırma komisyonlarının araştırma esnasında uygulayacakları şekil ve usullerin nasıl olacağını

⁸ 06/02/1997 tarih ve 10/86-26 sayılı yazı ile TRT Genel Müdürlüğü'nden Ertürk Yöndem ve Reha Muhtar'ın Uğur Mumcu cinayeti ile ilgili yapmış olduğu program bantlarının izlenmek üzere istenmesi.

20/02/1997 tarih ve 10/86-53 sayılı yazı ile Ankara Emniyet Müdürlüğünden 24/01/1993 tarihinde görev yapan Terör, Asayiş, İstihbarat Şube Müdürleri ile Çankaya Emniyet Müdürlüğü ve Esat Karakol amirlerinin isimleri istenmesi.

12/03/1997 tarih ve 10/86-86 sayılı yazı ile R.T.Ü.K. Başkanlığından TGRT Televizyonunda yayınlanan "Uğur Mumcu'nun Katili Hepimizin Düşmanıdır" başlıklı yayın bantının istenmesi. (TBMM Uğur Mumcu Araştırma Komisyon Raporu, 1997).

belirtmektedir. Buna göre araştırma komisyonu, idarenin bağlı bulunduğu bakanlık vasıtası ve doğrudan ilgililerden ve kurumlardan bilgi isteme ve hiçbir resmi kimliği olmayan üçüncü kişileri doğrudan komisyona çağırma yetkisine sahip olduğu düşünülmelidir. Aksi takdirde komisyonların kurulma amaçlarına uygun olarak işlevlerini yerine getirmesi güçleşecektir.

4. Meclis Araştırması Komisyonlarının Çalışmalarını Engellemeye Yönelik İleri Sürülen Sebepler

Meclis araştırması komisyonlarının çalışmalarını olumsuz etkileyen konuların neler olduğu ve bunların içerikleri bu bölüm içinde incelenmiştir.

4.1. Ticari Sırlar

Meclis İhtüzüğü'nün 105. maddesinin “Devlet sırları ile ticarî sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır.” şeklinde düzenlenmesi ile devlet sırrı ve ticari sırları araştırma komisyonlarının yetki sınırları dışında tutulmuştur. Ancak Türk hukuk sisteminde devlet sırrı ve ticari sır ile ilgili açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konu ile ilgili sadece 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda ticari sır tanımlanmıştır. Ancak bu tanım, mevcut sorunu çözmeye yetmemektedir.⁹

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 17. maddesine göre ticari sır şöyle tanımlanmıştır;

Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgelerdir.

Böyle bir tanımlama, ticari işletmenin çalışma biçimine, ürettiği mal veya hizmete ve gelişimine ilişkin ve başkalarından saklı kalmasını istediği, kanuna ve kamu düzenine aykırı olmayan her şey, ticari sır kavramı içine girebilir. Önemli olan hangi konuların ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar vereceğinin

⁹ İzzet Eroğlu, , “İnsan Haklarının Korunmasında Meclis Araştırması”, Yasama Dergisi, Sayı -5, Ankara, 2007, s.117.

veya haksız rekabete sebep olacağına belirtilmesi gerekmektedir. Ticari sır kavramını daha iyi inceleyebilmek için, özel teşebbüs ile kamu iktisadi teşebbüslerini ayrı ayrı incelemek gerekmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri gerek mali yönden gerekse de idari yönden yasama organının denetimine dahil olması sebebiyle, yasama organı tarafından oluşturulan ve esas görevi yasama organını bilgilendirmek amacıyla faaliyet gösteren araştırma komisyonlarına “ticari sır” gerekçe gösterilerek bilgi vermemesi düşünülemez. Özel teşebbüste ise, faaliyet alanı ile ilgili olarak devlete vermesi gereken bilgiler olabilir veya devletin denetimi altında faaliyette bulunabilir. Her iki durumda da ticari sır söz konusu olamaz. Aynı şekilde özel teşebbüsün ödediği vergilerin devlet denetiminde olması, devletten alacağı belgelere göre üretim yapması, devletin üretim şekli ve miktarları hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamaktadır. Ancak, 4982 sayılı kanunda yapılan tanımlama ile ticari işletmenin çalışma biçimine, ürettiği mal veya hizmete ve gelişimine ilişkin başkalarından saklı kalmasını istediği, kanuna ve kamu düzenine aykırı olmayan her şey, ticari sır kavramı içine girebilmektedir.¹⁰

4.2. Devlet Sırrı

Meclis İhtüzüğü'nün 105. maddesi ile devlet sırrı araştırma komisyonlarının yetkisi dışında tutulmuştur. Ancak devlet sırrının kapsamının ne olacağı konusunda açıklık getirilmemiştir. Devlet sırrı, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK) ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununda (CMK) tanımlanmıştır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 16. ve 18. maddelerine göre devlet sırrı;

Açıklanması hâlinde devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgelerdir.

Sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgelerdir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK) yedinci bölümü, devlet sırları aleyhine suçlar ve casusluğa ayrılmıştır. TCK'nın 326. maddesinde ve diğer

¹⁰ Onar, s. 97-98.

maddelerinde devlet sırrı ile ilgili açık bir tanım mevcut değildir. Devlet sırrı, “devletin güvenliği veya iç ve dış siyasal yararları bakımından niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgiler” olarak tanımlanmıştır.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun (CMK) 47. maddesinde ise devlet sırrı,

... açıklanması, devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler,

olarak tanımlanmıştır.

Askeri sırlar, uluslararası ilişkilerin bir kısmı, ülkenin ekonomik kalkınmasına ilişkin bazı bilgiler, devlet sırrı olarak nitelendirilebilir. Ancak, neyin devlet sırrı olup, neyin olmadığını önceden kesin bir şekilde belirlemek olanaksızdır. Bir bilgi, belirli bir dönem devlet sırrı iken; önemi yitirdiğinde sırdan olmaktan da çıkmaktadır. Devlet sırrının kesin sınırlarını belirlenmemesi, neyin devlet sırrı olduğuna yürütmenin karar vermesi halinde, siyasal araştırmanın etkinliği önemini kaybedecektir. Yürütme kendisini ilgilendiren bir konuda siyasal araştırma yapılması durumunda, bu konunun araştırılmasını arzulamıyorsa, sırdan olduğunu ileri sürebilecek, böylece araştırmanın yapılmasını engelleyebilecektir. Yasama organına ait araştırma yetkisinin yürütülmesi, yürütme organının önceliğine bırakılacaktır.

Parlamente sistemde yürütme, yasama organı karşısında sorumludur. Aynı şekilde yasama organını sahip olduğu bir takım denetim araçları ile yürütmeyi denetleyebilmektedir. Ancak tam olarak açıklanmamış bir kavram olan devlet sırrı ile bazı konular araştırma kapsamının dışında bırakılması, parlamento denetiminin sağlıklı olarak işlenmesini engellemektedir. Bu nedenle, İçtüzükteki bu kural, parlamente sistemin gereklerine uymamaktadır. 19. yasama dönemi 5. yasama yılında, “Türkiye’nin çeşitli yörelerinde işlenmiş olan faili meçhul siyasi cinayetler” konusunun araştırılması amacıyla oluşturulan Meclis araştırma komisyonunun Ankara Emniyet Müdürlüğünden istediği görev alanı ile ilgili bilgilerin verilmesi, Ankara Devlet Güvenlik

Mahkemesi Başsavcılığı (Başsavcı Nusret Demiral) tarafından devlet sırrı gerekçe gösterilerek engellenmiştir.¹¹

4.3. Komisyona Çağrılanların Gelmemesi

Meclis araştırma komisyonları Meclis İçtüzüğü 105. maddesine göre gerek duyduğunda ilgili kişilerin bilgisine başvurabilecektir. Ancak bu düzenlemenin üçüncü kişiler üzerinde yasal olarak bir yaptırımı bulunmamaktadır. Burada temel iddia, İçtüzüğün Meclis'in iç çalışma şeklini düzenlediği ve Meclis dışındaki üçüncü kişileri bağlamayacağı yönündedir. Ancak, Tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanıp, Danıştay denetiminden geçirildikten sonra yasalar gibi Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır. Tüzükler yasaların emrettiği durumları düzenlemek veya yasaların uygulamasını göstermek amacıyla düzenlenir (Gözler, 2005, 37). 1982 Anayasa'sının 98. maddesi, Meclis araştırması ile ilgili düzenlemelerin Meclis İçtüzüğünde yapılacağına dair atıfta bulunarak, İçtüzükte belirtilen kurallara uyulmasını emretmiştir. Dolayısıyla, Meclis İçtüzüğünde düzenlenen konuların herkesi bağlaması gerekmektedir. Uygulamada araştırma komisyonları tarafından çağrılıp gelmeyen ve bilgi vermeyen üçüncü kişiler olmaktadır. Bunun bir örneğini Meclis Susurluk Araştırma Komisyonu Başkanı Mehmet Elkatmış'ın 2008 yılında Yeni Aktüel dergisine yaptığı açıklamalardan görmek mümkündür. Mehmet Elkatmış açıklamasında; Orgeneral Teoman Koman'ın, Susurluk Araştırma Komisyonuna iki kere çağrıldığı, ancak Teoman Koman'ın, birinci çağrıya “*Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) bünyesinde Jandarma İstihbarat Birimleri (JİTEM) diye bir kuruluş yoktur*” cevabını vererek katılmadığını belirtmiştir. Bunun üzerine ikinci kez Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Müsteşarı sıfatıyla komisyona davet edildiğini ancak komisyona gönderdiği yazıda,

Komisyonunuz beni davet etmiştir. Ancak MİT Kanunu'na göre Müsteşar ancak Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Güvenlik Kurulu'na (MGK) bilgi verebilir. Onun dışında hiçbir kurum

¹¹ Ülkemizin Çeşitli Yörelerinde İşlenmiş Faili Meçhul Siyasi Cinayetler Konusunda Meclis Araştırması Komisyonu Raporu TBMM, D. 19, YY.5, SS.897.

veya kişiye bilgi veremez. Bu nedenle komisyonunuza gelip bilgi vermem mümkün değildir.

şeklinde belirterek komisyon çağrısına uymadığını söylemiştir.¹² Orgeneral Teoman Koman'ın komisyon çağrısına uymaması ve gerekçesinde, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve MGK'yı ileri sürmesi yürütme organını oluşturan bu kurumların, yasama organının önüne geçmesine sebep olmuştur. Hâlbuki yasama organı alacağı kararlar ve çıkaracağı yasalar ile yürütmenin yetki sınırlarını belirlemektedir. Her iki gücün birbirini etkileme yolları mevcut olmasına rağmen, halkın seçerek yetkilendirdiği temsilcilerinin bilgi almasına, yürütme içinde herhangi bir kişi veya kurumun engel olması parlamenter sistemin işleyiş amacına uymamaktadır.

4.3. Yargıya İntikal Eden Konular

Anayasa'nın 138. maddesinde;

'hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz',

'görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz'

düzenlemesi mevcuttur. Bu düzenleme ile yargı yetkisini kullanan mahkeme ve hakimlere, hiçbir gerçek ve tüzel kişiler tarafından emir ve talimat verilemeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilmektedir. Ancak, yasama organı tarafından oluşturulan bir komisyon vasıtasıyla yargıdan bilgi sorulması bu madde kapsamında düşünülmemesi gerekmektedir. Çünkü yasama organının bilgi sorması, görülmekte olan bir dava ile ilgili olarak, yürütmenin (hükümetin) bir siyasal sorumluluğunun olup olmadığını araştırılması amacıyla yapılmaktadır. Sonucu itibarıyla, araştırma komisyonlarının herhangi bir yaptırımını bulunmamaktadır. Meclis araştırması ile olayın sadece siyasal yönü ele alınmakta, kesinlikle suçlu tespitine gidilmemektedir. Yasama

¹² Ürün Dirier, "TBMM İnsan Hakları Araştırma Komisyonu Eski Başkanı ve İlk Ombudsman Elkatmış'tan Çarpıcı Açıklamalar" Yeni Aktüel Dergisi, 2008, Sayı: 121.

organınca yapılacak meclis araştırması ile mahkemelerin bağımsızlığının zedelenmesi, yargı organınca verilecek kararın etkilenmesi söz konusu olmamaktadır. Bu sebeple yargıya intikal eden konularda araştırma komisyonlarının kurulması gerekmektedir. Anayasa'nın 138. maddesi gerek komisyon üyeleri ve Meclis tarafından, gerekse de yargı mensupları tarafından farklı yorumlanarak aksaklıklara ve yetki karmaşasına neden olmaktadır. Söz konusu iki durum ile ilgili örnekler şunlardır;

Gazeteci Metin Göktepe'nin öldürülmesi olayının açıklığa kavuşturulması amacıyla 15.12.1996 tarihinde kurulan araştırma komisyonunun, kendi arasında yaptıkları toplantı ve görüşmelerden sonra, Anayasa'nın 138. maddesini gerekçe göstererek komisyonun dağılması yönünde kararlar vermiştir. Ancak TBMM Başkanlığı tarafından komisyonun çalışmalarına devam etmesi gerektiği yönünde yazısı ile komisyonun çalışmasını sürdürdüğü görülmektedir.¹³

Gazeteci Uğur Mumcu cinayeti olayının araştırılması için kurulan araştırma komisyonunun, 06.02.1997 tarih ve 10/86-33 sayılı yazı ile Adalet Bakanlığı'ndan Uğur Mumcu cinayeti ve soruşturması ile ilgili dosya, bilgi ve belgeleri ile ihbar mektuplarını, bu hususta sanık sıfatı ile soruşturulan kişiler varsa dosyalarının tümünün isteyen yazıya, bakanlık tarafından cevap verilmemiştir.¹⁴

4. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Meclis araştırması komisyonlarının işlevselliği konusunun incelendiği bu çalışmada, komisyonların görevlerini yerine getirirken bazı sorunlarla karşılaştığı tespit edilmiştir. Bu sorunları kısaca şöyle toparlayabiliriz;

Üçüncü kişilerin komisyonlara bilgi vermemesi ve çağrılan kişilerin gelmemesi karşılığında herhangi bir yaptırım uygulanamamakta ve bu durum komisyonların doğru sonuca ulaşması yönünde engel teşkil etmektedir.

¹³ Eroğlu, s. 124.

¹⁴ Uğur Mumcu Cinayetinin Açıklığa Kavuşturulması Amacıyla Kurulan (10/86) Sayılı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, 1997).

TBMM İÇtüzüğününün 105. maddesinin son fıkrası devlet sırları ile ticari sırları, Meclis araştırması kapsamı dışında tutması ve Türk hukuk sisteminde hangi konuların bu devlet sırrı ve ticari sır kapsamına girmesi gerektiğini belirten bir düzenlemenin olmaması, yürütme organının devlet sırrı ve ticari sır olup olmamasına kendisinin karar vermesi, araştırma komisyonlarının gerçek bilgilere ulaşmasını engellemektedir.

Anayasanın 138. maddesinde

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

düzenlemesi, araştırma komisyonları tarafından mahkemelerden istenen bilgilerin verilmemesi yasama organının, yapmış olduğu siyasal denetimde doğru sonuca ulaşılmasını engellemekte ve olayların siyasal yönden eksikliğinin tespitinde aksamalara neden olmaktadır.

Araştırma komisyonlarının yetkilerinin Meclis İÇtüzüğünde belirlenmesi yerine araştırma komisyonlarının oluşturulması, görev ve yetkileri ile çalışma yöntemleri bir yasayla düzenlenmelidir. Ayrıca çağrıya gelmeyenler hakkında, komisyonun teklifi ile Meclis Başkanlığına ilgili kişiler hakkında yargı makamlarına suç duyurusunda bulunma yetkisinin verilmesi gerekmektedir. yasayla yapılacak düzenleme ile konunun hukuki dayanağı sağlanarak, hem “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasını” düzenleyen Anayasa’nın 13. maddesine aykırı hareket edilmemiş olur, hem de üçüncü kişilerin bilgisine başvurularak, araştırma komisyonlarının görevleri aksamadan doğru sonuca bir adım daha yaklaşması sağlanmış olur.

Parlamente sistemde, hükümetin yasama organı karşısında sorumluluğu yadsınamaz bir gerçektir. Yasama organının, kendisi tarafından görev sınırları belirlenen yürütmeyi siyasal yönden denetiminde, Meclis İÇtüzüğünde bulunan ve içeriği tam olarak açıklanmamış tanımlamaların gerekçe gösterilerek, istenilen bilgilerin verilmemesi ile doğru sonuca ulaşmasının engellenmesi düşünülemez. Dolayısıyla, Meclis İÇtüzüğünde “devlet sırrı ve ticari sır” konusunu düzenleyen maddenin çıkarılması ve hangi konuların devlet sırrı ve ticari sır kapsamında olduğu tek tek sayılarak belirlenmesi gerekmektedir.

Ülkenin ulusal menfaatlerinin uluslararası ilişkiler doğrultusunda belirli zaman aralıklarına ve mevcut durumlara göre farklılıklar gösterebileceği düşünülürse, devlet sırrı ve ticari sırları, ülkenin ulusal siyasi ve askeri menfaatleri doğrultusunda her yasama yılının başında kapalı oturumlarda Meclis tarafından yasal düzenleme ile belirlenmesi gerekmektedir. Böyle bir **yasal düzenleme** ile devlet sırrı ve ticari sır kapsamına alınan konuların, yürütme organı tarafından da bilineceği düşünüldüğünde, hem yürütme organı, hem de onun direktiflerini yerine getiren idare tarafından, meclis araştırması esnasında düzenlemeye aykırı bir konu devlet sırrı ve ticari sır olarak ileri sürülemeyecektir.

Yargının bağımsız karar verebilmesi bağlamında, yargıya intikal etmiş olan bir konuda müdahale edilmemesi gerekmektedir. Ancak önemli olan konu, araştırma komisyonlarının yargının yetki alanına müdahale edip etmediğidir. Meclis araştırma komisyonlarının esas amacı, kendisini yargının yerine koyarak, eksik yapılan bir işlem hakkında hüküm vermek değildir. Araştırma komisyonları tarafından bilgi edinme sonrasında, idarenin hiyerarşik yapısı gereği amir sıfatındaki yürütme organının, yasal mevzuat çerçevesinde kusurunun tespiti halinde, konunun yargıya intikal ettirilmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla, yürütme organının siyasi yönden sorumluluğunun tespiti için yargıya intikal eden konularda araştırma komisyonları kurulmalıdır.

Kuvvetler ayrılığı prensibinin tam olarak uygulanması için güçlerin birbirini karşılıklı denetleme faaliyetlerinin demokratik kurallar çerçevesinde düzenlenmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- ERDOĞAN, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2004.
- EROĞLU, İzzet, "İnsan Haklarının Korunmasında Meclis Araştırması", *Yasama Dergisi*, Sayı 5, Ankara, 2007.
- ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Ankara, Okutman Yayıncılık, 2008.
- DİRİER, Ürün, "TBMM İnsan Hakları Araştırma Komisyonu Eski Başkanı Ve İlk Omбудsman Elkatmış'tan Çarpıcı Açıklamalar" *Yeni Aktüel Dergisi*, Sayı: 121, 2008.

- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2005.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, *Yönetim Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.
- ONAR, Erdal, *Meclis Araştırması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 419, Ankara, Sevinç Matbaası, 1977.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008.
- SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1986.
- TBMM İç Tüzüğü, <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (22.9.2008).
- TBMM Uğur Mumcu Araştırma Komisyonu Raporu (1997), [http:// www.belgenet.com /rapor/ mumcurapor](http://www.belgenet.com/rapor/mumcurapor), (14.11.2008).