

TBMM Anayasa Komisyonu *Oluşumu, İşleyişi ve Görevleri*

*Mevlüt Göl**

Özet

Yasama komisyonları, alanında uzman yasama organı üyelerinin bir araya gelmesiyle oluşturulan ve her biri belirli alanlarda faaliyet gösteren alt kurullardır. Yasama organı için önemli işleve sahip olan komisyonlar, yasa tasarı veya tekliflerinin olgunlaşmasını ve birer yasa haline gelmesini sağlamaya yönelik çalışmaktadır. Anayasa Komisyonu da TBMM'deki ihtisas komisyonları gibi rutin işlevleriyle birlikte, Meclis İçtüzüğü'nün kendisini yükümlü kıldığı bazı spesifik konularda çalışan ihtisas komisyonlarından biridir.

Anahtar Sözcükler: Yasama Organı, Yasa Yapma, TBMM İçtüzüğü, Komisyon, Anayasa Komisyonu

Constitutional Commission **in Grand National Assembly of Turkey (GNAT)** *Formation, working and tasks*

Abstract

Legislative commissions are experts in any field in which they are responsible and they are composed of expert members in the same field. Standing committees have very important roles in the legislation process. They are responsible to prepare the mature text for the plenary, i.e., general assembly. Constitutional committee is an ordinary committee as the other committees that are working in Grand National Assembly of Turkey but this committee has some important tasks that make it a very special committee.

Keywords: Legislature, Legislation, Rules of Procedures, Commission, Constitutional Commission

* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Anayasa Hukuku Bölümü Araştırma Görevlisi.

Giriş

Devletin egemenliğine ilişkin faaliyetleri ifa eden organlar yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç grupta toplanır.¹ Yasama organı diğerlerine nazaran daha önemli bir konumdadır. Zira yasama organı, devletin temel görevi olan kural koyma işlevini yerine getirmek suretiyle, toplum düzeninin normatif bir hiyerarşiye dayalı olarak sağlanmasında etkin bir rol oynamaktadır. Yasama faaliyeti, seçim neticesinde oluşturulan yasama meclisleri vasıtasıyla yürütülür. Üye sayıları ülke nüfusuna orantılı olmakla birlikte, genellikle kalabalık kurullardan oluşan bu yasama meclislerinin iş yükünün azaltılmasını sağlamak ve yasama faaliyetlerinin etkin ve verimli biçimde yürütülmesini temin edebilmek için, meclisler ihtisas esasına dayalı olarak kendi bünyelerinde oluşturdukları komisyonlar vasıtasıyla işlevlerini yerine getirmektedirler. Komisyon yöntemi ile birçok metin aynı zamanda görüşülüp, incelenir ve yasama meclisleri bu iç organlarından gelen raporlar üzerinde daha çabuk sonuca varabilirler.²

Günümüz modern demokrasilerinde olduğu gibi, ülkemizde de yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), yasama faaliyetlerini ihtisas komisyonları aracılığıyla yürütmektedir. Bu çalışmada genel olarak, yasama meclislerinde oluşturulan komisyonların kavramsal çerçevesi, tanımı, niteliği, tarihsel gelişimi ve görevleri gibi hususlar ortaya konulmaya gayret edilecek; esas olarak ise, TBMM İçtüzüğü'nün yasama komisyonlarını düzenleyen maddeleri ve İçtüzük bağlamında Anayasa Komisyonu'nun oluşumu, görevleri ve çalışma şekli ile ilgili olgusal bir değerlendirme yapılacak, son olarak da TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa Komisyonu'nu spesifik olarak yetkili kıldığı hususlar analiz edilmeye çalışılacaktır.

1. Komisyon Kavramı

A. Tanım ve Nitelik

Türkçe anlamı “alt kurul” ya da “bir işte aracılık eden kimseye verilen yüzdellik pay”³ olarak bilinen komisyon kelimesi, İngilizcede “kurul”, “tayin etmek”, “atamak”, “bir işle vazifelendirmek” gibi anlamlara gelmektedir. Bu tanımlardan hareketle komisyon, *bir işi yapmakla görevlendirilmiş alt bir kurul ya da organ* olarak tanımlanabilir. Ancak komisyonlar belli bir alanda ihtisaslaşmış olup, ihtisas alanına yönelik olarak kendisine havale edilen işleri incelemek ve bunları en ideal haline getirmekle yükümlü alt kurullardır.

¹ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 5.bası, İstanbul, Beta, 1998, s. 346.

² Tuncer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara, AÜHF, 1965, s. 8.

³ http://www.tdk.org.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5189d034810f11.52885710.07.05.2014.

Komisyon kavramının temelinde, başka bir kişi ya da organ tarafından belli bir konu üzerinde görevlendirilmişlik anlamı yatar ve bu, komisyon denilen topluluğun kendisine verilen görevi yerine getirerek sorumlu bulunduğu veya bağlı olduğu kişi ya da organa, sonucu rapor etmesini de gerektirir.⁴

Yukarıda da belirtildiği üzere komisyon kavramı, tanım ve nitelik olarak, kendisinden konumca üstte bulunan bir kurul/organ ya da kişiye bağlı biçimde oluşturulan birimleri ifade etmektedir. Bu birimler, ihtisas gerektiren belirli konular üzerinde çalışan ve kendisine tevdi edilen işlerden başka işlerle meşgul olmayan, daha küçük alt kurullar olarak teşekkül etmektedir.

B. Yasama Komisyonu

1. Genel Olarak

Parlamente usulde bir komisyon daima daha büyük bir kurum tarafından oluşturulan bir yan kurum/kuruldur.⁵ Daha büyük bir kurumdan kastedilen yasama meclisi gibi büyük ve kalabalık oluşumlardır. Giriş bölümünde de belirtildiği üzere, yasama meclisleri tarafından ifa edilen yasama, günümüz modern devletlerin en temel faaliyetidir.⁶ Yasama meclisleri kalabalık kurullardan oluştuğu için bütün bir kurul halinde çalışmalarını her zaman mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, günümüz yasama meclislerinin çoğunluğu, ifa etmekle yükümlü oldukları yasama faaliyetlerinin gerektiği zamanda sonuçlandırılmasını, etkin ve verimli bir biçimde gerçekleşmesini sağlayabilmek için komisyonlar kurmaktadır.

Yasama komisyonları, genel kurul şeklinde çalışan yasama meclislerinin asli görevi olan, kanun koyma işlevini azami derecede verimli ve etkin bir nitelikte yerine getirebilmesi için, yasaya kaynak teşkil eden teklif veya tasarıları ihtisas alanlarına göre bölüşerek bir nevi iş bölümü yapmakta ve yasama sürecini olabildiğince hızlandırmaktadır. Meclislerin çalışmalarında verimliliği sağlayan bu komisyonlar adeta meclisin mutfağı⁷ gibidir. Yasama komisyonları, meclislerin kendi bünyeleri içinde ve “meclis üyesi” sıfatını haiz temsilciler (milletvekilleri) tarafından oluşturulmaktadır. Görüldüğü gibi, yasama komisyonları yasama meclislerine tabi, dâhili ve alt bir organ olarak çalışmaktadır.

Yasama faaliyeti teklif, inceleme ve onaylama olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır.⁸ Anayasamıza göre yasa teklifi bakanlar kurulu ve milletvekil-

⁴ Muhammet Boz, TBMM Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, TBMM, 1994, s. 10.

⁵ Warren Lehman, Parliamentary Procedure, New York, Doubleday & Company Inc., 1962, s. 252.

⁶ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Esaslarına Giriş, 5.bs., Bursa, 2011, s. 222.

⁷ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 11. Bs., İstanbul, 2012, s. 262.

lerince,⁹ yasa tekliflerinin incelenmesi yasama komisyonlarınca ve onaylama da genel kurulca yapılmaktadır. Komisyonlar, kanun koyma faaliyetlerinin her şeyden önce, inceleme aşamasında görev görürler, inceleme aşaması ise, kanun koyma işlevinin en zorlu sürecini içermektedir. Yasama meclisleri bu zorlu sürecin düzgün bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla geçmişten beri önce bürolar kurmuşlar, daha sonra da özel ve sürekli komisyon sistemlerini uygulamışlardır.¹⁰

Yasama komisyonları bazı ülkelerin¹¹ Anayasalarında ya da kanunlarında öngörülse de, genellikle yasama meclislerinin içtüzükleriyle kurulmaktadır. Nitekim ülkemizdeki uygulamada, yalnızca bir komisyonun Anayasada, bazı komisyonlar ise kanunlarda öngörülmekle birlikte, komisyonların çoğunluğunun isimleri, ihtisas alanları, oluşumları ve görevleri TBMM İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir.¹²

2. Yasama Komisyonlarının Tarihçesi

Parlamentar sistemin ortaya çıktığı İngiltere'de, komisyonların ilk örnekleri denilebilecek olan karma komiteler kurulmuştur. Geçmiş 1340 yılına kadar giden bu karma komiteler, Avam ve Lordlar Kamarası üyelerince oluşturulmuştur. İngiliz parlamentosunda sürekli komitelerin kullanılmaya başlanması ise, XVI. yüzyıl civarına denk gelmektedir. İngiliz Parlamentosunda sürekli komitelerin kurulmasına doğru beliren eğilim, çok geçmeden koloniler Amerikası'nda da etkisini göstermiş ve kolonilerdeki yasama meclislerinin bu

⁸ Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 9.

⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde, 88.

¹⁰ Vincenzo Miceli, *Modern Parlâmentolar*, Çeviren: Atıf Akgüç, Ankara: 1946, s. 114'den aktaran, Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 9.

¹¹ Sürekli ve karma komisyonlarla ilgili kurallar koymuş bulunan Anayasalardan bazıları şunlardır : 1949 Alman Temel Yasası, m. 43/1, 52/4, 77/1; 1953 Danimarka Anayasası, m. 52; Fransız V. Cumhuriyet Anayasası, m. 43, 44, 45; 1948 İtalyan Anayasası, m. 72/1, 3; 1947 Japonya Anayasası, m. 59/2, 60/2; 1917 Meksika Anayasası, m. 71/2, 72 (i), (j); 1947 Milliyetçi Çin Anayasası, m. 67; 1935 Portekiz Anayasası, m. 95/2, 3; Organik kanunlara örnek olarak da şunları sıralayabiliriz: 13 Ocak 1928 tarihli Finlandiya Diyet Kanunu (Milletvekilleri kuruluş Kanunu) bk : İlhan Lutein, *Yeni Anayasalar*, Ankara 1953 Kitap II, s. 498-499. 1946 tarihli İspanya Kortes Kanunu (bk: Peaslee, a.g.e., c: III, s. 81-82; İspanyol Kortesleri hakkında ayrıca bk: Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku, Genel Esaslar*, Ankara : 1963. s. 279-280); İsveç Riksdag Teşkilât Kanunu, bk: Daresté, *Esas Teşkilât Kanunları*, İstanbul: 1939, c. II, s. 105-106; A. B. Devletlerinde çıkarılmış olan 1946. tarihli yasama işlerine ilişkin yeni kuruluş kanunu (Legislative Reorganization Act), bk: *Compilation of the Legislative Reorganization Act of 1946*, Washington: 1953. Aynı kanun hakkında ayrıca bk : George Calloway, *The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946*, (APSR, 1951 c: 45, s. 141 ve son). Aktaran, Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 10.

¹² TBMM İçtüzüğü, II.Kısım, Üçüncü Bölüm, m., 20-48.

sistemi benimsemesi noktasında etkili olmuştur.¹³

Fransa’da ise, yasal düzenlemelere esas alınan bazı konuları ön incelemeden geçirmek amacıyla meclisin tümü, büro adı altında bölümlere ayrılmıştır. Bürolar sistemi denilen bu uygulama geçmişte Avusturya’da, Almanya’da, İtalya’da ve Osmanlı Devleti’nde de uygulanmıştır. Günümüzde ise Belçika, Hollanda ve Luxemburg yasama meclislerinde bürolar sistemi uygulamasına devam edilmektedir. Ancak bu sistem, ülkelere göre farklı biçimde adlandırılmaktadır. Yukarıda zikredilen ülkelerde bürolar için Fransızca “bureaux” (büro) sözcüğü yerine, İngilizce “section” (şube, bölüm) sözcüğünün kullanıldığını görmekteyiz.¹⁴ Osmanlı Meclis-i Mebusan içtüzüğünde ise bürolar, batıdaki anlamıyla, “şubeler” olarak belirtilmiştir.¹⁵

XIX. yüzyılda dünya genelinde yaşanan siyasi, hukuki, ekonomik ve toplumsal gelişmelerin de etkisiyle, yasama faaliyetleri eskisine nazaran daha karmaşık hale gelmeye başlamıştır. Dolayısıyla, yasama faaliyetlerinin bu karmaşıklığını azaltmak, verimliliğini ve etkinliğini arttırmak amacıyla ihtisaslaşma gerektiren sürekli komisyon modeli benimsenmiş ve ihtisas komisyonları oluşturulmaya başlamıştır. Fransız Devrimi’nden sonra ortaya çıkan sürekli komisyonların kurumsal bir yapıya kavuşmaları ise, ancak bir asır sonra gerçekleşebilmiştir.

3. Türkiye’de Tarihsel Gelişim

Cumhuriyet öncesi dönemde, Osmanlı devlet sisteminin genel olarak mutlak monarşiye dayalı olduğu görülmektedir. XIX. yüzyılda meydana gelen gelişmelere kadar durum böylece devam etmiş, anılan yüzyılda mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçilmiş ve parlamento olgusuyla ilk kez bu dönemde karşılaşmıştır. İlk yazılı Anayasamız 1876 tarihli Kanun-u Esasi ve ilk parlamento da, anılan Anayasa ile kurulan Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan meclislerinden oluşan Meclis-i Umumi’dir.¹⁶

Meclis-i Mebusan yasamaya yönelik çalışmalarını şubeler ve günümüzdeki komisyonlara benzer şekilde kurulan encümenler vasıtasıyla yapmaktaydı.¹⁷ Şubeler kanun tasarılarını inceler ve encümenlere girecek üyelerini seçerlerdi. Her şube görüşmelerini genel kurulun kendisine gösterdiği sıraya göre yapardı. Yapılan görüşmeler tutanağa geçirilir ve bu tutanaklarda hazır bulunan üyelerin sayıları açıklanırdı. Encümenler ise, Meclis-i Mebusan’a gönderilen

¹³ Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 16-21.

¹⁴ Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 24.

¹⁵ 1 Mayıs 1293 (13 Mayıs 1877) Tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi (Mebusan Meclisi İchtüzüğü), m. 16/1,2 için bkz., Şeref İba, Osmanlı’dan Günümüze Meclis İchtüzük Metinleri, Ankara, TBMM matbaası, 2007, s. 373.

¹⁶ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 13. Bs., Bursa, Ekin, 2012, s. 16-17.

tasarı ve belgelerin incelenmesi amacıyla ve üyeleri şubelerden seçilmek suretiyle oluşturulan uzmanlık komisyonlarıydı. Meclis-i Ayan da çalışmalarını encümenler vasıtasıyla yürütmekteydi.¹⁸ Meclis-i Mebusan'da olgunlaşmış ve çıkarılan bir yasa tasarısı, Meclis-i Ayan tarafından da kabul edildiği takdirde, Padişahın onayına sunulurdu. Ancak Meclis-i Ayan, Meclis-i Mebusan'ın çıkardığı yasa tasarısının değiştirilmesini isteme yetkisine sahipti. Böyle durumlarda her iki meclis tarafından oluşturulan "birleşik encümen" yasa tasarısını tekrar görüşerek karara bağlamaktaydı.¹⁹

Milli Mücadele dönemindeki ilk mecliste de Meclis-i Mebusan'ın içtüzüğü yürürlükte kalmış, dolayısıyla encümenler bu mecliste de kurulmuş ve meclis üyelerinin bilgili oldukları konularda görevli bulunan encümenlere üye olmaları sağlanarak yasama işlemlerinde meclisin yükünü hafifletmek amaçlanmıştır. İchtüzük 1927 yılında değiştirilmiş ve *sürekli komisyon* (daimi encümen) modeline geçilmiştir.²⁰

1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, "Millet Meclisi İchtüzüğü", "Cumhuriyet Senatosu İchtüzüğü" ve "TBMM Birleşik Toplantısı İchtüzüğü" olmak üzere üç adet yasama meclisi içtüzüğü yürürlükteydi. 1982 Anayasası'nın geçici 6. maddesi uyarınca, "Anayasaya göre kurulan TBMM'nin, toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İchtüzüğünün Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır" denilerek eski içtüzüğün devamına karar verilmiştir. TBMM'nin günümüzde uygulanmakta olan içtüzüğü, -tarihsel süreç içinde bazı değişikliklere uğrasa da- 1973 tarihinde çıkarılan içtüzüktür. Anılan İchtüzüğün 20 ila 48. maddeleri, yasama komisyonlarının adları, oluşumları, işleyişleri ve görevlerine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

4. TBMM İchtüzüğü'nde Komisyonlar

İchtüzük kavramı resmi metinlere ilk kez 1961 Anayasası'nın "Geçici İchtüzük" başlığını taşıyan geçici 3. maddesiyle girmiştir. Türk hukuk doktrininde ise, daha önceleri içtüzük yerine, *Nizamname-i Dahili* ya da *Dahili Nizamname* kavramları kullanılmaktaydı.²¹ Yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla koyduğu kurallar olan içtüzükler, biçimsel ve hukuki olarak parlamento kararı niteliğindedir. İchtüzüğü kanunlardan ayıran esas niteliği, vatandaşlara herhangi bir yükümlülük öngörmeyen, sadece

¹⁷ İba, a.g.e., s. 376.

¹⁸ İba, a.g.e., s. 364.

¹⁹ Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 32-37.

²⁰ Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 42-46.

²¹ Rauf Bozkurt; Şeref İba, 100 Soruda Parlamento; Türk Parlamento Hukukuna Giriş, Ankara, Nobel, 2004, s. 46.

yasama meclisi üyelerini bağlayan ve meclisin işleyişine ilişkin hükümler içermesidir.²²

TBMM Komisyonları, kuruluşuna dayanak oluşturan hukuki belgelere bakılarak; “Anayasa ile kurulan komisyonlar”, “İçtüzük ile kurulan komisyonlar” ve “Kanunla kurulan komisyonlar” şeklinde gruplandırılabilir.²³ 1982 Anayasasının 95. maddesinde meclis çalışmalarının içtüzük hükümlerine göre yapılması, 88. Maddesinde de kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esaslarının yine içtüzükle düzenlenmesi öngörülmüştür. Yürürlükteki TBMM İçtüzüğü, 584 sayılı, 05.03.1973 tarihli kararlarla²⁴ kabul edilmiş olan eski İçtüzüğün bazı maddeleri değiştirilerek; 16 Mayıs 1996 tarih ve 424 sayılı TBMM kararıyla kabul edilmiş ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü” başlığı altında 24 Mayıs 1996 gün ve 22645 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, 1 Haziran 1996 tarihinde yürürlüğe girmiş yeni halidir.²⁵

TBMM İçtüzüğünde 1996 yılı sonrasında; 2001 yılında bir kez, altı maddesinde, 2002 yılında iki, 2003 yılında dokuz, 2005 yılında bir ve 2007 yılında ise üç kez, beş maddesinde çeşitli değişiklikler yapılmış olup, komisyonlara ilişkin olarak ise, *komisyon raporlarının TBMM Genel Kurulu’nda okunmaması*²⁶ hükmünün getirilmiş olduğu görülmektedir. TBMM İçtüzüğü’nde öngörülen komisyonlar, ihtisas²⁷ (uzmanlık) komisyonu olarak kurulmuş olup, Bütçe Komisyonu Anayasa’da²⁸ düzenlenmiş, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komisyonu,²⁹ İnsan Hakları İnceleme Komisyonu,³⁰ Avrupa Birliği

²² Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 12. bs., Ankara, Yetkin, 2011, s. 237-238.

²³ Şeref İba, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, 2.bs, Ankara, Turhan, 2008, s. 158.

²⁴ Bkz. (Çevrimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (07.05.2013.); R.G., T: 13.04.1973, S.: 14506.

²⁵ Gözler, a.g.e., s., 214.

²⁶ TBMM İçtüzüğü’nün 79. maddesine göre, Kanun tasarı ve tekliflerinin kabulüne veya reddine dair esas komisyon raporları ile araştırma, soruşturma ve diğer komisyon raporları; görüşmelerine başlanırken, Genel Kurul’da okutulmaz. Ancak, bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldıkları Başkanca ifade edilir.

²⁷ TBMM İçtüzüğü’nün, 20. maddesine göre ihtisas komisyonları; “Anayasa Komisyonu”, “Adalet Komisyonu”, “Millî Savunma Komisyonu”, “İçişleri Komisyonu”, “Dışişleri Komisyonu”, “Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu”, “Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu”, “Çevre Komisyonu”, “Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu”, “Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu”, “Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu”, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu”, “Dilekçe Komisyonu”, “Plan ve Bütçe Komisyonu”, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Komisyonu”, “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu”, “Avrupa Birliği Uyum Komisyonu” ve “Kadın Erkek Fırsat Eşitliği komisyonu” olmak üzere on sekiz komisyondan oluşmaktadır.

²⁸ T.C. Anayasası, m.162.

²⁹ 02.04.1987 tarih, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, bkz. R.G., T: 09.04.1987, S.:19426.

³⁰ 05.12.1990 tarih, 3686 sayılı, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, bkz., R.G., T.:08.12.1990, S:20719.

Uyum Komisyonu³¹ ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu³² kanunla kurulmuş, Dilekçe Komisyonu'na ise kanun maddesinde³³ atıf yapılmıştır.

Görüldüğü üzere, TBMM'de kurulan komisyonların çoğunluğu bakanlıkların hizmet alanlarına paralel bir şekilde, ihtisas esasına göre oluşturulmuş daimi komisyonlardır. TBMM'de daimi komisyonların yanı sıra, herhangi bir hususta araştırma ya da soruşturma yapılmasına TBMM Genel Kurulu'nun karar verilmesi halinde "Meclis Araştırma Komisyonu" ve "Meclis Soruşturma Komisyonu" adı altında iki adet de geçici komisyon kurulabilmektedir.

Yasama komisyonlarının temel görevi, gerekçesiyle birlikte sunulan yasa tasarısı ve tekliflerini incelemektir.³⁴ Bu işlevleriyle komisyonlar yasa tasarısı ve tekliflerinin olgunlaştırıldığı kurullar olarak önemli bir görev üstlenmektedirler.³⁵ TBMM İçtüzüğüne göre yasama komisyonları, kendilerine havale edilen tasarısı veya tekliflerin en başta Anayasanın metnine ve ruhuna³⁶ aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler. Bir komisyon, bir tasarısı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğu kanaatine vardığı takdirde, gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddetme yetkisine sahiptir.³⁷

³¹ 15.04.2003 tarih, 4847 sayılı, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu, bkz., R.G., T:19.04.2002, S: 25084.

³² 25.02.2009 tarih, 5840 sayılı, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu, bkz., R.G., T:24.02.2009, S:28179.

³³ 01.01.1984 tarih, 3071 sayılı, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, m.8, bkz., R.G., T:10.11.1984, S:18571.

³⁴ Anayasa Mahkemesi, 1991 yılında verdiği bir kararla yasama komisyonlarının konumu, yasama sürecindeki rolü ve görevlerine ilişkin şu değerlendirmede bulunmuştur; "TBMM Komisyonları, onları kuran ve onları görevli ve yetkili kılan Meclis genel kurullarına bağlı olarak ve onlar adına parlamenter faaliyetlerin hazırlık safhasını yürüten, meclis içi kuruluşlardır. Bu komisyonlar, yasama meclislerine bağlı olup asli yetkileri yoktur. Bunların temel görevi meclislere yardımcı olmaktır. Yasa tasarısı ve teklifleri ile Meclis Genel Kurulunca karara bağlanacak bir kısım işlerin hazırlanması, konuların olgunlaştırılması ve teknik düzenlemelerin sağlanması yoluyla bunların genel kurulda kolayca ve süratli görüşülmesinin sağlamaktır. Kısacası komisyonlar, yasama meclislerinin genel kurullarında görüşülecek metinleri hazırlamak ve bunlarla ilgili ön çalışmaları yapmakla görevli kuruluşlardır. AMKD, 11.7.1991, E. 1990/39, K. 1991/21, Aktaran; İba, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, s.159-160.

³⁵ Özbudun, a.g.e., s. 304.

³⁶ Anayasa, devletin temel organlarını ve bu organların birbirleriyle olan ilişkileri düzenleyen, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alan ve yasalar hiyerarşisinde en üstte bulunan temel yasadır. Burada Anayasanın "ruhu" deyimini ile anlatılmak istenen, bu temel yasaya kaynaklık eden ana felsefe ve idealdir. Dolayısıyla yasa, tüzük ve yönetmelikler yapılırken Anayasanın ruhuna uygunluk kriteri de göz önünde bulundurulmalıdır.

³⁷ TBMM İçtüzüğü, m. 38.

Görüldüğü üzere TBMM yasama komisyonları, kendilerine havale edilen yasa teklif ya da tasarılarını, ilk aşamada Anayasanın lafız ve ruhuna uygunluk yönünden incelemekte ve Anayasaya uygun olmadığı neticesine vardığı takdirde tasarı ya da teklif üzerinde herhangi bir müzakere yapmaksızın reddedilmektedir. Bu işlem bir nevi tasarı ya da teklifin Anayasaya uygunluk denetiminin henüz yasalaşmadan yapılması manasına gelmektedir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin yasalaşma işleminden sonraki denetimine benzer bir görevi, yasama komisyonlarınca, metnin yasalaşmasından önce yapıldığı ifade edilebilir.

Yasama komisyonları, görüştükları yasa tasarı ve tekliflerinin niteliğine göre kimi zaman esas, kimi zaman ise tali komisyon niteliği kazanabilmektedir. Tetkik raporu genel kurul görüşmeleri aşamasında esas alınan komisyona esas komisyon denir. Esas komisyonun hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi esnasında kanun ve içtüzük hükümlerine göre, TBMM Başkanlığı tarafından tespit edilir.³⁸ Tali komisyonlar ise esas komisyonda müzakere edilen teklif veya tasarılarla ilgili görüşü alınan komisyonlardır.³⁹

2. Anayasa Komisyonu

A. Oluşumu ve Yapısı

Komisyonların kurulmasında “seçim” ve “parti gruplarının güçleri oranında komisyonlara katılmaları” gibi iki temel ilke ortaya çıkmaktadır.⁴⁰ Demokratik hukuk devletlerinde yasma meclisi komisyonları gibi kurulların üyeleri seçimle belirlenmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bazı kararlarında, komisyonların seçimle oluşturulmasının gerekliliğine vurgu yapmıştır.⁴¹ İç-

³⁸ Özbudun, a.g.e., s. 305

³⁹ Esas ve Tali Komisyon için bkz. TBMM İçtüzüğü, m., 23.

⁴⁰ Erdoğan Teziç, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, İÜHF, 1980, s.100-102.

⁴¹ Anayasa Mahkemesi'nin, yasama komisyonlarının seçimle oluşturulmasına yönelik bir kararında; “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası demokratik hukuk devleti ilkesini kabul etmiştir (m.2). Seçim usulünün üstün tutulması ve her gerekli yerde uygulanması bu ilkenin başlıca icaplarından biridir. Nitekim Anayasa'da yasama meclisleri başkanlarının, Anayasanın öngördüğü komisyonların belirlenmesinde, seçime gidileceğini açıklayan hükümler vardır (m. 84, 90, 92'de olduğu gibi). Meclislerin içtüzüklerinde de gerek başkanlık divanlarının, gerekse genel olarak komisyonların kurulmasında seçim usulü kabul edilmiştir. Anayasa'nın ve içtüzüğün benimsediği bu usulün daimi komisyonların bünyelerinde de uygulanması ve bu komisyonların, genel kurulca kurulmasına karara verilen karma ve geçici komisyonlara katılacak üyelerin seçimle belirlenmesi demokratik hukuk devleti düzenininin tabii bir sonucudur” denilerek seçim ilkesi vurgulanmıştır (AYMK, E: 1968/15, K: 1968/13, K.t. 3, 4 ve 5 Mayıs 1968), AMKD 6, s. 161.

tüzük hükümlerine göre siyasi parti gruplarının hangisinden kaç üyenin komisyonlarda bulunacağını belirleyen seçim, siyasî parti gruplarının, parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına göre⁴² yapılmaktadır. Bu seçim işlemi siyasi parti gruplarının bütün komisyonlar için gösterdiği adayların bulunduğu listelerin genel kurulda işaret oyuyla onaylanması sonucu gerçekleşmiş olur. Bütün komisyonlarda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısının tespitinde olduğu gibi, Anayasa Komisyonu için de bu işlem TBMM Başkanı tarafından yapılır.⁴³

1961 Anayasası'nın 85. maddesinin 2. fıkrasındaki kural gereği, yasama meclislerinde kurulacak komisyonlarda, siyasi parti gruplarının güçleri oranında katılmaları öngörülmektedir.⁴⁴ Anayasa Mahkemesi, mecliste kurulacak komisyonların tümünde her zaman bu kurala uyulması gerektiğini ortaya koymuştur.⁴⁵

1982 Anayasası'nın 95. Maddesinin birinci fıkrası da benzer şekilde, "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir" hükmünü getirerek, siyasi parti gruplarının güçleri oranında komisyonlarda temsil edileceğini belirtmiştir.

TBMM'deki diğer tüm ihtisas komisyonlarında olduğu gibi Anayasa Komisyonu da, TBMM'de üyesi bulunan siyasi parti gruplarının milletvekilleri tarafından oluşturulmaktadır. Anayasa Komisyonu, bir yasama yılının başından diğer yasama yılının başına kadar faaliyette bulunması dolayısıyla, TBMM'de bulunan sürekli ihtisas komisyonlarından biridir. Komisyon üyeliklerinin seçiminde, TBMM'de milletvekili sayısı fazla sahip olan partilerin tabii olarak komisyon üyeliklerinde de çoğunluğu ellerinde bulduracağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Mevcut TBMM Anayasa Komisyonu

⁴² TBMM İçtüzüğü, m., 11.

⁴³ TBMM İçtüzüğü, m., 21.

⁴⁴ Teziç, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, s. 101.

⁴⁵ İlgili Anayasa Mahkemesi kararında bu kural şu şekilde gerekçelendirilmiştir; "85. maddenin ikinci fıkrasının ortaya koyduğu ilke, siyasi parti gruplarının, güçleri ne olursa olsun meclislerin tüm çalışmalarına mutlaka katılmalarını ve katılmanın her grubun gücü oranında olmasını öngörmektedir. Demek ki, Anayasa'nın 92. Maddesinin beşinci fıkrası uyarınca her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden kurulu karma komisyonun gerek Millet Meclisi gerekse Cumhuriyet Senatosu kanadına Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosunda grubu bulunan her partinin katılabilmesi ve katılmanın grupların güçleri oranında olması şarttır. Böyle olmazsa komisyonun kuruluşu Anayasanın 85. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ilkeye aykırı düşer" (AYMK, E: 1967/40, K: 1970/26, K.t. 14.5.1970), AMKD 8, s. 271.

üyeliklerine bakıldığında, on altı üyenin iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AK PARTİ), altı üyenin Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), üç üyenin Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve bir üyenin de Halkların Demokratik Partisi (HDP) milletvekili olduğu görülmektedir. Ayrıca komisyon başkanı, başkanvekili, sözcüsü ve kâtip üyesi de yine TBMM'de sandalye çoğunluğunu⁴⁶ elde etmiş olan iktidar partisi milletvekillerinden seçilmiştir.⁴⁷

Anayasa Komisyonu'nun esas ihtisas alanı, adından da anlaşılacağı üzere Anayasa ve içtüzük değişiklik teklifleridir.⁴⁸ Komisyonların ihtisas esasına dayalı olması nedeniyle, komisyon üyeleri yasama faaliyetleri konusunda ve Anayasa Hukuku alanında bilgi-birikim ve tecrübe sahibi olan kişilerden seçilmektedir.⁴⁹ TBMM İçtüzüğü'nün 24. Maddesine göre, komisyonlara üye seçimi yapıldıktan sonra komisyonlar TBMM Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Toplantı esnasında komisyonların başkanı, başkan vekili, kâtipi ve sözcüsü seçilir. Bu toplantıda toplantı yeter sayısı, komisyon üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Seçilebilmek için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu yeterlidir. Seçim gizli oyla yapılır.

B. İşleyişi

TBMM İçtüzüğü'nün 26. maddesinde yer alan hükümlere göre komisyonlar, komisyon başkanının, yoksa başkanvekilinin başkanlığında meclis içinde tahsis edilen yerde toplanır. Toplantı gündemi, genel teamül olarak başkan tarafından belirlenmektedir. Bununla birlikte, üyelerinin üçte birinin teklif edeceği gündem üzerine de başkan komisyonu toplantıya çağırabilir. Komisyon, üyelerin teklif ettiği işler hakkında karar verir. Toplantıya çağırma, zorun-

⁴⁶ Mevcut durumda, AK PARTİ, 313; CHP, 131; MHP, 52; BDP 2; HDP, 27 milletvekiline sahiptir. Bağımsız 14 milletvekili görev yapmakta, 11 üyelik ise boş bulunmaktadır. Bkz., (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim (16.05.2014).

⁴⁷ Anayasa Komisyonu üyelerinin partilere göre dağılımı ve başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtip üyesi için, bkz. (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_uyeleri_sd.uyeliste?p1=8&p2=9 . 08.05.2013.

⁴⁸ Örnek komisyon rapor metni için bkz., (Çevrimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss2m.htm>. 08.05.2014.

⁴⁹ TBMM Anayasa Komisyonu'nun mevcut başkanı, Anayasa Hukuku alanında önemli çalışmaları bulunan eski öğretim üyesi, İstanbul AK PARTİ Milletvekili, Prof.Dr. Burhan Kuzu, diğer Anayasa Hukukçusu üyesi ise, CHP Milletvekili Prof. Dr. Süheyl BATUM'dur. Komisyon üyelerinin eğitim bilgileri göz önüne alındığında, AK PARTİ, CHP ve BDP'li üyelerinin tümünün hukuk fakültesi, MHP'li üyelerden birinin hukuk, diğer ikisinin ise işletme ve siyasal bilgiler fakültesi mezunu oldukları görülmektedir. Bkz. (Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_uyeleri_sd.uyeliste?p1=8&p2=9. 08.05.2014.

lu haller dışında en az iki gün önceden yapılır. Bunun nedeni komisyon üyelerinin toplantı gündemine ilişkin bilgi edinmeleri ve hazırlıklarını yapabilmelerini sağlamaktır. Komisyonun toplantı yeter sayısı, üye sayısının en az üçte biridir. Toplantı yeter sayısının salt çoğunluğu ise, karar yeter sayısıdır.⁵⁰ Komisyon toplantıları ve çalışmalarına devam zorunludur. Üst üste üç toplantıya katılmayan ya da yıl içinde yapılan toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesi milletvekili, mensubu olduğu parti tarafından üyelikten azledilebilir.⁵¹

Komisyon toplantılarına başbakan, hükümet üyeleri ve milletvekilleri katılabilir ancak, komisyon üyeleri dışında hiç kimsenin değişiklik önergesi verme yetkisi olmadığı gibi, oy kullanma hakkı da bulunmamaktadır. Komisyona gerekli görüldüğü takdirde ilgili konularda fikirleri alınmak üzere uzmanlar da çağırılabilir. Toplantılar genelde açık oturum şeklinde yapılmakla birlikte, ilgili bakan ya da komisyon üyelerinin üçte birinin teklifi üzerine, kapalı oturum şeklinde de yapılabilmektedir. Toplantı tutanaklarının özeti, kâtip üye tarafından yapılmakta ve hazırlanan tutanak kâtip üye ve başkan tarafından imzalanmaktadır. Hazırlanan tutanağa, hazır bulunan komisyon üyeleri -varsa- itirazlarını (şerh) ekleyebilmektedirler.⁵²

Anayasa Komisyonu, kendisine havale edilen tasarı veya teklif veya herhangi bir meselenin bir başka komisyonun ihtisas alanına girdiği görüşüne varırsa, konunun ilgili komisyona havale edilmesini isteyebilir. Ayrıca, bir tasarı ya da teklifle ilgili başka bir komisyonun görüşünü almayı gerekli görürse, tasarı veya teklifin o komisyonda görüşülmesini ve görüşüldükten sonra da iadesini isteyebilir.⁵³ Örneğin Anayasanın ekonomik hak ve özgürlüklere ilişkin maddelerinden birine ilişkin tasarı ya da teklifin incelenmesi sürecinde, görüş almak amacıyla İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna tasarı ya da teklifi havale edebilir. Eğer Anayasa Komisyonu, başka bir komisyona havale edilen tasarı ya da teklifler için görüş belirtmekte yarar görürse, ilgili tasarı ya da teklifin kendisine havale edilmesini de isteyebilir. Bu gibi durumlarda Anayasa Komisyonu ile başka bir komisyon arasında görüş birliği olursa, Meclis Başkanı gereğini yerine getirir ve genel kurula bilgi verir. Uyuşmazlık durumunda ise mesele Başkan tarafından genel kurula sunularak konu genel görüşme yoluyla çözülür. Başka bir husus şudur ki; Anayasa Komisyonu, bir gündem maddesinin görüşülmesini tamamlamadan önce, o konu ile ilgili belli bir hususun yeniden görüşülmesini, hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğunun oyuyla kararlaştırabilir.

⁵⁰ TBMM İçtüzüğü, m., 27.

⁵¹ TBMM İçtüzüğü, m., 28.

⁵² TBMM İçtüzüğü, m., 30, 31, 32, 33.

⁵³ TBMM İçtüzüğü, m. 34.

Anayasa Komisyonu, TBMM Genel Kurulu'nda komisyon başkanı veya başkanvekili veya o konu için seçilmiş özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil edilir. Komisyon sıralarında, toplantı yeter sayısını temin edecek sayıda komisyon üyesi yer almamışsa, komisyon temsilcisi; komisyon metninin değiştirilmesini isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteyebilir.⁵⁴

C. Yetki ve Yükümlülükleri

TBMM'de bulunan diğer ihtisas komisyonlarında olduğu gibi Anayasa Komisyonu da, İçtüzükte belirtilen yetki ve yükümlülükleri yerine getirmek suretiyle faaliyetlerini ifa etmektedir. İçtüzük hükümlerine (md. 35) göre, komisyonlar kanun teklif edemezler⁵⁵, Başkanlık Divanı kararı olmaksızın genel kurulun toplantı yaptığı zamanda çalışamazlar ve kendilerine havale edilen kanun tasarı ya da tekliflerini kısım kısım genel kurula gönderemezler. Cumhurbaşkanı'nca bazı maddeleri kısmen uygun bulunmaya ve tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderilen kanun maddelerinden ise sadece uygun bulunmayan maddeler komisyonda görüşülebilmektedir.

Anayasa Komisyonu kendisine havale edilen bir tasarı ya da teklifi aynen ya da değiştirerek kabul edebileceği gibi reddedebilir.⁵⁶ Tasarı ya da tekliflerin komisyonda görüşülmesine, havale tarihinden itibaren iki tam gün (kırk sekiz saat) sonra başlanabilir. Bu kırk sekiz saat bekleme süresinin amacı, işlerle ilgili olarak komisyon üyesi milletvekillerine gerekli inceleme ve çalışma yapma zamanı tanımaktır.⁵⁷ Komisyona havale edilen evrak, komisyon başkanlığınca resen veya komisyon üyesi beş milletvekili tarafından yazıyla istenirse, bastırılarak komisyon üyelerine dağıtılır. Bu takdirde, söz konusu süre, dağıtım tarihinden itibaren başlar.⁵⁸ Ancak bu süre şartına, Danışma Kurulunun tavsiyesi veya bir kanun tasarı veya teklifinin tümünün veya belli hükümlerinin komisyona geri alınması veya geri verilmesi hallerinde uyulmayabilir.

İçtüzüğün 37. maddesinde kanun tasarı ya da teklifleriyle kanun hükmün-

⁵⁴ TBMM İçtüzüğü, m., 45.

⁵⁵ Ancak iç hukukumuzda ölüm cezası artık yürürlükte olmamasına rağmen, TBMM İçtüzüğü'nün halen yürürlükte olan 92. maddesinin, birinci fıkrasında öngörülen; "Ölüm cezaları hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararlarının yerine getirilmesine dair Başkanlık yazıları, esas komisyon olarak Adalet Komisyonuna havale edilir. Adalet Komisyonu, bu yazıyı inceleyerek cezanın yerine getirilmesinin onaylanması veya onaylanmaması yönünde bir kanun metni hazırlar" İçtüzüğün 35.maddesinde yer alan bu hükmünün istisnasını oluşturmaktadır.

⁵⁶ TBMM İçtüzüğü, m. 35.

⁵⁷ Bozkurt; İba, a.g.e., s. 82.

⁵⁸ TBMM İçtüzüğü, m., 36.

de kararnamelerin inceleme süresi, esas komisyonlar için kırk beş gün, tali komisyonlar için ise on gün olarak öngörülmüştür. Esas komisyonlar için sürenin bitiminde incelenen metinlerin genel kurul gündemine alınmasını Hükümet ya da teklif sahipleri isteyebilir. Bu talep üzerine genel kurulda komisyon, hükümet temsilcileri ve teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilirler, konuşmalar sonunda genel kurul işaret oyuyla karar verir Tali komisyonlar için on günlük süre Başkanlık tarafından kısaltılabileceği gibi, komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir.

D. Görevleri

Oluşumu, yapısı ve işleyişi, yetki ve yükümlülükleri yukarıda belirtilmeye çalışılan Anayasa Komisyonu'nun, yetki ve yükümlülükler başlığı altında aktarılan hususlar, komisyonun görevlerinin neler olduğu noktasında da bir nevi ipuçları içermektedir. TBMM'deki diğer tüm komisyonlarda olduğu gibi Anayasa Komisyonu'nun da esas görevi, TBMM Başkanlığı tarafından kendisine havale edilen kanun tasarısı ve tekliflerinin incelemektir. Komisyon, kendisine havale edilen kanun tasarısı ve tekliflerini yukarıda da belirtildiği gibi, ilk başta Anayasaya uygunluk bakımından inceler. Kanunların olgunlaşmasını sağlayan komisyonlardan biri olarak Anayasa Komisyonu, bir tasarısı ya da teklifin Anayasa maddesi, kanun veya kanun hükmünde kararname niteliğini kazanmasını sağlamaya yönelik olarak çalışmaktadır.

Anayasa Komisyonu'nun genel görevleri diğer komisyonlarla benzerlik göstermekle birlikte, Anayasa değişikliklerine ilişkin tasarısı veya tekliflerin incelendiği esas komisyon olması ve aşağıda da ele alınacak olan spesifik bazı konularda TBMM İctüzüğü'nün Anayasa Komisyonu'nu esas komisyon olarak belirlemesi yönüyle diğer komisyonlardan ayrılmaktadır. Yürürlükte olan bir Anayasada yapılacak olan değişikliklerde olduğu gibi, yeni bir Anayasanın yapılması hususunda da Anayasa Komisyonu başat rolü üstlenmektedir. Nitekim halen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası, o zamanki adıyla Danışma Meclisi'ne sunulmadan önce, Anayasa Komisyonunda görüşülmüş ve son şekli verilip olgunlaştırmıştır.⁵⁹ Yukarıda değinildiği gibi, TBMM İç-

⁵⁹ İlgili Anayasa Komisyonu'nun rapor metninin son fıkrasında şöyle denmektedir; Komisyonumuz 1961 Anayasasının kişi hak ve özgürlüklerinde görülen boşluklarını doldurmak, yürütme ve yasama ilişkilerinde parlamenter rejimin bütün gereklerini uygulamak, yürütme kuvvetlendirmek ve yargı denetiminin de hukukî sınırlar içerisinde yapılmasını sağlamak felsefesine dayanarak bu tasarısı oluşturup Danışma Meclisine saygı ile sunmaktadır. 1982 Anayasası'nı hazırlayan Anayasa Komisyonu'nun Danışma Meclisi Başkanlığı'na 20.07.1982 tarih, 434 sayılı kararla sunmuş olduğu komisyon raporunun tamamı için bkz. (Çevrimiçi) <http://Anayasametinleri.blogspot.com/2010/09/1982-Anayasa-komisyonu-raporu-danisma.html>. 18.05.2014.

tüzüğü'nün hüküm altına aldığı bazı spesifik görevleri yürütmek Anayasa Komisyonu'nun uhdesindedir. Buna göre, “seçimlerin yenilenmesine dair önergeler”⁶⁰ ile “içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin teklifler”⁶¹ Anayasa Komisyonunda, “yasama dokunulmazlığının kaldırılması isteminin görüşülmesi” ise Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden oluşturulan “karma komisyon”da görüşülmektedir.⁶²

Görüldüğü üzere Anayasa Komisyonu, Anayasa ve İçtüzük gibi temel yasal metinlerle ilgili değişiklikler ve seçimlerin yenilenmesine dair önergelerin görüşülmesi gibi önemli hususlarda esas ihtisas komisyonu olarak tek başına çalışmaktadır. Yine önemli bir mesele olan yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına yönelik tasarı ya da tekliflerin incelenmesi hususunda da, Adalet Komisyonu ile birlikte esas komisyon görevi görmekte, diğer konulardaki kanun tasarı ya da tekliflerinin görüşülmesi hususunda ise tali komisyon olarak çalışmaktadır.

1. Seçimlerin Yenilenmesi Kararı

Seçim, demokratik toplumun varlığı için olmazsa olmaz unsurlardan biridir.⁶³ Demokrasi için vazgeçilmez bir unsur olan seçimlerin kaç yılda bir yapılacağı Anayasamızda belirlenmiştir. Ayrıca seçimlerin meclis tarafından süresi dolmadan yenilenmesine karar verilebileceği de yine Anayasada yer almaktadır. Anayasanın 77. maddesine göre, seçimlerin yenilenmesi kararı, TBMM ya da Cumhurbaşkanı tarafından alınabilir.⁶⁴ Geçmişte çok örnekleri olduğu üzere, bazı durumlarda milletvekilleri ya da Bakanlar Kurulu tarafından seçimlerin Anayasa’da öngörülen tarihten önce, uygulamadaki adıyla erken seçim yapılması istemiyle TBMM genel kuruluna önerge verilmiştir. Nitekim, 1987, 1991, 1995, 1999, 2002, 2007 ve 2011 seçimleri, meclisin aldığı seçimlerin yenilenmesi kararıyla yapılmıştır.⁶⁵

TBMM İçtüzüğü'nün 95. Maddesinde yer alan, “seçimlerin yenilenmesine dair önergeler, Anayasa Komisyonu’nda görüşülür ve Anayasa Komisyonu raporu Genel Kurulda gündemdeki bütün konulardan önce görüşüldükten sonra açık oya sunulur” hükmü uyarınca seçimlerin yenilenmesine dair önergelerin Anayasa Komisyonu’nda görüşüleceği hususu, açık bir biçimde belir-

⁶⁰ TBMM İçtüzüğü, m. 95.

⁶¹ TBMM İçtüzüğü, m. 181.

⁶² TBMM İçtüzüğü, m. 131.

⁶³ Hüseyin Özcan; Murat Yanık, Siyasi Partiler Hukuku, İstanbul, Der, 2011, s., 103

⁶⁴ 1982 Anayasası'nın 77. maddesinin 1. ve 2. fıkrasına göre; “TBMM seçimleri dört yılda bir yapılır. Meclis bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebildiği gibi, Anayasada belirtilen şartlar altında Cumhurbaşkanı'nca verilecek karara göre de seçimler yenilenir”.

⁶⁵ Gözler, a.g.e., s. 177.

tilmiştir. Gündemdeki bütün konulardan önce seçimlerin yenilenmesine ilişkin önergelerin görüşülmesine İçtüzük maddesinde özellikle vurgu yapılması konunun ne derece önemli olduğunu kanıtlar niteliktedir.

Böylece İçtüzük, “seçimlerin yenilenmesi” hususunda Anayasa Komisyonu’nu esas görevli komisyon olarak tayin etmekle, devlet yönetimi açısından hayati önem arz eden ve yasama organının doğrudan, yürütme organının da dolaylı olarak, tekrardan oluşmasını sağlayan genel seçimlerin yenilenmesine ilişkin meclis kararının, Anayasanın ve ilgili mevzuatın gerektirdiği şartlara en uygun biçimde tekemmül etmesini sağlamayı amaçlamıştır.

2. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması İstemi ile Yasama Uyumsuzluğu ve Devamsızlık Görüşmeleri

Yasama dokunulmazlığı veya “parlâmenter dokunulmazlık, parlâmento üyeleri hakkında, suç işlediklerinden bahisle, parlâmentonun izni olmadan, gözaltına alma, tutuklama gibi bazı cezaî takibat işlemlerinde bulunulamayacağı anlamına gelmektedir.⁶⁶ 1982 Anayasası’nın 83. maddesinde düzenlenen Yasama dokunulmazlığının amacı; yasama çalışmalarını yürüten milletvekillerinin keyfi, zamansız ve esassız ceza kovuşturmalarıyla geçici bir süre için de olsa yasama çalışmalarından alıkonulmasını engellemektir. Bununla birlikte yasama dokunulmazlığı mutlak değildir ve seçimden önce veya sonra suç işlediği sabit bulunan bir milletvekilinin dokunulmazlığı kaldırılabilir.⁶⁷

TBMM İçtüzüğü’nün 131. maddesine göre, bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemler Başkanlıkça, Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale edilir. Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Anayasa Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir.

Dokunulmazlık istemlerinin görüşülmesi için Karma Komisyon Başkanı tarafından dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin dosyayı incelemek üzere, kura yoluyla beş üyeli bir hazırlık komisyonu kurulmaktadır. Hazırlık komisyonunun dokunulmazlık dosyası üzerinde yapmış olduğu inceleme ve araştırmalar neticesinde hazırlayacağı rapor, Karma Komisyon’un dokunulmazlıkla ilgili çalışmalarına esas teşkil etmektedir. Hazırlık Komisyonu’nun bu raporu, Karma Komisyon tarafından görüşülerek karara bağlanmakta ve TBMM Başkanlığı’na sunulacak olan dokunulmazlık raporu halini almaktadır.⁶⁸

Yukarıda da belirtildiği üzere, devletin en temel faaliyeti olan yasama

⁶⁶ Gözler, a.g.e., s., 204.

⁶⁷ Gözler, a.g.e., s., 204; Özbudun, a.g.e., s. 295.

⁶⁸ Şeref İba, Parlamento Hukuku, 4. Bs., İstanbul, Türkiye İş Bankası, 2010, s. 104.

faaliyetinin asli unsuru, halkın oylarıyla seçilmiş olan milletvekilleridir. Dolayısıyla, milletvekillerinin seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran bir suçtan dolayı yargılanıp suçlu bulunması halinde, milletvekilliğinin son bulmasına neden olabilecek bir neticeyi doğuran dokunulmazlığın kaldırılması istemi, TBMM Genel Kurulu'un kararı öncesinde Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluşan "Karma Komisyon"da görüşülmektedir. Yasama Dokunulmazlığının kaldırılması isteminin yanı sıra, TBMM İçtüzüğü'nün 137. ve 138. maddelerinde, Anayasanın 82. maddesinde ve ilgili kanunda öngörülen milletvekilliği göreviyle bağdaşmayan bir iş veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden üyenin durumunun görüşülmesi hususunda "Yasama Uyumsuzluğu" ve bir milletvekilinin meclis çalışmalarına izinsiz ve özürsüz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim katılmadığı durumunda oluşan devamsızlığın görüşülmesi hususunda da "Devamsızlık Karma Komisyonları" Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluşturulan karma komisyonlar tarafından görüşülmektedir. Bu komisyonlar da, yasama dokunulmazlığıyla ilgili karma komisyon gibi çalışır.⁶⁹

Görüldüğü üzere, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin oluşturulan komisyon karma bir komisyon olsa da, komisyon başkanı, başkanvekili, sözcüsü ve kâtabi Anayasa Komisyonu'ndan gelmekte; böylece, karma komisyonun dokunulmazlık istemini görüşüp sunacağı raporda Anayasa Komisyonu'nu üyelerinin iradeleri belirleyici bir etkiye sahip olabilmektedir. Bu durum da Anayasa Komisyonu'nun çeşitli yasama faaliyetleri açısından anahtar nitelikteki işlevini ortaya koymaktadır.

3. İçtüzüğün Değiştirilmesi Teklifleri

Yukarıda da belirtildiği üzere TBMM İçtüzüğü, TBMM'nin çalışmalarıyla ilgili düzenlemeleri içeren kurallar bütünü ve bir çeşit özel yasa gibidir. TBMM İçtüzüğü'nün 181. maddesi uyarınca, İçtüzükte değişiklik yapılmasını öngören teklifler, milletvekillerince yapılabilir. Bunlar hakkında, kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır. Bu teklifler, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu Komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurul'da görüşülür ve sonuçlandırılır. Anayasa Komisyonu, İçtüzükte gördüğü boşluk ve aksaklıkları ve bunların doldurulması ve düzeltilmesi için uygun gördüğü tedbirleri, bir rapor halinde TBMM Başkanlığına sunar. Bu rapordaki görüşlerin Başkanlık Divanı tarafından benimsenmesi durumunda, TBMM Başkanı İçtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurul'u uyarır.

İçtüzük değişiklikleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı olarak Resmî Gazetede yayımlanmakla yürürlüğe girer; bazı durumlarda bu karar, yürürlük açısından ileriki bir tarihi de belirtebilir. TBMM'nin işleyişine ilişkin kuralları

⁶⁹ İba, a.g.e., s.104.

içeren İçtüzük gibi önemli bir metinde değişiklik yapılmasına yönelik tekliflerin Anayasa Komisyonu'nda görüşülmesi, ayrıca; Komisyonun İçtüzük'te gördüğü boşluk ve aksaklıları rapor edebilme, önerilerde bulunabilme gibi işlevlerinin olması da, TBMM'nin işleyişini düzenleyen, meclisin iç yasa niteliğindeki İçtüzük değişikliklerinde Anayasa Komisyonu'nun ne derece önemli bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç

Yasama komisyonları, alanında uzman yasama organı üyelerinin bir araya gelmesiyle oluşturulan ve her biri belirli alanlarda faaliyet gösteren ihtisas komisyonları şeklinde çalışmaktadır. İhtisasa göre oluşturulan bu komisyonlardan, yasama yılının başlangıcından sonuna kadar faaliyetlerini yürütenler, sürekli komisyonlar olarak nitelendirilmektedir. Bazı durumlarda ise, TBMM'de görevleri belli bir süre ile sınırlı olan geçici komisyonlar da kurulabilmektedir.

Ülkemizdeki uygulamada yasama komisyonlarının bir kısmı Anayasa ve yasalarla hüküm altına alınmışken, büyük bir kısmı da bir parlamento kararı olan TBMM İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. İçtüzük tarafından öngörülen komisyonlar "sürekli ihtisas komisyonları" olarak belirlenmiştir. İhtisas komisyonları kendilerine havale edilen yasa tasarısı veya tekliflerini ilk olarak Anayasaya uygunluk bakımından incelemekte, bazı konularda esas, bazılarında ise tali komisyon olarak çalışmaktadırlar. TBMM Genel Kurulunda görüşülen konuların niteliğine göre, çalışma raporu Genel Kurul görüşmelerine temel teşkil eden komisyon esas komisyon, esas komisyonun incelediği konular için görüş bildiren komisyon ise tali komisyon olarak nitelendirilmektedir. Buna göre, TBMM tarafından yeni bir Anayasa yapılmasına ilişkin karar alınması durumunda, metne ilk şeklini vermek veya mevcut Anayasa maddelerinde değişiklik öngören tasarı/tekliflerini incelemekle görevli olan Anayasa Komisyonu da esas ve sürekli ihtisas komisyonlarından biridir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, Anayasa Komisyonu TBMM İçtüzüğü'nün öngördüğü bazı konularda spesifik olarak görevlendirilmiştir. İçtüzüğün 95, 131 ve 181. maddelerinde düzenlenen bu görevler temelinde değerlendirildiğinde, Anayasa Komisyonu'nun yasama organını doğrudan ilgilendiren hususlarda aktif bir role sahip olduğu görülmektedir. Şöyle ki;

İçtüzüğün 95. maddesinde bahsedilen "seçimlerin yenilenmesi", yasama organı ile yürütme organının sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunun da yeniden teşekkülü anlamına gelmektedir. Seçimlerin yenilenmesi önergelerinin bir parlamento kararına dönüştürülmesi işlemi, ülke için önemli bir siyasi yetkinin kullanılması manasına gelmektedir. Nitekim, alınan kararlar genel seçimler yapılacak, devlet yönetimine ilişkin plan ve programlarda

değişikliklere gidilecek ve yeni bir hükümet kurulacaktır. Hükümetin siyaseti, partilerin programları, devlet kurumlarının ve özel kurumların çalışmaları, hatta vatandaşların bireysel planları da seçim sonuçlarına göre şekillenebilecektir.

TBMM İçtüzüğü'nün 131. maddesine göre, yasama dokunulmazlığının kaldırılması istemini görüşmekle yetkili kılınmış bir karma komisyon öngörülmektedir. İlgili madde uyarınca Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinin katılımıyla kurulan bu karma komisyonun başkanlığı, başkanvekilliği, sözcülüğü ve kâtip üyeliği Anayasa Komisyonu üyelerine aittir. Yasama faaliyetleri açısından oldukça önemli bir husus olan "yasama dokunulmazlığı"nın kaldırılmasına ilişkin önerileri görüşmesi, yasama organı üyelerinin yasama faaliyetleri sürecindeki devamsızlık durumunu görüşüp değerlendiren bir kurul olması Anayasa Komisyonu'nun işlevsel önemini ortaya koyması bakımından unutulmaması gereken noktalardır. Dokunulmazlık dosyalarına ilişkin konularda milletvekillerinin Komisyonda savunma yapması da Anayasa Komisyonu üyelerinin etkili olduğu karma komisyonun bir nevi disiplin kurulu gibi çalıştığına işaret etmektedir. Keza, İçtüzüğün 181. Maddesinde düzenlenen "İçtüzük değişikliklerine yönelik istemler"le ilgili olarak Anayasa Komisyonu yetkili kılınmıştır. Komisyonun bu yetkisi, TBMM'nin işleyişini düzenleyen kurallara ilişkin değişiklik tekliflerini inceleyip değerlendirmesi manasına geldiğinden, yasama organını doğrudan ilgilendiren konularda söz sahibi olduğunu kanıtlar nitelikteki önemli olgulardandır.

Kaynakça

- Boz, Muhammet; T.B.M.M. Yasama Sürecinde Daimi Komisyonlar, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, TBMM, 1994.
- Bozkurt, Rauf; İba, Şeref; 100 Soruda Parlamento; Türk Parlamento Hukukuna Giriş, Ankara, Nobel, 2004.
- Gözler, Kemal; Anayasa Hukukunun Esaslarına Giriş, 5.bs., Bursa, Ekin, 2011.
- İba, Şeref; Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, 2.bs., Ankara, Turhan, 2008.
- İba, Şeref; Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri, Ankara, TBMM matbaası, 2007.
- İba, Şeref; Parlamento Hukuku, 4. bs., İstanbul, Türkiye İş Bankası, 2010.
- Karamustafaoğlu, Tuncer; Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ankara, AÜHF, 1965.
- Lehman, Warren; Parliamentary Procedure, New York, Doubleday & Company Inc., 1962.
- Özbudun, Ergun; Türk Anayasa Hukuku, 12. bs., Ankara, Yetkin, 2011.
- Özcan, Hüseyin; Yanık, Murat; Siyasi Partiler Hukuku, İstanbul, Der, 2011
- Tanör, Bülent; Yüzbaşıoğlu, Necmi; 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 13. Bs., İstanbul, Beta, 2013.
- Teziç, Erdoğan; Anayasa Hukuku, 5.bası, İstanbul, Beta, 1998.
- Teziç Erdoğan; Türk Parlamento hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, İÜHF Fakülteler Matbaası, 1980.

Diğer Kaynaklar

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

TBMM İçtüzüğü

R.G., T.:13.04.1973, S.:14506.

R.G., T.:09.04.1987, S.:19426

R.G., T.:10.11.1984, S.:18571.

R.G., T.:08.12.1990, S.: 20719.

R.G., T.:19.04.2002, S.: 25084.

R.G., T.:24.02.2009, S.:28179.

Elektronik Kaynaklar

<http://anayasametinleri.blogspot.com>.18.05.2014.

<http://www.tbmm.gov.tr>.07.05.2014.

<http://www.tdk.org.tr>. 07.05.2014.