

**1982 ANAYASASI'NDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET
MECLİSİ'NE**

BİREYSEL BAŞVURU HAKKI VE UYGULAMASI

Dr. Mesut AYDIN*

Giriş

Açıklamalarımıza başlamadan evvel, konunun başlığı hakkında birkaç

Gör. Dr. Kırıkkale Üniversitesi, İ.İ.B.F.

Ar.

şey söylemek gerekiyor. Doktrinde, genelde, TBMM'ye yapılan başvurular, "dilekçe hakkı" başlığı altında incelenmiştir¹. Ancak biz, Anayasa'da "dilekçe hakkı" başlığı altında yapılan düzenlemenin, hem TBMM'ye, hem de yetkili makamlara yapılan başvuruları kapsamaması nedeniyle, ana başlık olarak düşünülmesi gerekliliğinden yola çıkarak, konumuz için özel bir başlığın kullanılmasının daha faydalı olacağını düşündük. Bu nedenle, makalenin başlığının, daha alt bir başlıkla ifade edilmesini uygun gördük. Ayrıca, TBMM'ye yapılan başvuruların, yetkili makamlara yapılan başvurulardan, nitelik itibariyle farklı olması da, zorunlu olarak, bu tür bir başlığın seçimini gerektirmiştir. Öte yandan, ulusalüstü insan hakları sözleşmeleri açısından bakıldığında da, sözleşmelerde güvence altına alınan haklarının ihlâl edildiğini düşünen bireyler için, öngörülen başvuru mekanizmalarının, bireysel başvuru şeklinde isimlendirildiğinin altını çizmek gerekmektedir.

Devlet başkanına ya da yasama organına bireysel başvuru hakkı, tarihin her devrinde görülen, en eski haklardan biridir. Bireysel başvuru hakkı sayesinde, haksızlıklar kısa zamanda ortadan kaldırılabilen ve haksızlık yapanların cezalandırılabilmesi mümkün olabilmektedir. Bu durum, bireysel başvuru yönteminin, çeşitli toplumlarda kök salmasına ve kurumsallaşmasına yol açmıştır. Modern devletlerin ortaya çıkmasından sonra da, yönetilenlerin dilek ve yakınmaları için en uygun yol, şüphesiz bireysel başvuru yöntemi olmuştur².

Bireysel başvuru hakkının, demokratik toplum düzeni içinde, bir hak arama yolu olarak tanınması son derece önemlidir. Bireylerin, kendileri ya da toplum menfaatine aykırı gördükleri idarî işlem ve eylemlerin düzeltilmesi yönünde talepte bulunmalarının güvence altına alınması, demokratik yönetimlerin başlıca amaçlarından biridir. Nitekim, bireysel başvuru hakkı kullanılarak, mevcut düzenin işleyişindeki aksaklıklar gündeme getirilmekte ve şikayet edilen konuların vakit geçirilmeden düzeltilebilmesi mümkün olabilmektedir. Başka bir ifadeyle, bireysel başvuru hakkı, daha iyi bir yönetimin altyapısını oluşturan bir payanda işlevini görmektedir. Gerçekten, bireysel başvuru hakkının kullanılması ile siyasal iktidar, işleyişindeki sorunları giderme doğrultusunda çok önemli bir fırsat elde etmektedir.

1

Mattern, 1970, s. 426-447; **Başgil**, 1972, s. 545; **Teziç**, 1997, s. 225-226; **Yüzbaşıoğlu**, 2000, s. 400; **Armağan**, 1972, s. 51-53.

2

Eroğul, 1990, s. 86.

Bireysel başvurular, genellikle devletin en yüksek makamlarına yapılmaktadır. Bu organ devlet başkanı ya da parlamentodur. İki parlamentonun olduğu ülkelerde ise, bireysel başvurunun yapılacağı yer mevzuatta açıkça belirtilmektedir³. Günümüz demokratik ülkelerinde, bireysel başvurular çoğunlukla parlamentoya yapılmaktadır. Çünkü, siyasi bir organa bireysel başvuruda bulunma hakkı, hemen hemen tüm siyasi rejimlerde, kurumsallaşmış siyasi katılma biçimlerinden biri olarak görülmektedir⁴. Nitekim, bireyler yönetimin işleyişine yönelik istek ve şikayetlerini bireysel başvuru aracılığıyla doğrudan yasama organına karşı dile getirerek, yönetimi doğrudan etkileme olanağına da sahip olmaktadır.

Ülkemizde daha çok, TBMM Dilekçe Komisyonu'na yapılan ilginç başvurular kamuoyu gündemine yansımaktadır. Buna karşılık, bireysel başvuruların hukukî bakımdan incelenmesi önem taşımaktadır. Taleplerini Meclis gibi, devletin en yüce organına aracısız duyurabilme ve gereken önlemlerin alınmasını isteme hakkının içeriğinin de hukukî bakımdan incelenmesi gerekir.

Son dönemde, bireysel başvuru hakkı ile ilgili olarak, 1982 Anayasası'nda (m.74) 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun⁵ ile gerçekleşen değişiklikle, TBMM İçtüzüğü'nde yapılmak istenen değişiklikler, konuya ayrı bir önem katmaktadır. Bu bağlamda, 1982 Anayasası'nın 74. maddesi ile anayasal koruma altına alınan bireysel başvuru hakkının, mevcut yapısının ve İçtüzük değişiklik teklifinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Burada, genel olarak bireysel başvuru hakkının TBMM'ye başvuru boyutu üzerinde durulmuştur. Konu, esas olarak, TBMM'ye bireysel başvuru hakkının mevzuattaki konumu, kapsamı, etkisi, uygulanması ve ulusalüstü başvuru yollarından farkı ele alınmak suretiyle incelenmiştir.

3

Birleşik Krallık'ta önceleri bireysel başvurular krallık makamına yapılırken, krallık makamının güç kaybetmesiyle bireysel başvurular Lordlar Kamarası'na, on sekizinci asırdan itibaren de Avam Kamarası'na yapılmaya başlamıştır. Bkz. **Başgil**, 1972, s. 545.

4

Öz, 1996, s. 144.

5

RG. 17.10.2001, S. 24556.

1. Bireysel Başvuru Kavramı¹

Bireysel başvuru kavramı, sorunların incelenmesini hedef alan teklif anlamında bir dilek ya da şikayeti içerir. Sadece bilgi edinmeyi talep etme, bireysel başvuru kavramı içine girmez. Bireysel başvuruda konu yoksa, küfür ve hakaret söz konusuysa ya da bireysel başvuru mevcut hukuk düzenine karşı gelmek için yazılmışsa, ortada bir başvuru yoktur².

Siyasal organa yapılan bireysel başvurular, yarı temsili hükümet sisteminin gerçekleşmesini sağlayan bir usuldür. Şikayet bireysel olmasına karşılık, dilek ya da telkin niteliğinde yapılan bireysel başvurunun amacı, genel bir mahiyet taşımaktadır³. Şikayet niteliğindeki bireysel başvurularda, kişinin ya da kamunun çıkarlarının mutlaka ihlâl edilmesi gerekir. Bu nedenle, şikayet başvurularının konusu, bir kişinin ya da kamu çıkarının zedelenmesi ya da hukuk düzenindeki aksaklığın ortaya konması ile sınırlıdır⁴.

Anayasa'nın 74. maddesi ile düzenlenen bireysel başvuru hakkı, temel bir hak olup, TBMM'nin olumlu davranışlarda bulunması yükümlülüğünü içermektedir. Bireylerin dilek ve şikayetlerini içeren bireysel başvuru hakkı, hak arama özgürlüğü ile ilgili siyasal bir başvuru olup,⁵ yargısal başvurudan farklıdır.

TBMM'ye yapılan başvurular, bir ya da birden çok kişinin, kendilerini ya da kamuyu ilgilendiren bir konuda alınması gereken önlemleri ya da isteklerini dile getirmesi ve siyasal içerikli olmaları nedeniyle sınırlanamayan, ancak düzenlenebilen bir nitelik taşımaktadır⁶.

1

Konu ile ilgili bkz. **Mattern**, 1970, s. 426-447; **Yüzbaşıoğlu**, 2000, s. 400; **Teziç**, 1997, s. 225-226; **Armağan**, 1972, s. 51-53; **Gören**, 1995, s. 109-149.

2

Mattern, 1970, s. 435.

3

Teziç, 1997, s. 225.

4

Teziç, 1997, s. 225.

5

Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2001, s. 187; **Armağan**, 1991, s. 78.

6

Teziç, 1997, s. 225; **Tanör**, 1979, s. 95; 1969, s. 128-129.

Bireysel başvuru hakkı, Anayasa'nın 25. ve 26. maddeleri ile de doğrudan ilgilidir. Anayasa'nın 25. maddesinde, “Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir” ve 26. maddesinde ise, “Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar” denilmektedir. Bu bağlamda, bireyler, düşüncelerinin ifadesinin bir yolu olarak bireysel başvuru hakkını kullanmaktadır. Anayasa'nın 74. maddesinde de, bireylerin düşüncelerini serbestçe ifade edebilmeleri doğrultusunda, TBMM'ye başvuru hakkı tanınmıştır. Böylece, bireyler kendilerince alınması gereken önlemleri ve karşılaştıkları çeşitli sorunların çözümünü siyasal organa ileterek çözüm beklemektedirler.

2. Bireysel Başvuru Hakkının Tarihsel Gelişimi

Devlet başkanına ya da yasama organına bireysel başvuru hakkı, kanunî olarak ilk kez Birleşik Krallık'ta ortaya çıkmıştır¹. 1215 tarihinde Kral Yurtsuz John, yayımladığı bir fermanla (*Magna Carta*), İngiliz Baronlarının bu hakka sahip olduklarını kabul etmiştir. 1689 tarihli Haklar Bildirisi'nde (*Bill of Rights*) de, İngiliz vatandaşlarının doğrudan krala bireysel başvuruda bulunma hakkına sahip oldukları kabul edilerek, bireysel başvuruda bulunmaktan dolayı kimsenin hapis veya kovuşturmayaya uğramaması teminat altına alınmıştır.

1776 tarihli Amerikan Virginia, 1787 tarihli Amerikan Anayasası ve 1789 tarihli Fransız Devriminden sonra kabul edilen Fransız Anayasalarında da, bireysel başvuru hakkına açıkça yer verilmiştir. Amerikan Anayasası'nda, “Kongre, vatandaşların şikayetlerini hükûmete bildirmek için dilekçe verme hakkını kısıtlayan hiçbir kanun çıkaramaz” hükmü yer almıştır. 1789 tarihli Fransız Devrimi'nden sonra toplanan Fransız Meclisi'nde de, bu hak geniş bir şekilde ele alınarak Anayasa'ya konmuş ve daha sonraki Avrupa Anayasalarına (1831 tarihli Belçika Anayasası, 19. yüzyıl Alman Anayasaları² ve 1850 tarihli Prusya Anayasası) örnek olmuştur³. 1787 tarihli Amerikan ve 1791 tarihli Fransız Anayasalarının etkilerini taşıyan 1812 tarihli İspanya (Cadiz) Anayasası'nda da,

¹

² **Mattern**, 1970, s. 427; **Armağan**, 1972, s. 6-9.

³

İlk önceleri Alman Federasyonu'nda bireysel başvuru yapma hakkı sınırlandırılmıştır. 1849 tarihli Reich Anayasası'yla bireysel başvuru yapma hakkı temel bir hak olarak hukukî güvenceye kavuşturulmuştur. Bkz. **Mattern**, 1970, s. 428.

Başgil, 1972, s. 543-547; **Mattern**, 1970, s. 427-428.

“Anayasa’ya gerektiği biçimde uyulması istemi ile her İspanya vatandaşının Meclise ya da Krala bireysel başvuru hakkı” kabul edilmiştir⁴. 1851 tarihli Prusya Anayasası’nın “Prusyalıların Hakları” başlığı altında bireysel başvuru hakkına yer verilmiştir⁵.

Sonuç olarak, 17, 18 ve 19’uncu yüzyıl bildirimleri, kanunları ve anayasalarından ortaya çıkan listede yer alan birinci kuşak haklar içinde, siyasal iktidara ya da yasama organına bireysel başvuru hakkına açık bir biçimde yer verilmiştir.

Tarihimizde, Osmanlı Devleti’nin ilk zamanlarından bu yana, “divan” adı verilen bir teşekkül oluşturulmuştu. Merkezde, “Divan-ı Humayun”, “İkinci Divanı”, “Çarşamba ve Cuma Divanları” ile “Defterdar Divanı” söz konusuken; taşrada, beylerbeyi ve şehzadelerin yer aldığı divanlar, halkın dilek ve şikayetlerini dinleyip karara bağlamışlardır⁶. Merkezde tutulan şer’iye sicil defterlerine geçirilen dilek ve şikayetler arasında, vergilerin hafifletilmesi, haksızlık yapanların (özellikle kadılar ve yöneticiler) cezalandırılması gibi konular büyük yer tutmuştur⁷. Ülkemizin ilk yazılı anayasası olan 1876 tarihli Kanunî Esâsî’de de, “Tebaa-i Devleti Osmaniyenin Hukuku Umumiyesi” başlığı altında, “bireysel başvuru hakkı”na (m.14, 52) yer verilmiştir.

1921 Anayasası’nda ise, “bireysel başvuru hakkı”na yönelik bir hüküm mevcut değildir. Bireysel başvuru hakkı, Cumhuriyetin ilanından sonra kabul edilen 1924 Anayasası’nda (m.82), “Türkler gerek kendileri, gerek kamu ile ilgili olarak kanunlara ve tüzüklere aykırı gördükleri hallerde...Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne tek başlarına veya toplu olarak haber verebilir ve şikayette bulunabilirler. Haber veya şikayeti alan makam, kişi ile ilgili başvuruların sonucunu dilekçiyeye yazılı olarak bildirmek ödevindedir” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca 1924 Anayasası’nda bireysel başvuru hakkının kullanılması konusunda herhangi bir sınırlamaya yer verilmemiştir. Bu düzenleme şekli, daha sonra yürürlüğe giren anayasalarda da devam etmiştir.

4

Gemalmaz, 2003, s. 95-96.

5

Gemalmaz, 2003, s. 99-100, 106.

6

Üçok/Mumcu/Bozkurt, 2002, s. 209-216; Armağan, 1972, s. 170.

7

Üçok/Mumcu/Bozkurt, 2002, s. 213; <<http://www.tbmm.gov.tr>> 28.10.2004.

1961 Anayasası'nda, Anayasa Koyucu temel hak ve ödevler başlıklı ikinci kısmın dördüncü bölümünde, "Dilekçe Hakkı" ana başlığı altında, "bireysel başvuru hakkı"nı (m.62) bağımsız bir şekilde düzenlemiş ve bireysel başvurunun kullanılması konusunda herhangi bir sınırlamaya yer vermemiştir. Bireysel başvuru hakkının sınırlama dışında tutulması, ilgili hakkın niteliği yanında, norm alanının zaten dar tutulması ile de açıklanabilir⁸. Bu nedenle, söz konusu hakka bir sınırlama getirilmesi durumunda, hakkın özüne dokunulması söz konusu olacaktır.

1982 Anayasası'nın ilk şeklinde (m.74), konuyla ilgili olarak, 1961 Anayasası'na paralel bir düzenleme kabul edilmiştir. Bu düzenlemeye ek olarak, 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla, Türkiye'de ikamet eden yabancılara da TBMM'ye bireysel başvuru hakkı tanınmıştır.

3. Bireysel Başvuru Hakkının Öznesi

Bireysel başvuru hakkı, 1982 Anayasası'nda (m.74), "*Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında... Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir*" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasal hükmün ifadesiyle bireysel başvuru hakkının süjesi, "vatandaşlar" ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla "Türkiye'de ikamet eden yabancılar" olmaktadır. Burada, Anayasa diğer bazı anayasalarda olduğu gibi (Federal Alman Anayasası m.17), "herkes" yerine, "vatandaşlar" ve "karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar" ifadesini kullanmıştır.

Tüzel kişilerin bireysel başvuru hakkı bakımından, Anayasa'da herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. Buradan, tüzel kişiler açısından Anayasa'da bu hakkın tanınmadığı sonucu çıkarılamaz. Çünkü, tüzel kişiler, sosyal, siyasal ve ticarî hayatta önemli işlevler yüklenmektedirler. Bu nedenle, tüzel kişilere TBMM'ye başvuru hakkını tanınamamak, olumsuz bazı sonuçlar doğurur. Uygulamada ise, tüzel kişiler anayasal hükmün içerdiği başvuru hakkını kullanmaktadırlar. Anayasa'da, Alman Anayasası'nda olduğu gibi (m.17), "vatandaşlar" yerine "herkes" terimi kullanılsaydı hukukî bakımdan daha yerinde olurdu. Özgürlük esastır.

Anayasa'da "vatandaşlar ve Türkiye'de ikamet eden yabancılar" olarak ifade edilen süjenin kapsamı belirlenirken küçüklerin de TBMM'ye bireysel başvuru hakkının olup, olmadığı hususunun açıklığa kavuşturulması gerekir. Rüşt yaşını tamamlamayan küçüklerin bireysel

⁸

başvuru hakkını kullanması bakımından, iki farklı görüş söz konusudur. Küçüklerin bireysel başvuru hakkını kullanmaları gerektiğini düşünenlere göre, hükümde genel olarak, “vatandaşlar ve Türkiye’de ikamet eden yabancılar” kavramlarının kullanılması nedeniyle, bu kavramın içine küçükler de girmektedir. İkinci olarak, bireysel başvurunun yapılması ile sadece parlamentonun harekete geçmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle, burada, hukukî işlem ehliyetine sahip olmak şart değildir. Öte yandan, küçüklerin kanunî temsilcileri olmadan hukukî muamele yapamamaları, kendi aleyhlerine doğacak bir hukukî işlemin sonuçlarını ortadan kaldırmak içindir. 4721 sayılı Medeni Kanun’da (m.16) da, “*Ayırt etme gücüne sahip küçükler ve kısıtlılar, kanunî temsilcilerinin rızası olmadıkça, kendi işlemleriyle borç altına giremezler*” denilmektedir. Bireysel başvuru hakkının kullanılması, küçükler açısından bu anlamda bir zarar doğurmadığı gibi, bireysel başvuru hakkının kullanılması yoluyla küçükler bir takım faydalar da elde etmektedirler. Buna karşılık, küçüklerin bireysel başvuru hakkını kullanamayacaklarını ileri sürenler, bireysel başvuru hakkını seçme ve seçilme hakkına benzeterek, onunla kıyaslanabilir bir hak olarak görmektedirler. Bu durumda, seçme ve seçilme hakkında belirli bir yaş arandığı gibi, bireysel başvuru hakkında da rüşt yaşı talep edilebilir. Burada, her iki görüş değerlendirildiğinde, birinci görüşün hem Anayasa’nın ifadesine, hem de bireysel başvuru hakkının mahiyetine daha uygun düştüğü görülmektedir. Sonuç olarak, fikirlerini açıklayabilme kabiliyetine sahip küçüklerin, bireysel başvuru hakkını kullanabilmeleri gerekir kanaatini taşımaktayız¹.

Bireysel başvuru hakkından memurlar yararlanabilir mi? Bu soruya yanıt vermeden önce, “memur” denilen kişilerin aynı zamanda vatandaş olmaları nedeniyle, bireysel başvuru hakkını düzenleyen anayasal hükmün kapsamına girdiği belirtilmelidir. Bu nedenle, memurların memuriyetleri ile ilgili olmayan konularda bireysel başvuru hakkına engel olunamaz. Dolayısıyla, memurlar da diğer vatandaşlar gibi, TBMM’ye başvurabilirler. Buna karşılık, memurların memuriyetleri ile ilgili olarak, bireysel başvuru hakkını kullanmaları konusunda, bazı sınırlamalar söz konusu olabilir. İlk olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 31. maddesinde, “*Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır*” hükmü bulunmaktadır. Buna göre, memur, memuriyetten ayrılmış olsa bile, memuriyeti dolayısıyla öğrendiği gizli belgeleri bireysel başvurusunda açıklayamaz. İkinci olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 21.

1

Aynı yönde bkz. **Armağan**, 1972, s. 56-58; **Mattern**, 1970, s. 435.

maddesinde özel bir düzenlemenin yer aldığını belirtmek gerekir. Bu düzenlemede, devlet memurlarının, kurumları ile ilgili resmî ve şahsî işlerinden dolayı “müracaat”, amirleri ve kurumları tarafından kendilerine uygulanan idarî işlemler nedeniyle “şikayet” ve “dava hakkı” düzenlenmektedir. Söz konusu hükmün, Anayasa’da bireysel başvuru hakkı olarak düzenlenen hükümlerle bir bağlantısını kurmak mümkündür. Ancak, Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmü, daha çok, Anayasa’nın 36. maddesinde düzenlenen “hak arama özgürlüğü” ile ilgili görmüştür. Mahkemeye göre, 657 sayılı Kanununun 21. maddesinin “*Anayasa’nın 36. maddesiyle güvenceye bağlanmış bulunan hak arama özgürlüğü ile alakası tartışma götürmez. Anayasa’nın 74. maddesiyle vatandaşlara tanınmış olan siyasal hak, 10.11.1984 günlü, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’la düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanunun müracaat, şikayet ve dava açma hakkını düzenleyen 21. maddesi siyasal bir hak olan dilekçe hakkında farklı özelliklere sahiptir. 21. madde yukarıda da değinildiği üzere Anayasa’nın 36. maddesinde düzenlenmiş bulunan hakla ilgilidir*”². Böylece, Mahkeme, söz konusu düzenlemeyi, Anayasa’nın siyasal haklar başlığı altındaki bireysel başvuru hakkıyla ilişkilendirmemiştir.

Askerlerin bireysel başvuru hakkından yararlanması konusu da önemlidir. 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu’nda (m.2/2, 3) “er, erbaş, astsubay, askeri öğrenci, askeri memur ve subaylar” asker olarak vasıflandırılmıştır. Anayasa’da, asker olarak adlandırılan gruba yönelik bir istisna getirilmediğinden, bu gruptaki kişilerin bireysel başvuru hakkını kullanma yönünden diğer vatandaşlardan herhangi bir farklılığı söz konusu değildir³.

Hapishanede bulunan mahkumlar da, özgür bireyler gibi, bireysel başvuru hakkına sahiptir. Ancak, mahkumların bireysel başvuru hakkını kullanmaları, buldukları statü dolayısıyla bazı sınırlamalara tâbi tutulabilir. Mahkumların başkaları ile birlikte toplu başvuru yapmaları ise mümkün değildir. Burada, sözü edilen başka kimseler, mahkumlar ve mahkum olmayan diğer kimselerdir. Bu durum, mahkumların cezasının infazı dolayısıyla diğer mahkumlar ve mahkum olmayan kişiler ile

2

E.S. 1986/15, K.S. 1987/1, K.T. 06.01.1987, RG. 04.10.1987, S. 19594.

3

Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası’nda (m.17a), silahlı kuvvetler hizmetinde bulunanların, bu hizmetleri süresince bireysel başvuru hakkını kullanmaları konusunda sınırlama getirilebileceği kabul edilmiştir. Bkz. <http://www.aceproject.org/main/samples/lf/lfx_1015.pdf> 28.10.2004.

ilişkilerinin yasaklanması nedeniyle ortaya çıkmaktadır⁴.

Günümüze gelinceye kadar tüm anayasalarda tanınan “toplular başvuru hakkı” ise, 1982 Anayasası’nda açıkça düzenlenmemiştir. Toplu başvuru hakkı, 1961 Anayasası’nda (m.62), vatandaşların tek başlarına ya da toplular başvurusu şeklinde düzenlenmişti. 1982 Anayasası’nda açık bir yasaklama olmamasına karşılık, mevzuatta, başvuru hakkının kolektif kullanımı güvence altına alınmamıştır⁵. Tarihte toplular başvuru hakkı, önemli bir siyasal mücadele aracı olarak, Birleşik Krallık’ta, işçi sınıfının siyasal yaşama katılmasını amaçlayan ve 1837 yılında *London Workingmen’s Association* tarafından hazırlanan *People’s Charter* (Halkın Bildirisi) belgesinde görülmüştür⁶. Bu belge ve bunu izleyen milyonlarca toplular başvuru baskısıyla, yönetime, “genel oy hakkını tanıma ve seçim çevrelerini eşitleme” gibi haklı demokratik talepler kabul ettirebilmiştir⁷.

Son yıllarda, bireysel başvuru hakkının yabancılar tarafından kullanılması bakımından önemli bir adım atılmıştır. Karşılıklılık esası gözetilmek kaydı ile, “Türkiye’de ikamet eden yabancılar” bireysel başvuru hakkı tanınmıştır. Söz konusu değişiklik, 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla, Anayasa’nın 74. maddesinin birinci fıkrasına eklenmiştir⁸. Yapılan değişiklikte, Anayasa Koyucu, bu hakkı yabancılar da tanıma gereği duymuştur. Bireysel başvuru hakkının süjesi, 1982 Anayasası’nın ilk metninde “vatandaşlar”a özgülenirken, Türkiye’de ikamet eden yabancılarla ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Yabancıların bireysel başvuru hakkını kullanamayacaklarına yönelik Anayasa’da açık bir yasaklama ise söz konusu değildir. Aynı dönemde, doktrinde yabancıların bireysel başvuru

4

Ayrıntılı bilgi için bkz. **Armağan**, 1972, s. 65.

5

C. Eroğul’a göre, toplular başvuru hakkının anayasal güvenceden yoksun bırakılması ve böylece, kısıtlama olanaklarının açılması, başvuru yapma hakkının bir siyasal hak olarak değerini önemli ölçüde düşürebilecek olan talihsiz bir gelişmedir. Bkz. **Eroğul**, 1990, s. 86-87.

6

Halkın Bildirisi’nde vurgulanan hususlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Gemalmaz**, 2003, s. 115-116’ncı

7

Ayrıntılı bilgi için bkz. **Eroğul**, 1990, s. 126-127.

8

Aynı yönde 3071 sayılı Dilekçe Kanunu’nda (m.1-3) 2.1.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır. Bkz. RG. 11.01.2003, S. 24490

hakkından yararlanabileceklerine yönelik bir görüş de geliştirilememiştir. Söz konusu değişiklik, doktrinde savunulan bir görüşe göre, siyasal haklardan yararlanma bakımından yabancılara tanınan bir istisnadır⁹. Daha önce de, doktrinde, şahsa ait ve kamuya ait şikayet ayrımı yapılmış ve şahsa ait şikayetin herkese tanınması, buna karşılık, kamuya ait şikayetin sadece vatandaşlar için kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir¹⁰. Yapılan değişiklik bizce olumludur. Burada, temel hakların norm alanlarının durağan bir yapıda olmadığı göz önüne alınmalıdır. Önceden bir temel hakkın norm alanı içinde görülmeyen bazı insan davranışlarının, giderek o temel hakkın norm alanı içinde değerlendirilmesi ve anayasal güvenceden yararlanması mümkündür¹¹. Toplumsal yaşamın gelişmesine uygun olarak, temel bir hakkın kullanım biçimleri ve haktan yararlanan kimselerin genişlemesi o temel hakkın Anayasa'daki ifade ediliş tarzıyla ilişkidir. Anayasa'da güvence altına alınan bir özgürlük içine, yeni ilişkiler ve davranışların da girmesi ve bu özgürlüğün kapsamının genişlemesi söz konusu olabilir. Örneğin, bireysel başvuru hakkı konusunda 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde öngörülmemen, "Türkiye'de ikamet eden yabancılara da bu haktan yararlanabilmeleri" konusu, yeni toplumsal ilişkilerin gelişmesiyle, Anayasa'nın 74. maddesi kapsamı içine alınmıştır. Yapılan bu değişikliğin ülkemizin dış dünyaya açılması (globalleşme) ile ilgisini kurmak mümkündür. Çünkü, ekonomik ilişkilerin arttığı 21. yüzyıl dünyasında, hak sahibi olmak açısından vatandaş ve vatandaş olmayan ayrımının bir devlette yapılması üzerinde yeniden düşünmek gerekir. Nitekim, aynı toplum içinde birlikte yaşayan kişiler arasında, haklara sahip olma bakımından, vatandaş olmayanlara eşit haklar tanımamaya yönelik kabul edilen eski anlayıştan farklı bir anlayışın, Avrupa'da 20. yüzyıldan bu yana tartışıldığı görülmektedir¹². Bu bağlamda, 20. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak aynı toplumda bir arada yaşayan ve ülkenin vatandaşı olmayan çalışanların (göçmen işçiler), vatandaşlara tanınan haklardan yararlanmasına yönelik

9

Tekinalp, 2002, s. 36.

10

Bkz. **Başgil**, 1972, s. 555-558.

11

Anayasal güvenceden yoksunlukla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. **Uygun**, 1992, s. 83-86.

12 Yabancılara, vatandaşların yararlandıkları hakları tanıma yönünde bu güne kadar, eşitlik ilkesi, adaletin milletlerarası standardı ilkesi ve ulusalüstü sözleşmelere bağlılık ilkesi doğrultusunda çeşitli fikirler ileri sürülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. **Çelikel/Gelgel**, 2000, s. 27-32.

yeni bir anlayış gelişmiştir¹³. Böylece, göçmen işçilere yönelik haklar alanındaki ayrımcılık önemli ölçüde ortadan kaldırılarak, sosyal ve ekonomik haklar alanında büyük bir ilerleme kaydedilmiştir. Son yıllarda bu durum, siyasal haklar alanına özellikle de yerel seçimlere katılma hakkının tanınmasına kadar uzanmıştır¹⁴.

Bireysel başvuru hakkını güvence altına alan Anayasa'nın 74. maddesinde, 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklik olumlu olmakla birlikte, yabancılar açısından "Türkiye'de ikamet etme şartının ve karşılıklılık ilkesinin"¹⁵ getirilmesini anlamak zordur. Hüküm, bu haliyle, ülkemizde geçici bir süre bulunan yabancıların bu haktan yararlanmasını engellemektedir. Çünkü, yabancı tâbiyette bulunanlar, "vatandaşlar"dan ayrı olarak, başvurularını yaparken bireysel başvurularına "ikamet tezkere"lerini de ilave etmek zorunda kalmaktadırlar. Bu durum ise, geçici süre ile ülkemizde bulunan yabancıların bireysel başvuru hakkından yararlanmasını engellemektedir. Öte yandan, şikayet hakkının kazanılması ya da kullanımının, yaş, ehliyet, cinsiyet ve tâbiyet şartlarına bağlı olmadan, herkese sadece insan olması nedeniyle tanınması, günümüzde bir zorunluluk halini almıştır. İngiltere ve Fransa gibi bireysel başvuru hakkının doğduğu yerlerde, bu hak, herkese tanınmıştır¹⁶. Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası'nda (m.17) da, bireysel başvuru hakkı herkese tanındığı gibi, kanun koyucunun sınırlama getiremeyeceği bir alan olarak belirtilmiştir.

13

Akılhoğlu, 1995, s. 26.

14

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve 2004 Ekim tarihi itibarıyla Danimarka, Finlandiya, İtalya, Hollanda, Norveç, İsveç tarafından onaylanan, 05.02.1992 tarihli Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Yaşamına Katılmaları Hakkında Sözleşme ile yabancıların yerel seçimlerde oy kullanmaları sağlanmıştır. Türkiye bu anlaşmayı henüz imzalamamıştır. Bkz. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=1&DF=01/10/01&CL=ENG> 28.10.2004.

15

Karşılıklılık ilkesi, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında kullandığı önemli bir ilkedir. Bu bağlamda yabancılara mülk satışını düzenleyen yasanın iptalinde Anayasa Mahkemesi'nin, çıkarılan yasada (21.06.1984 tarih ve 3029 Sayılı Kanun m.1-2) karşılıklılık (mütekabiliyet) ilkesine yer verilmemesini, Anayasanın Başlangıç Metni'ndeki (para.4) "dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip bir üyesi olmak" ilkesine aykırı bulmuştur. Bkz. E.S. 1984/14, K.S. 1985/7, K.T. 13.06.1985, AYMKD, S. 21, s. 173.

16

Başgil, 1972, s. 555.

Sonuç olarak, dilek ve şikayetlerin, kimden gelirse gelsin araştırılması ve başvurunun haklı olması koşuluyla en kısa zamanda çözüme kavuşturulması, hukuk devleti ilkesini amaçlayan her demokratik ülkenin vazgeçemeyeceği önemli bir değerdir. Devletin ikamet ve karşılıklılık şartı aramadan, ülkesinde bulunan yabancılara, bu hakkı tek taraflı olarak tanıması, kanaatimizce, ülkemiz açısından, bazı zararların doğumuna da yol açmayacaktır.

4. Bireysel Başvuru Hakkının Muhatabı

Bireysel başvuru hakkının kullanılabilmesi için bir muhataba ihtiyaç vardır. Muhatap, kendisine başvurunun yapıldığı yerdir. Anayasa bireysel başvuruların TBMM'ye yapılmasını öngörmüştür. Bireysel başvuru hakkının kullanılma biçimini düzenlemek için çıkarılan 3071 sayılı Dilekçe Kanunu'nda (m.8) ise, başvurunun inceleneceği yerin Dilekçe Komisyonu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Kişisel başvurunun yetkili olmayan bir makama yapılması (muhatapta hata), ancak, idarî başvurular için söz konusudur. Bu tür bir durumda başvuru, yetkili makama gönderilir ve başvuru sahibine bilgi verilir (m.5). TBMM Dilekçe Komisyonu ise, kendine gelen bireysel başvurular üzerinde, Dilekçe Kanunu'nda (m.6) ve İçtüzük'te (m.116) belirtilen şartları gözeterek bir ön inceleme yapabilir. Bunun dışında, Dilekçe Komisyonu'nun, kendisine gelen bireysel başvuruyu başka bir makama göndermesi söz konusu olamaz. Burada, bir tür zorunlu muhataplık söz konusudur. Aksi durum, bireysel başvuru hakkının tanınmasının ardında yatan temel felsefeye, yani kişilerin şikayetlerini aracısız parlamentoya iletmeleri düşüncesine aykırı olur. Sonuç olarak, temel bir hakkının ihlâl edildiğini düşünen bireysel başvuru sahibi, idarî başvuru yapmadan TBMM'ye de başvurabilir.

5. Bireysel Başvuru Hakkının Kapsamı

Bireysel başvuru hakkının kapsamının belirlenmesinde, öncelikle, bu hakkın nesnel bir sınırının olup olmadığı sorusuna cevap aramamız gerekmektedir. Bireysel başvuru hakkının konusu ile ilgili olarak, mevzuatta bir sınırlama öngörülmemiştir. Bireyler, kendileri ya da kamu ile ilgili dilek ve şikayetlerini, yazı ile TBMM'ye sunabilirler. Burada, birey ve kamu menfaatlerinin ihlâli temel alınarak, hemen hemen her konuda bireysel başvuru hakkının kullanılması söz konusu olmuştur. Böylece, TBMM'ye yapılan başvurular, konu açısından bir sınırlamaya tâbi tutulmamıştır. Uygulamada “YÖK’ün yapısının değiştirilmesi”, “iş istekleri”, “idarecileri şikayet”, “yolsuzlukları ihbar”, “maddî yardım talepleri”, “savaşa hayır talepleri”, “fen-edebiyat fakültesi mezunlarının öğretmenlik talebi” ve “meslek lisesi mezunlarının üniversiteye giriş sınavındaki puanlama

sistemine yönelik şikayetleri” gibi konularda çeşitli başvurular TBMM’ye yapılagelmiştir¹.

Görüşülemeyecek başvurularla ilgili olarak, TBMM İçtüzüğü’nde (m.116) ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’da (m.4,6) çeşitli hükümler bulunmaktadır. Buna göre, TBMM’ye verilen veya gönderilen bireysel başvurulardan; “belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan, yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen, Kanunun bireysel başvuruda bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan başvurular görüşülemez. Kanunun bireysel başvuruda bulunmasını zorunlu gördüğü şartlar ise, Dilekçe Kanunu’nun 4. maddesinde sayılmıştır. Buna göre, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilen veya gönderilen dilekçelerde, dilekçe sahibinin adı, soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir*”.

Acaba niteliği gereği sınırlanamayan bu hakkın kapsamına, hakaret içeren ya da tehdit niteliğindeki bireysel başvuruların girdiği söylenebilir mi? Federal Alman Anayasa Mahkemesi’nin verdiği bir kararda, bireysel başvuru hakkının (AY m.17) hakaret ya da tehdit taşıyan bireysel başvurulara izin vermediği açıkça belirtilmiştir. Alman doktrininde de bireysel başvurunun nesnel içeriğinin, hakaret ya da tehdit olmadan formüle edilmesinin asıl olduğu belirtilerek, bireysel başvurunun suç teşkil edecek ya da etmeyecek şekilde yazılabilmesi durumunda, suç teşkil edecek eylem biçiminin, hakkın özgül koruma alanının dışında kalacağı savunulmuştur². Buna karşılık, bazı bireysel başvurularda, dilekçelerin, nesnel bazı koşullar nedeniyle hakaret içermeyen yazılmasının mümkün olmaması farazî bir olay olarak ele alınırsa, bu durumda bireysel başvuruyu, içerdiği hakarete rağmen geçerli saymak söz konusu olacaktır. Çünkü, bu durumda ceza kanununun ilgili maddesi (StGB & 185) bir sınırlama kanunu durumundadır. Bireysel başvuru hakkını güvence altına alan Anayasa’nın 17. maddesinde ise, bir

1

Konu ile ilgili Dilekçe Komisyonu’nun verdiği örnek kararlar için bkz. TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Haftalık Karar Cetveli, S. 11 (Dağıtma Tarihi:24.02.2004), s. 10,14,20, 24, 35, 47, 62, 92, 120,145; S. 13 (Dağıtma Tarihi:11.03.2004), s. 10, 54; S. 15 (Dağıtma Tarihi:22.06.2004), s. 3, 13, 17, 18, 20, 60,107, 136.

2

Sağlam, 1982, s. 50; Mattern, 1970, s. 431.

kanun kaydına yer verilmediğinden, Anayasa'nın üstünlüğü gereği bireysel başvuru sahibini cezalandırmak mümkün olamayacaktır³.

Türk doktrininde, bireysel başvuru hakkının muhteva bakımından sınırlı olduğu, buna karşılık, bireysel başvuru hakkının kullanılması bakımından herhangi bir sınırlama yapmanın olası olmadığı belirtilmektedir. Nitekim, Meclise bireysel başvuru hakkının kullanımını yasaklama, ceza hukukunda bir suçtur. Kişi, başvurusunda bir suç işlemişse, yani muhataba veya üçüncü şahsa hakaret etmiş ya da sövmüşse, cezaî takibata maruz kalabilir. Çünkü, bir şey istemek hakkı içine bu tür aşağılayıcı ve hakaret edici beyanlar girmez⁴. Burada, bireysel başvuru sahibinin haksızlığa uğradığı inancı ile kızgın ve kaba bir dil kullanabileceğini unutmamak gerekir⁵.

Suç işleme kastıyla yapılan bireysel başvurular da, başvuru kavramı içinde değerlendirilemez. Nitekim, kişinin bireysel başvurusu maske yaparak hakaret ettiği açıkça belli ise, artık ortada bir başvuru yoktur. Burada, bireysel başvuru normal bir başvuru olmakla birlikte, hakaret içermesi ayrı tutulmalıdır. Alay etmek için verilen bireysel başvurular bakımından ise, başvurunun muhatabı rahatsız etmesi, bireysel başvurunun vasfına zarar vermez. Hukukî yol ve imkanlarla yapılan tehditler, bireysel başvuru kavramına ters düşmez. Buna karşılık, doktrinde, imkansız ve hukuken men edilmiş şeyleri bireysel başvuruda dilemenin onu kabul edilmez niteliğe soktuğu ifade edilmektedir. Ayrıca, şantaj için yapılan bireysel başvurular da kabul edilemez. Kabul edilemez sayılan bireysel başvurularda, inceleme, ifa, cevap mecburiyeti ortan kalkar. Çünkü, bu durumda ortada, gereği yerine getirilecek veya getirilebilecek bir bireysel başvuru yoktur⁶.

3

Sağlam, 1982, s. 50; **Mattern**, 1970, s. 431.

4

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu tarafından, 13.03.2003 tarihinde Komisyon çalışmaları ile ilgili milletvekillerine dağıtılan bilgi notunda, "dilekçe hakkını kullanan kişilere cezaî müeyyide uygulanmasının en dar kapsamda ele alınıp hakaret, sövme ve iftira gibi kişilik haklarının ihlâli sonucunu doğuracak durumlar dışında kimsenin dilekçesinden dolayı yasal takibata uğramaması gerektiğini düşünüyor ve hak arama dokunulmazlığı olarak tanımlayabileceğimiz bu düzenlemenin gerçekleşmesi için gerekli yasal düzenlemeyi oluşturma çabası içerisinde çalışmalarımızı sürdürüyoruz" denilmektedir. Bkz. <<http://www.tbmm.gov.tr>> 28.10.2004.

5

Bkz. **Armağan**, 1972, s. 80-82, 130-134.

6. Bireysel Başvuru Hakkının Etkisi

Bireysel başvuru hakkının kullanılmasıyla, vatandaşların ve belli şartları taşıyan yabancıların isteklerinin ya da şikayetlerinin yasama organınca dikkate alınması ve bazı konuların kamuoyu tarafından öğrenilmesi söz konusu olmaktadır. Gerçekten yasama organına yapılan bireysel başvurular aracılığı ile kamu ile ilgili hususların dikkate alınması ve belli konularda kanunî düzenleme yapılması mümkün olabilir. Buna ek olarak, halkın meclise başvurularının çokluğu, hükûmetin ya da idarenin işleyişinin iyi olmadığını göstermekte ve siyasal denetim yolunun açılmasına katkı yapmaktadır¹.

Dilek ve şikayetlerin en kısa sürede sonuçlandırılmasının da son derece önemli olduğunu belirtmek gerekir. Kişisel başvurunun işleme konulması ve gecikmeksizin sonucunun ilgililere bildirilmesiyle, vatandaşın sistemle bütünleşmesine katkıda bulunulur². Bu yolla yasama organının yürütme organını ve bürokrasiyi denetlemesi sağlanır. Nitekim, uygulamada geçerliliği olmayan bir konunun, hukuken tanınmasının pek fazla önem taşımayacağı açıktır. Anayasa'da 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla gerçekleşen değişiklikle (m.74/3), başvuruların sonucunun gecikmeksizin yazılı olarak bildirileceği hükmü getirilmiştir. Söz konusu hükmün getiriliş amacı, şikayete neden olan sorunun en kısa zamanda çözümlenmesidir. Bu konuda yapılan değişiklik son derece olumludur.

Bireysel başvuru konusunun yerine getirilemeyecek olması, sonucu değiştirmez. İkinci olarak, bireysel başvuru hakkının kullanılması onu inceleme zorunluluğu sonucunu doğurur. Çünkü, bireysel başvuru hakkında olumlu ya da olumsuz bir karar verilebilmesi için başvurunun incelenmesi gerekir. Başvuru hakkının kullanılması, doğal olarak bazı sonuçların doğmasına neden olur. İlk olarak, muhatap (TBMM Dilekçe Komisyonu), kendisine sunulan bireysel başvuruyu kabul etmekle yükümlüdür. Bireysel

Dilekçe Komisyonu, kendisine gelen başvuruyu inceleyerek sonucu gecikmeksizin başvuru sahibine yazıyla bildirmektedir. Burada, bir noktaya dikkat edilmelidir. Komisyonun bireysel başvuru ile ilgili icraî bir karar alması söz konusu değildir. Başka bir deyişle, Komisyonun konu ile ilgili

6

¹ Armağan, 1972, s. 80-82.

² Başgil, 1972, s. 565; Armağan, 1972, s. 135-147; Teziç, 1997, s. 226.

Öz, 1996, s. 144.

olarak, başvuru hakkında hukukî değişiklik meydana getirecek karar alma ve bunu uygulamaya koyma yetkisi bulunmadığından, yani yetkisi sınırlı olduğundan, doktrinde bireysel başvurunun etkili bir yol olmadığı haklı olarak ileri sürülmektedir³.

Son olarak, Dilekçe Komisyonu'nun yaptığı çalışmaları kamuoyuna açıklaması, başvuru hakkının etkinliğini ortaya koyması bakımından önemlidir. Bu bağlamda, bizce, Dilekçe Komisyonu'nun çalışmalarını elektronik ortama taşıması son derece yerinde bir uygulamadır. Böylece, başvuru, Komisyonun çalışmaları ya da başvuruları ile ilgili sonuçları çok kısa zamanda elde etme olanağına kavuşmaktadırlar. Son yıllarla ilgili olarak, Komisyonun yayınladığı dilekçe istatistiklerine bakıldığında, Komisyondaki iş yükünün oldukça fazla olduğu görülmektedir. Başvurularla ilgili olarak, 18 ilâ 22. dönemler dikkate alındığında, verilen kararların %85'lerin üzerinde olduğu görülmektedir. Bu durum, sistemin işlediğini göstermesi bakımından umut vermektedir. Örneğin, 18. dönemde gelen başvuru sayısı 4300, karar verilen başvuru sayısı 3823 (%89), 19. dönemde gelen başvuru sayısı 4147, karar verilen başvuru sayısı 4140 (%99); 20. dönemde gelen başvuru sayısı 2313, karar verilen başvuru sayısı 2142 (%93); 21. dönemde gelen başvuru sayısı 3187, karar verilen başvuru sayısı 2953 (%92); 22. dönemde gelen başvuru sayısı 6539, karar verilen başvuru sayısı 4910 (%75)'tir⁴.

7. Bireysel Başvuru Hakkının Kullanılması

Anayasa'da yer alan (m.74), "bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir" hükmü doğrultusunda, 1.11.1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun¹ kabul edilmiştir. Anayasa Koyucunun bireysel başvuru hakkının kullanılması koşullarını kanuna bırakmasının, yalnız düzenleme amacıyla değil, gerçekten bu hakkı işler duruma getirme isteğinin açığa vuruluşu sayılabilir².

³

⁴ **Yüzbaşıoğlu**, 2000, s. 400.

⁴

¹ <<http://www.tbmm.gov.tr>> 28.10.2004.

¹

² RG. 10.11.1984, S. 18571; 3071 sayılı Kanunda (m.9) önceki düzenlemenin, yani 26 Aralık 1962 tarih ve 140 sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanması'nın Düzenlenmesine Dair Kanunun yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.

²

Eroğul, 1990, s. 86.

Dilekçe Kanunu'nda, TBMM'ye yapılacak bireysel başvurular, bireysel başvuruların incelenebilme koşulları ve inceleme sonucunun ilgililere bildirilmesiyle ilgili ayrıntılı kurallara yer verilmiştir (m.4-8). Ayrıca, insan hakları ihlalleriyle ilgili olarak, Meclis içindeki diğer bir komisyona, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na başvurmak da mümkündür³.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yapılan başvurular, altmış gün içinde, Dilekçe Komisyonu'nca incelenir ve karara bağlanır. İlgili kamu kurum veya kuruluşları Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu'nca gönderilen başvuruları otuz gün içinde cevaplandırır. İnceleme ve karara bağlamanın esas ve usulleri Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde gösterilir (m.8).

TBMM'ye yapılan başvurular konusunda, 3071 sayılı Kanuna (geçici m.1) özel bir hüküm konulmuştur. Buna göre, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde gerekli değişiklikler yapılıncaya kadar, 140 sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Dilekçe ile Başvurmaları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanması'nın Düzenlenmesine Dair Kanunun Dilekçe Komisyonu'nun çalışma esas ve usullerine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına devam olunur”*. Buna uygun olarak, 16.05.1996 tarih ve 424 sayılı TBMM kararı ile çıkarılan yeni İçtüzük'te, bireysel başvuru hakkı konusunda ayrıntılı bir düzenleme yapılmış ve eski İçtüzük hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır⁴. Yeni TBMM İçtüzüğü'nde, Meclis'teki komisyonlar arasında, Dilekçe Komisyonu'na (m.20) ve Dilekçe

3

05.12.1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nda (m.4), Komisyonun görevleri şöyle belirtilmiştir: a) Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, b) Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek, c) Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek, d) Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve Kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek, e) İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek, f) Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak, g) Her yıl yapılan çalışmalarını, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

4

RG. 24.05.1996, S. 22645.

Komisyonu ile ilgili düzenlemelere ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir (m.115-120).

İçtüzüğe göre (m.116-120), TBMM'ye yapılan başvuruların incelenmesi sonucunda bir karara varılır. Komisyon Başkanlık Divanı, bu kararları bastırır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtır. Dağıtım tarihinden itibaren on beş gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesinleşir ve durum başvuru sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Komisyon Başkanlık Divanı, görüşülemeyeceğini karara bağladığı başvurulardan, kanun ile düzenlenmelerinde toplumsal açıdan yarar gördüklerinin birer örneğini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na ve Başbakanlığa bilgi olarak gönderir. Komisyon Başkanlık Divanı'nın 116'ncı maddenin dışında gördüğü başvurularla, aynı madde gereğince karara bağladığı başvurulardan süresi içinde itiraza uğrayanlar, Komisyon Genel Kuruluna sevk edilir. Komisyon Genel Kurulu, kendisine gönderilen başvuruları, ilk önce, 116'ncı madde hükmü gereğince inceleyerek karar konusu olup olamayacakları hususunu kararlaştırır. Komisyon Başkanlık Divanı, Komisyon Genel Kurulu tarafından alınan kararları bastırır, bütün milletvekillerine ve bakanlara dağıtır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin her üyesi, Komisyon Genel Kurulu'nun kararına, kararın dağıtım gününden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebilir. Aksi halde, başvuru hakkındaki karar kesinleşir. Komisyon Genel Kurulu, itiraz edilen başvurular için, itiraz tarihinden itibaren otuz gün içinde bir rapor düzenleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin alacağı karar kesindir. Bu madde hükümleri gereğince kesinleşen kararlar, başvuru sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir. Bakanlar 119'uncu madde gereğince kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları işlemi, aynı maddenin son fıkrası uyarınca kendilerine yapılan bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde Komisyon Başkanlığı'na yazıyla bildirirler. Komisyon Genel Kurulu, bunlardan gerekli gördüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmesini isteyebilir. Bu takdirde, Komisyon kendi görüşünü belirten bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunar. Komisyonun bu istekte bulunması halinde, 119'uncu maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları (otuz gün içinde, Komisyon Başkanlığı'na veya ilgiliye yazıyla bildirim) hükümleri uygulanır. İlgili bakanlık, birinci fıkra uyarınca yapması gereken bildiriği yapmadığı takdirde de, aynı fıkra hükümleri uygulanır.

Bireysel başvuru hakkıyla ilgili olarak, 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikten sonra, 02.01.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanunla 3071 sayılı Dilekçe Kanunu'nda da bazı değişikliklere

gidilmiştir⁵. Söz konusu değişikliklerin bazıları uygulamada karşılaşılan sorunların çözümünü kolaylaştırıcı bir nitelik taşımaktadır⁶. Bu bağlamda, Dilekçe Kanunu'nda (m.8), Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bireysel başvuruların, Dilekçe Komisyonu'nda incelenmesi ve karara bağlanması altmış günlük süre ile sınırlandırılmıştır. Böylece, Anayasa'da (m.74) yer verilen kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin yazılı olarak bildirilir hükmünün doğrultusunda bir değişiklik Dilekçe Kanunu'nun 8. maddesinde kabul edilmiştir. Maddenin değişiklik gerekçesinde de, *"başvuruların incelenmesi ve karara bağlanmasının sürüncemeye uğramaması amacıyla altmış gün içinde sonuçlandırılması öngörülmektedir"* denilmektedir⁷.

Bir kısım değişiklikler ise, çeşitli sorunlar çıkarabilecek niteliktedir. Nitekim, Kanunun 3. maddesiyle, Türkiye'de ikamet eden yabancıların bireysel başvuru hakkını kullanmaları zorlaştırılmaktadır. Dilekçe Kanunu'nda (m.3), Türkiye'de ikamet eden yabancıların karşılıklılık esası gözetilmek ve başvuruların Türkçe yazılması kaydıyla bu haktan yararlanabileceği belirtilmektedir. Yabancıların bireysel başvuru hakkını kullanabilmesi konusu Anayasa'da düzenlenmişken, başvuruların Türkçe yazılı olması kaydı, kanunla getirilmiştir. Burada, öncelikle, dilek ve şikayetlerin ifade edilmesinde "yabancının kendi dilini kullanmasının ne gibi mahzurları olabilir(?)" sorusu akla gelmektedir. Söz konusu sınırlama

5

RG. 11.01.2003, S. 24490.

6

Aynı yönde olmak üzere İdareye yapılan idarî başvuruların sonuçlandırılması konusunda ilgili olarak, Dilekçe Kanunu'nun 7. maddesinde yapılan değişiklik son derece olumludur. Önceden, Dilekçe Kanunu'nun 7. maddesinde, idarî işlemin sonucu hakkında dilekçe sahiplerine en geç iki ay içinde cevap verileceği düzenlenmişti. Bu düzenlemeye paralel olarak, idarenin dilekçelere altmış gün içinde cevap vermediği hallerde dilekçenin reddedilmiş sayılacağı kabul ediliyordu. Çünkü, yasada, "idareye yapılan başvurular mutlaka cevaplandırılır" şeklinde bir ifadeye yer verilmemişti. İYUK'da (m.10), "idarî makamların sukutu" başlığı altında düzenlenen hükümden, ilgililerin haklarında idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvurabilecekleri, altmış gün içerisinde bir cevap verilmediği takdirde isteğin reddedileceği ve dava açma süresinin başlayacağı belirtilmekteydi. 4778 sayılı Kanun ile Dilekçe Kanunu'nun 7. maddesi değiştirilmiştir. Değişikle yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verileceği ve işlem safahatının duyurulması halinde alınan sonucun ayrıca bildirileceği düzenlenmiştir. Böylece, hukuk devleti ilkesi yolunda önemli bir adım atılmış ve idarenin kendisine gelen dilekçeler konusunda hareketsiz kalması önlenmiş olmaktadır.

7

<<http://www.tbmm.gov.tr>> 28.10.2004.

yabancıların bu hakkı kullanımını zorlaştırmaktadır. Kanaatimizce kanunda, başvuru dilinin Türkçe olduğu belirtildikten sonra, yabancıların kendi dillerinde kaleme alacakları bir başvurunun da kabul edileceği kaydının konulması gerekirdi. Öte yandan, “karşılıklılık ilkesi”nin Anayasa’ya kuruluş amacını anlamak zordur. Bireysel başvuru hakkının kullanılmasındaki amacın idarî eylem ve işlemlerdeki hataların ya da aksaklıkların vakit kaybedilmeden düzeltilmesi olduğu düşünülürse, yabancıların bireysel başvuru hakkını kullanması için karşılıklılık ilkesinin aranmasının uygun bir yöntem olmadığı da ortaya çıkmaktadır.

8. Bireysel Başvuru Hakkı ile Bilgi Edinme Hakkı Arasındaki İlişki

Bireysel başvuru hakkı ile bilgi edinme hakkı ile arasında yakın bir bağ bulunmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği uyum sürecinde kabul edilen 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu¹ bireysel başvuru hakkının kullanılmasını kuvvetlendirici bir işlev yüklenmiştir. 4982 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, bireysel başvuru hakkını kullanmak isteyen kişiler, kanaatimizce, önce 4982 sayılı Kanuna dayanarak bilgi ve belge toplama yoluna gidebilir, sonra da TBMM’ye başvuruda bulunabilirler. Ancak, şunu da ifade etmek gerekir ki, bilgi edinme hakkı, bireysel başvuru hakkının kullanılmasının bir ön koşulu değildir.

Bireysel başvuru hakkı ile bilgi edinme hakkı birbirinden farklı hukukî değerleri korumaktadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun çıkarılma amacı, Kanunun 1. maddesinde; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olarak belirtilmiştir. Bireysel başvuru hakkında ise, kişilerin kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikayetlerini kullanmaları güvence altına alınmaktadır. Bu nedenle, bireysel başvuru hakkı ile bilgi edinme hakkı birbirlerinden farklıdır.

4982 sayılı Kanuna göre, bilgi, kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan ve Kanunun kapsamındaki her tür veriyi; belge ise, kurum ve kuruluşların sahip oldukları ve Kanunun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını ifade etmektedir.

1

RG. 24.10.2003, S. 25269; 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik ise, 27.04.2004 tarihinde Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca bilgi edinme ve idarî başvuru haklarının kullanılması ile ilgili olarak bir genelge de yayınlanmıştır. Bkz. RG. 24.01.2004, S. 23356.

Bilgi edinme hakkından yararlanmak isteyen kişilerin, kurum ve kuruluşlara hitaben bir dilekçe yazmaları gerekir. 4982 sayılı Kanunda (m.6), başvurma usulü ise şöyle ifade edilmiştir: “*Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir*”. Burada, kişinin amacı, tamamen kurum ve kuruluşlardaki bilgi ve belgeye ulaşma isteğidir. Bundan fazla olarak, idarenin bir işlem ve eylem tesis ederek hukukî değişiklik yapması talep edilmemektedir. Bilgi edinme başvurusunun sonucunda elde edilen veriler ışığında, kişiler isterlerse bireysel başvuru yapma haklarını kullanabilirler. Başvuru sahipleri yapacakları bireysel başvurularda, bilgi edinme hakkından yararlanarak elde ettikleri bilgi ve belgeleri de ekleyebilirler. Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkı, bireysel başvuru hakkının kullanılması konusunda yardımcı bir fonksiyon ifa etmektedir.

Dilekçe Komisyonu, 4982 sayılı Kanunun yayınlanmasından sonra, salt bilgi ve belge edinme isteğindeki başvuruları sonuçlandırmamaya başlamıştır. Komisyonun, bu tür başvurularla ilgili olarak, 4982 sayılı Kanun doğrultusunda yetkili makamlara başvurulması kaydını içeren kararlar verdiği görülmektedir. Komisyon, 4982 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, bilgi ve belge talepleriyle ilgili başvurular hakkında da kararlar verilmekteydi. Bu bağlamda, Komisyon, “sporcuları gelir vergisinden muaf tutan kanunun yürürlüğe girip girmediği ve uygulaması ile ilgili” bir başvuruyu incelemiş ve sonuçlandırmıştı². Komisyon, 4982 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra ise, “ilgili kurum nezdinde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilecek müracaatla bilgi ya da belgelerin elde edilebileceği” kaydını düşerek, başvurular hakkında başkaca bir işlem yapılamayacağına karar vermektedir³. Kanaatimizce, Komisyonun bu uygulamasıyla iş yükünü azaltmaya çalıştığı söylenebilir.

2

TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Haftalık Karar Cetveli (Dağıtma Tarihi:24.02.2004), S. 11, s. 9.

3

TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Haftalık Karar Cetveli (Dağıtma Tarihi:22.06.2004), S. 15, 145, 152, 154, 155, 156.

9. TBMM'ye Bireysel Başvuru Hakkının Yetkili Makamlara Başvuru Hakkından Farkı

Anayasa'da (m.74) bireysel başvuru yapılacak makamlar, TBMM ve yetkili makamlar şeklinde belirtilmiştir. Bireysel başvuruların yapılacağı yetkili makamlar, iç hukukta idarî makamlar; ulusalüstü hukukta ise, Türkiye'nin imzalayarak kabul ettiği ulusalüstü insan hakları belgelerinde öngörülen makamlardır. Federal Alman Anayasası'nda (m.17) da "yetkili yerlere başvurma hakkı" içinde BM'ye başvuru yapma olanağının da olması gerektiği, konuyla ilgili Meclis görüşmelerinde, Milletvekili Dr. *Von Mangoldt* tarafından, yapılan düzenlemenin modern bir anlayışla düşünüldüğü ve BM'ye başvuru olanağının açık bırakılmak istendiği şeklinde açıklanmıştır¹.

Ülkemizde de, iç hukuk yollarını kullanarak haklarını elde edemeyen bireyler, sorunun çözümünü ulusalüstü bir organa götürebilirler. Türkiye, bireysel başvuru yapmaya olanak tanıyan, BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi² ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni³ imzalayarak yürürlüğe koymuştur. Anayasa'da (m.90), usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmaların kanun hükmünde olduğu, bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı (Ek cümle: 7.5.2004-5170/7 md.) ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu durumda, Sözleşme'de düzenlenen kurumlara, haklarının ihlâl edildiğini ileri süren bireylerin, başvuru hakları söz konusu olmaktadır.

a. TBMM'ye Bireysel Başvuru Hakkının İdarî Başvuru Hakkından Farkı

Yetkili idarî makamlara bireysel başvuru konusu, temel bir hak olarak Anayasa'da (m.74) dilekçe hakkı başlığı adı altında düzenlenmiştir. Doktrinde geniş anlamda idarî başvuru içine TBMM'ye bireysel başvurunun da girdiği savunulmuşsa da, kanaatimizce, idarî başvurular ile yasama Meclisi'ne yapılan başvurular mahiyetleri itibariyle farklı konuları düzenlemektedir⁴. Anayasa'nın 74. maddesinde sözü edilen yetkili makamlar, iç hukukta idarî makamlardır. İdarî makamlar, Dilekçe

¹

² **Mattern**, 1970, s. 430.

³

RG. 18.06.2003, S.25142.

⁴

RG. 19.03.1954, S. 8662; Düstur, C. 35, s. 1567.

Kanunu'na (m.7) uygun olarak, kendilerine yapılan başvuruları kabul etmek, incelemek ve en kısa zamanda başvuru sahibine sonuçla ilgili yazılı bildirimde bulunmakla yükümlüdür. Başbakanlık tarafından dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması ile ilgili olarak, 24.01.2004 tarihinde yürürlüğe giren Genelgede de, idarî başvurulara en kısa zamanda cevap verilmesinin, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'da yer alan insan hakları alanında kanunî ve idarî düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların iyileştirilmesi taahhütleri açısından büyük önem ve öncelik taşıdığı, Anayasa ve kanun hükümlerinin uygulanmasında gerekli hassasiyetin gösterilmediği, dilekçeyle yapılan başvurulara idarî makamlar tarafından bazen cevap verilmediği veya kanunî süresinden sonra cevap verildiği, dolayısıyla dilekçe hakkının etkin şekilde kullanımının gerçekleşmediği yolunda şikayetler bulunduğu belirtilerek bu durumun düzeltilmesi istenilmektedir⁵. Kanaatimizce, konuyla ilgili olarak, Hükûmetin hassas bir tutum alması son derece olumludur.

İdari makamlar, bireysel idarî işlemler yoluyla kişiler hakkında hukukî durumlar yaratma, değiştirme ve kaldırma yetkisine sahiptir⁶. İdarî makamların icraî karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması, onların kendilerine yapılan idarî başvurularla ilgili karar alabilme ve uygulama yetkisinin olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, idarî başvuru, etkili bir başvurudur. Buna karşılık, Dilekçe Komisyonu'nun icraî bir karar alması ve bunu uygulaması söz konusu değildir.

İdarî başvurularda kendisine başvuru yapılan idarî makam yetkisiz ise, başvuruyu yetkili makama iletmekle yükümlüdür (Dilekçe Kanunu m.5). Konuyla ilgili olarak da başvuru sahibine en kısa zamanda bilgi verilmelidir. TBMM'ye yapılan başvurularda ise, Dilekçe Komisyonu'nun kendisini yetkisiz görmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Dilekçe Komisyonu'na

4

A.F. Başgil'e göre, yargısal olmayan başvurular hangi makama yapılırsa yapılsın "idarî başvuru" adını alır. Bir mahkumun, cezasının affı ya da hafifletilmesine yönelik TBMM'ye başvurusu ya da bir kimsenin Varlık Vergisi Kanunu'nun yanlış uygulamasından dolayı TBMM'ye başvurusu geniş anlamda idarî başvurudur. Bu tür başvuruların idarî olmasının anlamı; TBMM'nin hükûmet üzerindeki yüksek denetim yetkisinden kaynaklanmaktadır. Bkz. **Başgil**, 1972, s. 539.

5

RG. 24.01.2004, S. 23356.

6

Günday, 2004, s. 111.

bir başvuru yapıldığında, Komisyon bürosu başvurunun kaydını yapmakta ve incelenmesi sürecini başlatmaktadır.

İdarî makamların kendilerine yapılan başvuruları en kısa zamanda sonuca bağlaması ve sonucu başvurucuya bildirmesi de gerekir. Buna karşılık, yetkili idarî makamlar Dilekçe Kanunu'nda (m.7) öngörülen süre içinde (otuz gün) kararlarını veremeyebilirler. Bu durumla ilgili olarak İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)'nda bir hüküm bulunmaktadır. İYUK'da (m.10) "idarî makamların sukutu" başlığı altında bireylerin başvurularına altmış gün içinde idarenin cevap vermemesi halinde bireysel başvurunun reddedilmiş sayılacağı düzenlenmiştir. Kanaatimizce, bu hüküm, Dilekçe Kanunu'nda (m.7) gerçekleştirilen değişiklikten sonra yeniden ele alınmalı ve altmış günlük süre otuz güne indirilmelidir. TBMM'ye yapılan başvurularda ise, Komisyonun konuyla ilgili olarak mutlaka bir karara varması ve kararını başvuru sahibine bildirmesi gerekmektedir.

b. TBMM'ye Bireysel Başvuru Hakkının Ulusalüstü Başvurulardan Farkı

Türkiye'nin kabul ettiği Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nde, Sözleşme'ye taraf devletlerin vatandaşlarına bireysel bir hak arama olanağı tanınmıştır. Böylece, haklarının ihlâl edildiğini düşünen bireyler ulusalüstü bir organa başvurarak haksızlığın düzeltilmesini isteyebilmektedirler.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ve BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'ne taraf devletlerin vatandaşlarının ulusalüstü hak arama yolunu kullanma açısından bir seçim hakkı bulunmaktadır. Burada, bireyler, lehlerine olabileceğine inandıkları organlardan birini seçerek başvuruda bulunabilirler. Her iki organa, yani hem Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m.35/2-b) hem de BM İnsan Hakları Komitesi'ne (BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi Seçimlik Protokol m.5/2-a) aynı anda başvuru yapılamaz. Aksi halde, aynı anda bir başka uluslararası organın çözüme kavuşturma usulüne sunulmuş soruna bakmanın her iki Sözleşme'de de yasaklanması nedeniyle, yapılan bireysel başvurular reddedilecektir. Burada, ulusalüstü organlara bireysel başvuru yapma konusunda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki (m.35/1) iç hukuk yollarının tüketilmesinden⁷ sonraki 6 aylık süre şartı ile

7

"A

İHS'de iç hukuk yollarını tüketme kuralının normatif istisnası yer almamaktadır. Ancak, bu konudaki istisna, daha önce Komisyonun kararları ve 11 Numaralı Protokol sonrasında ise Mahkeme içtihatlarıyla, özellikle iç-hukuk yollarının etkisiz olması ve sonuç vermesinin fazlasıyla gecikmesi kriterleri geliştirilerek tanınmıştır". Bkz. **Gemalmaz**, İstanbul, 2002; s. 30; Sargın & Yağcı davasında, Komisyona göre iç hukuk yolunun tüketilmesi kuralının işleme için teori ve pratikte iç hukuk yolunun *gerçeklik ve etkinliğinin* kanıtlanması gerekir. Ayrıca, itiraz yolu ile bir yasanın Anayasa

İnsan Hakları Komitesi'nin aldığı şikayeti ilettiği ilgili Devletin 6 aylık süre içinde konuyla ilgili yazılı bir beyanda bulunması (Seçimlik Protokol m.4) şartının birbirlerine benzerliğinin altını çizmek gerekir. Aslında söz konusu hak ve prosedür konusunda Birleşmiş Milletler'in, daha önce imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni esas aldığı görülmektedir. Ancak, İnsan Hakları Komitesi'ne bireysel başvuru hakkı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden farklı olarak (11 Nolu Protokol sonrası m.34), Sözleşme'nin imzalanması ile kendiliğinden yürürlüğe girmemekte, bunun için Devletlerin 1 Nolu Seçimlik Protokole de taraf olması gerekmektedir.

aa. TBMM'ye Bireysel Başvuru Hakkının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde Düzenlenen Bireysel Başvurudan⁸ Farkı

Sözleşme'de düzenlenen bireysel başvurunun bireysel başvuru hakkına benzeyen teknik anlamda bir dilekçe hakkı mı, yoksa bu haktan farklı bir hakkı içerip içermediği ya da yargısal bir başvuru olup olmadığı sorusu sorulabilir. 11 Numaralı Protokol öncesinde, Sözleşme'nin İngilizce metninde, "dilekçe" terimini karşılayacak "*petition*" şeklinde bir ifadeye yer verilmişti. 11 Numaralı Protokol sonrasında ise, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 34. maddesinin başlığı ve içeriği yeniden düzenlenmiştir. Madde başlığı "bireysel başvurular" (*individual applications*) olarak belirtilmiş ve maddenin içeriğinde de "dilekçe terimi"ne yer verilmeyerek konu ile ilgili tartışmalar sona erdirilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (m.34), "*Mahkeme, Sözleşme'de ya da onun Protokollerinde düzenlenen hakların Yüksek Sözleşmeciler Tarafından birisince yapılan bir ihlâlin mağduru olduğunu iddia eden herhangi bir kişiden, hükümet-dışı örgütten ya da birey grubundan gelen başvuruları kabul edebilir*" denilmektedir. Böylece, Sözleşme'ye taraf ülkelerin vatandaşlarına yönelik bir hak arama yolu kabul edilmiştir.

Mahkemesi'nde denetlenmesinde kişilerin başvurusunun mahkemelerce ciddi bulunması şartına bağlı olduğu bir ülkenin düzenlemesi, *etkili ve ulaşılabilir* olarak değerlendirilmemiştir. Böylece, iç hukuk yollarının tüketilmesi kuralının kayıtlanması ile Strasbourg mekanizmasının tali bir konumda olmadığı ortaya çıkmıştır. Bkz. **Çağlar**, 1991, s. 53; **Gemalmaz**, 1997, s. 3-22; BM Medeni Siyasal Haklar Sözleşmesinin Seçimlik Protokolü'nde de (m.5/2-b), bireyin elverişli bütün iç hukuk yollarını tüketmesi konusunda, sözü edilen hukuk yollarının makul olmayan ölçüde uzatıldığında, İnsan Hakları Komitesi'nin iç hukuk yollarının tüketilmesi yükümlülüğünden kişiyi muaf tutabileceği düzenlenmiştir.

8

Bireysel başvuru konusunda, (11 Nolu Protokol öncesi) bkz. **Robertson / Merrills**, 1996, s.127-135; **Madra**, 1981; **Arık**, 1965, s. 37-64; **Gemalmaz**, 1986, s. 16-17; **Çavuşoğlu**, 1994, s. 57-66; **Ünal**, 1997, s. 163-206; **Gözübüyük**, 1988-1999, s. 3-15; (11 Nolu Protokol Sonrası) bkz. **Gemalmaz**, 2003, s. 437-441; **Reisoğlu**, 2001, s.164-186; **Arslan**, 2002, s. 164-186.

AİHS'ye göre yapılan bireysel başvurular, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından, gereken koşulları taşıması şartıyla incelenmektedir. Söz konusu yol daha çok, iç hukukta hakkının korunmadığını düşünen bireyler tarafından kullanılan ikincil bir dava niteliğindedir. Kanaatimizce, yukarıda anlatılan bireysel başvuru hakkı kapsamı içinde değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır. Çünkü, buradaki bireysel başvuru tamamen yargısal bir başvurudur. Nitekim, bireysel başvuru doğrudan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılmakta ve bireysel başvurunun Sözleşme'nin öngördüğü şartları taşıyıp taşımadığına yönelik Mahkemece yapılan ilk inceleme sonucunda kabul edilebilirlik kararı verilen bireysel başvurular hakkında yargısal aşamaya geçilmektedir.

Öte yandan, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Kuralları (İçtüzüğü) ismiyle düzenlenen ve 04.11.1998 tarihi itibarıyla geçerlilik kazanan metnin 45. kuralı, "davanın açılması" başlığını taşımaktadır. Söz konusu kuralda, "*Sözleşme madde 33 ve 34 çerçevesinde yapılan herhangi bir başvuru yazılı olarak sunulacak ve başvurucu ya da başvurucunun temsilcisi tarafından imzalanacaktır*" denilmektedir. Bundan sonra da, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan bireysel başvuruyla ilgili diğer usul kurallarına yer verilmektedir. Bireysel başvuru hakkında kabul edilebilirlik kararı verilmesinden sonra, yargılama ve hüküm verme aşamasına geçilmektedir. Sonuç olarak, bireysel başvuru hakkının doğrudan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılması nedeniyle, Sözleşme'ye taraf devletlerin vatandaşlarına önemli kazançlar sağladığı görülmektedir. Bu nedenle, bireysel başvurularda, günümüzde sayıca önemli bir artış söz konusudur. Ancak, bu başvuruların geçerli olabilmesi için alt düzeyde yer alan ulusal makamlara yapılan hak talebinden sonuç alınamamasının (iç hukuk yollarının tüketilmesi koşulu) bir ön şart olduğu da unutulmamalıdır⁹.

Ayrıntılı bilgi için bkz. **Heffernan**, 1997, s. 93; iç hukuk yollarının tüketilmesi koşulu hem Sözleşmenin orijinal metninde (m.26) hem de 11 Nolu protokolden sonraki Sözleşme metninde (m.35/1) hükme bağlanmıştır.

bb. TBMM'ye Bireysel Başvuru Hakkının BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin Seçimlik Protokolü'nde Düzenlenen Bireysel Başvurudan¹⁰ Farkı

Ulusalüstü alanda İnsan Hakları Komitesi'ne de bireysel başvuru yapmak mümkündür. BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin Seçimlik Protokolü'nde (m.2), “*Sözleşme’de sıralanan haklardan herhangi birinin ihlâl edildiğini iddia eden ve elverişli bütün iç hukuk yollarını tüketmiş olan bireylerin, İnsan Hakları Komitesi’ne incelenmek üzere yazılı bir başvuru yapabilecekleri*” düzenlenmiştir.

Bu başvurunun, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan bireysel başvurudan farklı yönleri bulunmaktadır. İlk olarak, bireysel başvurunun yapıldığı organlar farklıdır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde bireysel başvurunun yapılacağı organ bir Mahkeme iken, buradaki bir Komitedir. İkinci olarak, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne göre bireysel başvurunun yapılacağı organın bir Mahkeme olması nedeniyle, kararları bağlayıcıdır¹¹. Buna karşılık, İnsan Hakları Komitesi'nin yargısal bir yetkisi bulunmamaktadır.

İnsan Hakları Komitesi, Seçimlik Protokolde (m.2-5) öngörülen şartları taşıması kaydıyla, kendisine gelen bireysel başvuruyu incelemekte ve Komite, ihlâl gerçekleştiği sonucuna vardığında bir karar vermektedir. Komite ayrıca, ihlâl doğurduğu sonuçların giderilmesine ilişkin taraf devlet yükümlülüğünü de belirlemektedir. Sözleşme’de, “kararın yerine getirilmesi” konusunda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemindeki (AK Bakanlar Komitesi) gibi bir organa yer verilmemiştir¹². Ancak, Komite, verdiği kararın uygulanması konusunda bir raportör atamaktadır. Raportör, Komite'nin görüşlerine işlerlik kazandırılması ile ilgili işlemleri yapma yetkisine sahiptir. Konuyla ilgili izleme raporlarının Komite'ye düzenli olarak sunulması da gerekmektedir. Komite de izlenme faaliyetleri ile ilgili bilgiyi yıllık raporuna koymaktadır (BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi Seçimlik Protokolü m.5/4; İnsan Hakları Komitesi Usul Kuralları, Kural. 94-95). Görüldüğü gibi İnsan Hakları Komitesi, karara

¹⁰

Konuyla ilgili bkz. **Robertson / Merrills**, 1996, s. 54-57; **Donnelly**, 1995, s.221-222; **Gemalmaz**, 2002, s. 14-33; 2003, s. 349-351;

¹¹

AİHM'nin kararlarının uygulanması ile ilgili bkz. **Çavuşoğlu**, 2003, s. 34-78.

¹²

Gemalmaz, 2002, s. 15.

bağladığı görüşlerin takibini de yapmaktadır. Komite'nin kararlarının takibi doğrultusundaki faaliyetleriyle, görüşlerin yerine getirilmesi konusunda tarafların sundukları bilgiler alenidir (İnsan Hakları Komitesi Usul Kuralları m.97)¹³. İnsan Hakları Komitesi'ne yapılan bireysel başvuruların, kanaatimizce, TBMM'ye yapılan bireysel başvuru hakkı şeklinde değerlendirilmesi zordur. Öncelikle, konu açısından bir farklılık söz konusudur. Akla gelebilecek hemen her konuda TBMM'ye başvuru yapılabilirken, Komite'ye ancak, Sözleşmede düzenlenen haklardan birisinin ihlâli nedeniyle başvurmak mümkündür. İkinci olarak, Komite'ye başvurmak için, iç hukuk yollarının tüketilmesi ya da ulusalüstü bir organa başvurmama şartı aranırken, TBMM'ye başvuru konusunda bu tür bir şart söz konusu değildir. Üçüncü olarak, TBMM Dilekçe Komisyonu ve Komite'nin bireysel başvurularla ilgili verdikleri kararların yerine getirilmesi konusunda da bir farklılık söz konusudur. Komite'nin, verdiği kararların uygulanması yönünde bir raportör ataması ve konuyla ilgili olarak, ilgili devletin yükümlü olduğunu belirtmesine karşılık, Dilekçe Komisyonu'nun kararlarında bu tür bir yükümlülükten söz edilmemekte, kararlarının yerine getirilip getirilmediği konusunda bir raportör de atamamaktadır. Komisyonun kurum ve kişileri bağlayıcı karar alma yetkisi yoktur. İnsan Hakları Komitesi'nin de kararlarının bağlayıcı olmadığı söylenebilir. Ancak, Komitenin, kararlarının yerine getirilmesi konusunda bir raportör ataması ve kararlarla ilgili izlenme raporlarını yıllık faaliyet raporuna koyması, bir yönüyle verdiği kararların takibini yaptığını göstermektedir.

10. Bireysel Başvuru Hakkını Düzenleyen İçtüzükle İlgili Değişiklik Teklifi

Bireysel başvuru hakkının etkinleştirilmesi doğrultusunda milletvekilleri tarafından TBMM İçtüzüğü'nde bazı değişiklikler yapılması için bir Teklif hazırlanmıştır. Anayasa Komisyonu da Teklifle ilgili düzeltmelerde bulunmuş ve bu Teklifi TBMM Genel Kuruluna sevk etmiştir. Halen Teklif, TBMM gündeminde sıraya konmuş ve görüşülmeyi beklemektedir¹.

Teklifin amacını şöyle özetlemek mümkündür: TBMM'ye başvuru hakkının kullanılması önündeki engelleri kaldırmak (kolaylaştırmak), Dilekçe Komisyonu'nun iş yükünün hafifletilmesini sağlamak, dilek ve şikayetler hakkında gerekli araştırma ve incelemenin etkin ve süratli bir şekilde sonuçlandırılması sağlamak.

Değişiklik Teklifinde, mevcut Başkanlık Divanı'nın fonksiyonu yeniden düzenlenmekte, bir kısım yetkiler komisyon başkanına devredilmekte, Komisyona

13

Gemalmaz, 2002, s. 33.

1

<<http://www.tbmm.gov.tr>> 28.10.2004.

mahallinde inceleme yapma yetkisi tanınmakta ve yapılan işlemler için öngörülen süreler kısaltılmaktadır.

Anayasa Komisyonu, verilen İçtüzük Değişiklik Teklifini esas itibarıyla benimsemiş ve İçtüzük Değişiklik Teklifi'nin bazı maddeleri üzerinde redaksiyon yapmıştır.

Anayasa Komisyonu'nun 4.12.2003 tarih ve 2/182 Esas sayılı raporunda; Dilekçe Komisyonu'nun önemli ancak fonksiyonel olmadığı, Teklifin kanunlaşmasıyla bunun sağlanabileceği, mevcut metinde Komisyon Başkanlık Divanı'na verilen görev ve yetkilerin komisyon başkanına verilmesinin uygun olduğu, başvuruların sonuçlandırılması ile ilgili öngörülen sürelerin kısaltılmasının gerekliliği ve başvuruların hızlı bir şekilde işleme konulmasına yönelik tedbirlerin öngörülmesinin benimsendiği açıklanmıştır².

Teklifin ilk maddesiyle, İçtüzüğün 116' ncı maddesinin başlığı, "komisyon başkanının görev ve yetkileri" adını almakta ve maddenin içeriği değiştirilmektedir. Buna göre, "*Komisyon Başkanı Komisyona gelen dilekçeler ile ilgili olarak*;

a- Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,

b- Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan,

c- Yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen,

d- Yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren,

e- Kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan,

Dilekçelerin görüşülemeyeceğine karar verir.

Ancak; Komisyon Başkanı, birinci fıkranın (d) bendi kapsamında olan dilekçelerden kanun teklifi olarak düzenlenmesinde yarar gördükleri ile (e) bendi kapsamında kalanlardan somut olay ve belgeye dayanan dilekçelerin, Komisyona gönderilmesine karar verebilir.

Ayrıca;

a- Konularına göre bakanlıklar veya ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge göndermelerini ve bunlardan eksik veya çelişkili olanların tamamlattırılmasını,

b- Bakanlıkların, kamu kurum veya kuruluşlarından süresinde gelmeyen cevabının çabuklaştırılmasını,

c- Mahallinde inceleme yapılmasına karar verilmesini,

d- İlgisine göre bakanlıklar veya ilgili kamu kurum veya kuruluşlarından Komisyonda veya inceleme mahallinde temsilci hazır bulundurulmasını,

isteyebilir.

Başkan tarafından görüşülemeyeceğine dair verilen kararlar Komisyon üyelerine dağıtılır. Dağıtım tarihinden itibaren on gün içerisinde yazılı ve gerekçeli olarak itiraz edilmeyen kararlar kesinleşir. Bu kararlar ilgisine tebliğ edilir.”

Teklifin 2' inci maddesiyle, İttüzüğün 117' nci maddesinin başlığı, “Dilekçelerin Komisyon tarafından incelenmesi” adını almakta ve madde değiştirilmektedir. Buna göre, “Komisyon Başkanınca 116' ncı maddeye göre görüşülemeyeceğine karar verilenler dışında kalan dilekçeler ile, aynı madde gereğince görüşülemeyeceği karara bağlanan dilekçelerden süresi içinde itiraza uğrayanlar Komisyona sevk edilir.

Komisyon;

a- Kendisine gönderilen dilekçeleri ilk önce 116' ncı madde hükmü gereğince inceleyerek karar konusu olup olmadığına,

b- Yeni bir kanun veya kanun değişikliğini gerektiren dilekçelerden, düzenlenmesinde toplumsal yarar görülenlere ilişkin olmak üzere gerekli hazırlıkları yaparak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na ve Başbakanlığa bilgi verilmesine,

c- Mahallinde inceleme yapılmasına gerek olup olmadığına,

Karar verir.

Komisyon üyeleri tarafından hazırlanan kanun teklifleri genel hükümler çerçevesinde işlem görür.”

Teklifin 3' üncü maddesiyle İttüzüğün 118 inci maddesinin başlığı “Komisyon kararlarının bastırılması ve dağıtılması” adını almakta ve madde değiştirilmektedir. Buna göre, “Komisyon Başkanlığı, Komisyon tarafından alınan kararlardan 117' nci maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi dışındaki kararları gecikmeksizin bastırır ve bütün milletvekillerine ve bakanlara dağıtır.”

Teklifin 4' üncü maddesiyle İttüzüğün 119' uncu maddesinin başlığı “Komisyon kararlarına itiraz” adını almakta ve madde değiştirilmektedir.

Buna göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin her üyesi Komisyonun kararına, kararın dağıtım gününden itibaren on gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebilir. Aksi halde dilekçe hakkındaki karar kesinleşir

Komisyon itiraz edilen dilekçeler için, itiraz tarihinden itibaren yirmi gün içinde bir rapor düzenleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin alacağı karar kesindir.

Bu madde hükümleri gereğince kesinleşen kararlar, dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir.”

Teklifin 5’ inci maddesi ile İçtüzüğün 120’ nci maddesinde geçen “Komisyon Genel Kurulu” ibaresi, “Komisyon” olarak değiştirilmektedir.

Sonuç

Bireysel başvuru hakkı konusunda yukarıda yapılan incelemeden ulaşılan sonuçları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Bireysel başvuru hakkı, 1982 Anayasası’nın ikinci kısım dördüncü bölümünde siyasi haklar ve ödevler başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa Koyucu bireysel başvuru hakkını, siyasal iktidarın davranışlarına karşı bireylerin başvurabilecekleri bir hak olarak değerlendirerek, siyasal haklar grubu içinde düzenlenmiştir. Bireysel başvuru hakkının kullanılması konusunda ise, anayasal düzenlemeye uygun olarak, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Kanuna ek olarak, İçtüzük’te (m.115-120) Dilekçe Komisyonu’na yapılacak başvurularla ilgili koşullar ve başvuruların sonuçlandırılması konusunda gerekli değişiklikler yapılmıştır.

Bireysel başvuruların sonuçlandırılması konusunda da mevzuatta yapılan değişikliklerle önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Kişisel başvuruların kısa zamanda sonuçlandırılması hususunda, başta Anayasa olmak üzere, Dilekçe Kanunu ve İçtüzük’te kesin süreler öngörülmüştür. Ayrıca, Dilekçe Komisyonu’nun kendine yapılan bireysel başvuruları en kısa sürede sonuçlandırmakla yükümlü olduğunun altı çizilmelidir. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı’nın bireysel başvuruları işleme koymaması ya da mevzuatta öngörülen nedenler dışında, kendine yapılan bireysel başvuruları reddetmesi düşünülemez. Başvuru makamının, başvuru hakkında, bireysel başvurudan dolayı cezaî işlem ya da disiplin cezası verme yetkisi de söz konusu olamaz. Ayrıca, söz konusu hakkın kullanılması

dolayısıyla, bireyler hakkında kovuşturma da yapılmaması gerekir¹. Bu tür bir uygulama hak arama yolunun, cezaî bir müeyyide ile ortadan kaldırılması anlamına gelir ki, bu durum da, bireysel başvuru hakkının koruduğu hukukî menfaatin ortadan kaldırılmasına yol açar. Öte yandan, büyük ölçekli toplumsal-kültürel bir sorunun, barışçı-demokratik yoldan kendini siyasal alanda ifade etmesine fırsat verme yolu² olarak da kullanılabilen bireysel başvuru hakkının, özü itibariyle sınırlanmasının olanaklı olmadığı da hatırdta tutulmalıdır. Birkaç cümle ile özetlemek gerekirse; suç işlemeye teşvik etmeyen, küfür ya da hakaret içermeyen kişisel bir başvuru hakkında, disiplin cezası ya da başka bir cezaî işlem yapılması yürürlükteki mevzuata göre hukuka aykırı olur.

1982 Anayasası'nda, karşılıklılık ilkesi gözetilmek kaydıyla, Türkiye'de ikamet eden yabancılara da, bireysel başvuru hakkı tanınmıştır. 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile Anayasa'da (m.74) gerçekleştirilen değişiklikle, "karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar"ın da bireysel başvuru hakkına sahip olduğunun hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemeyle yabancılara da bireysel başvuru hakkının tanınması son derece olumludur. Ancak, anayasal düzenlemede yer alan, "karşılıklılık ilkesi"nin, bireysel başvuru hakkının koruduğu hukukî değer in kapsamı içinde değerlendirilmesinin hayli zor olduğunu belirtmek gerekir.

TBMM'ye başvuru hakkının toplu (kolektif) olarak kullanılmasının önünde anayasal olarak herhangi bir engel bulunmadığı görülmektedir. Burada, özgürlükçü bir yorumla bireysel başvuru hakkının kollektif olarak kullanılması yönünde bir uygulama söz konusu olabilir. Buna karşılık, TBMM'ye toplu başvurma haklarının kabul edilmemesi ya da engellenmesi, hak arama eylemlerinden ve kollektif özgürlüklerden duyulan bir korkunun

1

1982 Anayasası döneminde kamu oyunda "Aydınlar Dilekçesi Davası" olarak bilinen ve "Türkiye'de Demokratik Düzene İlişkin Gözlem ve İstemler"i içeren TBMM'ye toplu başvuru hakkında, Ankara Sıkıyönetim Askeri Savcılığı tarafından dava açılmıştır. Dava, TBMM'ye başvuru yapma hakkının kullanılması dolayısıyla değil, başvurunun hazırlanışı ve imzaya açılış biçimi nedeniyle açılmıştır. Ankara 1 Numaralı Askeri Mahkemesi 1984/102 E.S. 1986/14 K.S. kararı ile verdiği hükümde, başvuru metninin içeriğinin Anayasanın 26 ve 76'ncı maddeleri kapsamında olduğunu, başvurunun içeriğinin halkı tahrik edici veya sıkıyönetim yasalarını ihlâl edici bir yanının bulunmadığını belirtmiştir. Bkz. **Aydınlar Dilekçesi Davası**, 1986.

2

yansıması olarak değerlendirilmelidir³.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra, bireysel başvuru hakkının daha işlevsel kullanılmasının yolu açılmıştır. Böylece, bilgi ve belgeye dayalı başvuruların, Dilekçe Komisyonu tarafından daha çabuk incelenerek sonuca bağlanmasının adımı atılmıştır. Öte yandan, 4982 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, Dilekçe Komisyonu'nun salt bilgi ya da belge talebi içeren başvurularla ilgili bir inceleme yapması iş yükünü artırmaktan öte bir anlam ifade etmez. Komisyon artık, bireyleri yetkili idarî makamlara yönlendirerek, bu yolla hem başvuruların kısa sürede sonuçlanmasını, hem de Komisyon üzerindeki iş yoğunluğunun az da olsa hafifletilmesine katkı sağlamalıdır. Ancak, yetkili makamlara yapılan idarî başvurulardan bir sonuç alınamaması dolayısıyla, TBMM'ye şikayet hakkının her zaman mevcut olduğunu belirtmek gerekir.

Bireysel başvuru hakkının etkinleştirilmesi amacıyla verilen ve halen TBMM gündeminde olan İktüzük Değişiklik Teklifi olumlu bir adımdır. Şöyle ki, Teklifte başkanlık divanının bir kısım yetkilerinin (İktüzük m.116) Dilekçe Komisyonu başkanına verilmesi, başvuruların kısa süre içinde sonuçlandırılması sonucunu doğuracaktır. İkinci olarak, Komisyona mahallinde inceleme yetkisi tanınması, başvuruların gerçekliği hakkında ciddi bir kanaate sahip olunmasına katkı yapacaktır. Üçüncü olarak, bakanlıkların cevaplarının kısa sürede vermelerini temin edilmesi, ilgili bakanlığın Komisyon'da ya da mahallinde temsilci bulundurması, başvuruların incelenme sürecini kısalttığı gibi, başvuruların değerlendirilmesi bakımından da yerinde bir uygulamaya yol açacaktır. Dördüncü olarak, İktüzük'teki (m.119) sürelerin kısaltılması, başvuruların kısa sürede sonuçlandırılmasına katkı sağlayacaktır. Buna karşılık, Teklifin TBMM tarafından kabul edilmesi yeni sorunları ortaya çıkarabilir. Öncelikle, her yıl artan başvuru taleplerinden hangileri için mahallinde inceleme yapılmasının mümkün olabileceği sorunu ortaya çıkacaktır. İkinci olarak, Dilekçe Komisyonu'nun uzman personelinin azlığı ve Komisyona yapılan başvuruların çokluğu karşısında, bu tür mahallinde inceleme yapma olanağının mevcut teşkilat yapısı içinde güçleşeceği açıktır. Bu durumda, sorunların çözümü için, Dilekçe Komisyonu'nun mevcut teşkilat yapısının gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

Her yasama döneminde, kendisine yapılan binlerce başvuruyu sonuçlandırmaya çalışan Dilekçe Komisyonu'nun, çalışmalarını yaparken

3

elektronik ortamdan yararlanması günümüzde artık bir zorunluluk halini almıştır. Nitekim, başvuru formları, başvuruların incelenme sürecinde Dilekçe Komisyonu'nun bilgi için kamu kurumlarına yazdığı yazılar ile isteyen başvuruculara Dilekçe Komisyonu'nun kararlarının elektronik ortamda yazılarak bildirilmesi gibi uygulamalar, zaman ve kaynak israfını önlemesi yanında, bireysel başvuru hakkının işlevselleştirilmesi yönünde önemli katkılar sağlayacaktır.

Sonuç olarak, dilek ve şikayette bulunma başvurusunu tanıma, modern toplumların ortak bir paydasıdır. Bu nedenle, devletin işlem ve eylemlerine karşı bireylerin başvuru hakkı kolaylaştırılmalı, bu tür başvuruların kamu düzenine yaptığı katkılar dikkate alınarak herhangi bir sınırlamaya gidilmemelidir.