

TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar

*Salih Sağlam**

Giriş

Hükümetin eylemlerinde ve izlediği politikalarda parlamento karşısında sorumlu olması, parlamenter sistemin belirleyici özelliklerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Söz konusu sorumluluk, parlamentonun yerine getirdiği denetim faaliyetleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Böylece parlamentoların yasa yapma yanında Hükümetin siyasi sorumluluğunu harekete geçirme işlevleri de önem kazanmaktadır.

Hükümetin denetlenmesi, parlamentonun elindeki çeşitli araçlarla yerine getirilmektedir. Bu araçlar ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi, aynı denetim aracının farklı yoğunluk ve etkenlikte farklı uygulamalara konu olduğu da görülmektedir.

Çalışmamızda İngiliz Parlamentosu uygulamasına 1979'da giren "bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların, hükümetin denetlenmesindeki rolü ve söz konusu modelin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde uygulanabilirliği" incelenecektir. Ancak bu yapılırken İngiliz sisteminin doğrudan Türkiye'de uygulanıp uygulanmayacağı tartışılmayacaktır. Nitekim her iki ülkenin parlamenter

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, Yasama Uzmanı.
E-posta: salihsglam25@yahoo.com.tr

geçmişinden, uyguladıkları parlamenter rejime kadar birçok farklılıkları bulunmaktadır. Ayrıca bir ülkedeki kurumların bir başka ülke uygulamasına aynen alınmasının, yaşayan bir organizmaya yabancı bir organ takılması durumunda organizmanın vereceği tepkiye benzer şekilde beraberinde birçok sorun getireceği düşünülmektedir. Dolayısıyla buradaki amaç, İngiliz Parlamentosu bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların oluşumlarında ve çalışmalarında kabul edilen kurallar ve metodların, Türkiye'deki mevcut yasama-yürütme ilişkilerinin yapısına aykırı olmayacak şekilde Meclis araştırması komisyonları için uygulanıp uygulanamayacağını değerlendirmektir.

Söz konusu değerlendirmeden önce her iki ülke parlamentosundaki diğer denetim araçlarına da kısaca değinilecektir. Böylece parlamenter denetim içerisinde bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların ve Meclis araştırması komisyonlarının yerinin ne olduğunun vurgulanması amaçlanmaktadır.

İngiliz Parlamentosunun denetim faaliyetlerinin anlaşılması Parlamentosunun siyasi sistem içindeki yerinin ve parlamentodaki kurumların bilinmesine bağlıdır. Bu nedenle çalışmamızın ilk bölümünün başında İngiliz siyasi sisteme ve parlamentonun işleyişine kısaca değinilecektir. Devamında Avam Kamarasında görev yapan bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar incelenecektir. Bu kapsamda komisyonların oluşumu, işleyişi, yetkileri ve etkinliği ele alınacaktır.

İkinci bölüm TBMM'nin denetim faaliyetlerine ayrılmıştır. Özellikle Meclis araştırmasının eleştirisinin yapılacağı bu bölümde ayrıca soru, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasına da değinilecektir. Bu denetim araçlarının ayrıntılarına girilmeyecek ve sadece uygulamada ne kadar etkin oldukları gösterilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla söz konusu denetim faaliyetlerine ilişkin istatistikî bilgiler de verilecektir.

Son olarak bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar sisteminin, parlamenter denetimin daha etkin olmasını sağlayan yönlerinin, Meclis araştırması uygulamasında bir yeri olup olamayacağı değerlendirilecektir. Değerlendirmede ayrıca, her iki sistemin kabul ettiği kurallar ve pratikteki uygulamaları açısından karşılaştırması yapılacaktır.

Birinci Bölüm

İngiliz Parlamentosu ve Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar

I. İngiliz Parlamentosu

A. İngiliz Siyasal Sistemine Genel Bir Bakış

Parlamentar monarşi ile yönetilen İngiltere'de, egemenlik Kral, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası ile Hükümet arasında paylaşılmıştır. Yönetimde söz sahibi olan aktörlerin sahip oldukları yetkiler tarih içinde değişiklik göstermekle beraber günümüzde Kralın yetkileri daha çok semboliktir. Özellikle XVII. Yüzyılın sonlarından itibaren parlamentonun yasama alanındaki ağırlığı Kral aleyhine artmıştır. Bu durum, İngiliz hukukçularının da desteklediği “Parlamento egemenliği teorisi” ile açıklanmaktadır.¹

Parlamento ile Hükümet arasındaki ilişkilerin temelinde ise tarihi bir kabul yatmaktadır: “Kral hata yapmaz” (king can do no wrong). Bakanları atama yetkisine sahip Kralın bütün işlemlerinde kabineden bir bakanın da imzasının olması gerekmektedir. Dolayısıyla yanlış bir işlem yapılması sonucu parlamento önünde sorumluluk Krala değil bakana aittir.²

Hükümetin parlamento önündeki sorumluluğu cezai ve siyasi olabilir. Cezai sorumluluk, “impeachment” (itham) aracı ile gündeme getirilebilmektedir. Bu usul ile kabinedeki bakanlar Avam Kamarası tarafından bir suçla itham edilmekte ve Lordlar Kamarasınca yargılanmaktadır. Ancak günümüzde impeachment yolu tarihi bazı nedenlerle sık kullanılmamaktadır. Bu durum cezai sorumluluğun yerini siyasi sorumluluğa bırakmasına yol açmıştır.³

¹ ÖZBUDUN, Ergun, İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Y. 1968, C. 25, S. 1-2, s. 59,60.

² GÜRİZ, Adnan, İngiltere'de İcra Vekillerinin Sorumluluğu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y., 1955, C. 12, S. 3-4, s. 4.

³ RIDGES, E. W., İngiliz Anayasa Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Y. 1951, C. 8, S. 3-4, s. 205. (Çev. Mukbil H. ÖZYÖRÜK); COLES Joanne & REYNOLDS Jane, Constitutional & Administrative Law, Key Facts, Second Edition, London, 2006, s. 55-58.

Bakanların bireysel sorumluluğunun yanı sıra, kabineye yönelik bir teatmül kuralı (convention) uyarınca, parlamentoya karşı müşterek sorumlulukları da kabul edilmektedir. Müşterek sorumluluğun gerekçesi ise kabinede alınan bir kararın kabinedeki bütün bakanları bağlamasıdır. Dolayısıyla hiçbir bakan kendi görev alanını ilgilendirmediği gerekçesiyle sorumluluktan kurtulamamaktadır.

B. Parlamento

İngiltere’de parlamento Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası’ndan müteşekkil bir organdır. Her iki kamaranın oluşumları birbirinden tamamen farklı olmakla beraber görev ve yetkileri büyük oranda paralellik göstermektedir. Parlamentonun yasama işlevi her iki kamaranın katılımıyla, Hükümet üzerindeki denetim işlevi ise çoğunlukla birbirinden bağımsız faaliyetlerle kullanılmaktadır.

1. Lordlar Kamarası

Lordlar Kamarası, bazıları miras yoluyla geçen fakat büyük çoğunluğu atanan lordlardan kuruludur.⁴ 1911 ve 1949 yıllarında yapılan düzenlemelerle Lordların yasama yetkisi kısıtlanmıştır. Avam kamarasından gelen kanunları iki kez reddetme hakkı bulunan Lordların, ayrıca mali kanunları en fazla 1 ay diğer kanunları ise 1 yıl bekletme yetkisi bulunmaktadır. Uygulamada kanunlar konusunda Avam Kamarası ile nadiren zıtlasma yaşanmakta ve bekletme yetkisi yerine düzeltme teklif etme yetkisi daha sık kullanılmaktadır.⁵

Lordlar Kamarası, giderek artan bir yoğunlukla Hükümetin faaliyetlerini gözlemekte ve denetlemektedir. Bu amaçla Hükümeti oluşturan bakanlardan sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılması amacıyla soru sorulmakta, Hükümetin önemli gelişmeler ile acil konulardaki mütalaa açıklamalarını (statements) Lordların ayrıntılara ilişkin soruları takip etmekte ve kamusal politikalar genel

⁴ Ocak 2007 itibarıyla; 92 doğuştan lord, 582 ömür boyu (atanmış) lord, 26 rahip lord, 28 hukukçu lord ve bir başkan olmak üzere toplam 729 lord bulunmaktadır.

⁵ EROĞUL, Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri, 5. Baskı, Kırılancık Yayınevi, Ankara, 2006, s. 20.

görüşme konusu yapılmaktadır.⁶ Öte yandan uygulamada Lordlar Kamarasının hassas ve tartışmalı bir konunun araştırılması için ad hoc (geçici) komisyonlar kurduğu da görülmektedir.⁷ Ancak sürekli komisyonlar (the permanent committees) aracılığıyla yapılan denetim sürekli ve daha etkindir. Bunlar, Avrupa Birliği Komisyonu, Bilim ve Teknoloji Komisyonu, Anayasa Komisyonu⁸, Mali İşler Komisyonu ve 2007 yılında kurulan İletişim Komisyonudur. Bağlı oldukları siyasi partinin disiplininden uzak ve konusunda uzmanlaşmış Lordların katılımıyla oluşturulan sürekli komisyonların denetim faaliyetleri, Avam Kamarası İhtisas Komisyonlarının çalışmalarına katkı sağlamaktadır.⁹

Özetle Lordlar Kamarası, Avam Kamarasının yasama faaliyetlerini tamamlamakta, denetim faaliyetlerine ise yardımcı olmaktadır.¹⁰

2. Avam Kamarası

Seçimle gelen 646 milletvekilinden oluşan Avam Kamarası parlamento- nun en önemli ve etkin kanadını oluşturmaktadır. Parlamento- ya ilişkin te- amül (convention) hükümlerine göre, mali konulardaki yasa tasarılarının önce Avam Kamarasında görüşülmesi gerekmekte ve Lordlar, bu tasarı- lar- da de- ği- şiklik teklif edememektedirler. Ayrıca Avam Kamarası ile Lordlar Kamarası arasında bir uyuşmazlık çıkması halinde Avam Kamarasının isteği yerine geti- rilmektedir.¹¹ Bundan başka uygulamada Başbakanın sadece Avam Kamarası

⁶ Örneğin 2006-2007 yılları arasında Lordlar, Hükümete 5118 yazılı soru önergesi vermiş, 59 oturum (statement) sonrası görüşme ve 31 genel görüşme yapmışlardır.

⁷ The UK Parliamentary System, Issued by the Department of the Clerk of the House, January 2007, s. 14,15. (Söz konusu doküman Parlamento Genel Sekreterliği tarafından İngiltere Parlamentosu ziyaretçilerine yönelik hazırlanmış tanıtım amaçlı broşürdür)

⁸ Anayasa Mahkemesinin olmadığı İngiltere'de kanunların Anayasal metinlere etkisi, Lordlar Kamarası Anayasa Komisyonunca incelenmektedir.

⁹ The Work of The House of Lords 2006-07, Parliamentary Copyright House of Lords, 2008, s. 19-27. (Söz konusu doküman Lordlar Kamarası tarafından İngiltere Parlamentosu ziyaretçilerine yönelik hazırlanmış tanıtım amaçlı broşürdür.)

¹⁰ The Work of The House of Lords 2006-07, s. 1.

¹¹ RIDGES, a.g.e., s. 205.

üyeleri arasından atanması ve bakanların ise sadece birkaçının¹² Lord olması Avam Kamarasını parlamentonun en önemli kanadı haline getirmiştir. Bu durum Hükümet karşısında da söz konusudur. Nitekim Avam Kamarasının güvenini kaybeden bir kabine, Krala yaptığı Kamaranın feshi talebinin reddi durumunda, istifa etmek zorundadır.¹³

Teoride bu derece güçlü görünen Avam Kamarası, uygulamada Hükümetin etkisi altında bulunmaktadır. Dar bölge basit çoğunluk seçim sisteminin bir sonucu olarak Avam Kamarası iki parti ekseninde çalışmaktadır.¹⁴ Bir partinin çoğunluğu elinde bulundurduğu sistemde, partiler seçimlerde programlarına göre seçmenlerin desteğini almaktadırlar. Böylece çoğunluk partisinden seçilen kabine desteğini doğrudan halktan almış görünmektedir. Bu durum Hükümetin—programının sınırlarını aşmadığı sürece—Avam Kamarası karşısında, elini güçlendirmektedir.¹⁵ Nitekim yasa yapım sürecinde bu durum açıkça görülmektedir. Buna göre mali konulardaki yasa tasarılarında, milletvekillerinin harcamaların arttırılmasına ilişkin öneride bulunması mümkün değildir. Ayrıca Avam Kamarası üyelerinin yasa teklifi sayısı Hükümetin yasa tasarılarına oranla çok azdır.¹⁶

Yasama yetkisinin bu denli Hükümet ile paylaşılması, Kamaranın denetim yetkisinin önemini de arttırmaktadır. Avam Kamarası, Hükümetin faaliyetlerini ve izlediği politikaları özel komisyonlar (*select committees*) aracılığıyla sürekli gözlemlemekte; soru ve görüşme yolları ile de Genel Kurulda görüşme konusu yapmakta ve kamuoyu oluşturmaktadır.

¹² Örneğin 1997 yılında Kabine içinde 20 milletvekili kökenli, 2 lord kökenli ; kabine dışında ise 52 milletvekili kökenli 14 lord kökenli bakan bulunmaktaydı. (Kaynak: SILK, Paul & WALTERS, Rhodri, *How Parliament Works*, 4. Baskı, Longman, London and New York, 1999, s. 42)

¹³ RIDGES, a.g.e., s. 204.

¹⁴ ÇAM, Esat, *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1987, s. 53.

¹⁵ ÇAM, a.g.e., s. 47.

¹⁶ Örneğin 2006-2007 yıllarında, Avam Kamarasından Lordlar Kamarasına gönderilen kanun tasarılarının 2811 adedi Hükümet tasarısı, 8 adedi ise milletvekili teklifidir. (Kaynak: *The Work of The House of Lords 2006-07*, s. 7.

a. Soru

Avam Kamarası milletvekilleri, Bakanlardan, çalışmaları, siyasi kararları ve bakanlıklarının faaliyetleri ile ilgili açıklama ve savunma yapmalarını, soru aracılığıyla isteyebilmektedirler. Thomas Erskine May'ın İngiliz Parlamentosunun anayasası olarak tanımlanan "Parliamentary Practise"¹⁷ çalışmasında soru önergelerinin temel olarak iki amaçtan birine yönelmesi gerektiği belirtilmektedir. Bunlar, Hükümetten bilgi almak veya onu harekete geçirmektir.¹⁸

Sorular cevabın verilmiş şekline göre sözlü, yazılı, vb. sınıflara ayrılmaktadır. Sözlü sorunun muhatabı bakan, soru için ayrılmış birleşim ve saatte cevap vermekte; buna karşın milletvekilinin cevaptan tatmin olmaması halinde ek açıklama istemini de yerine getirmektedir. Yazılı sorularda ise cevaplar doğrudan milletvekiline ve Parlamento Tutanağına (Hansard) gönderilmektedir. Milletvekillerinin bütün soruları ve bunlara verilen cevaplar hem Tutanağta hem de Parlamentosunun internet sayfasında yayınlanmaktadır.¹⁹ Böylece söz konusu Hükümet faaliyetleri kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Sorular konu bakımından sınırlandırılmıştır. Buna göre yargı organlarının kararları, kolluk kuvvetlerinin günlük faaliyetleri ve yerel yönetimlerin faaliyetleri herhangi bir bakanlığın görev alanına girmediği için soru konusu yapılamamaktadır.

Soru kurumu Avam Kamarasınca sık uygulanan bir denetim aracıdır. Örneğin, 1999-2000 yıllarında 5035 adet sözlü, 35904 adet yazılı soru Hükümete yöneltilmiştir.²⁰ Sayısal verilere rağmen soru, ne bilgi edinme ne de harekete geçirme amaçlarını karşılayacak etkenliğe ulaşmamaktadır. Bunun nedeni bir taraftan bakanların cevaplarının doyurucu olmaması veya cevap

¹⁷ Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament.

¹⁸ SILK & WALTERS, a.g.e., s. 176.

¹⁹ Parliamentary Questions, House of Commons Information Office, Factsheet P1 Procedure Series, Revised March 2007, s. 11,12. (Ayrıca bkz. www.parliament.uk/factsheets/factsheets/p01.cfm, Erişim tarihi: 65.12.2008)

²⁰ BLACKBURN, Robert & KENNON with Sir Michael Wheeler-Booth, Andrew, Parliament, Functions, Practice and Procedures, Second Edition, London, Sweet & Maxwell, 2003, s. 520.

vermeyi reddetmesi; diğer taraftan ise milletvekillerinin bakanları harekete geçirmek için daha kişisel ilişki içine girme yoluna gitmeleridir.²¹

b. Görüşmeler

Avam Kamarası görüşme yolu ile Hükümetin görev alanına giren bir konuyu Genel Kurul'da tartışmaya açabilmektedir.

Görüşme türlerinden birisi olan müstakil görüşmede, herhangi bir milletvekilinin belli bir konudaki görüşünü gösteren önergesi Genel Kurul gündemine taşınmaktadır. Görüşmede iktidar partisi ve muhalefet milletvekilleri konuşmakta ve sonuçta bir oylama yapılmaktadır. Dolayısıyla görüşme sonunda milletvekilinin görüşünün Kamara tarafından benimsenmesi halinde bu görüş parlamento kararı haline gelebilmektedir.²² Müstakil görüşme konusunun bazı durumlarda “Hükümete duyulan güven” olması gerçeği karşısında, görüşme sonunda yapılan oylamanın sonucu çok önemli olabilmektedir.

Dağılma öncesi görüşmede (*adjournment debates*) ise Genel Kurul görüşmelerinin sona ermesinden yarım saat önce genellikle iktidar partisi grup başkanvekilleri bir dağılma öncesi görüşme önergesi (*adjournment motion*) verilmektedir. Görüşmede önce parti disiplininden uzak bir milletvekiline (*backbencher*)²³ söz verilmekte, daha sonra Hükümeti temsilen bir bakan konuşmaktadır. Milletvekili, herhangi bir konudaki görüşünü bu görüşme aracılığıyla gündeme getirmektedir.

Görüşme, sonunda parlamentonun belli bir konuda karar alması ve bir bakanın Hükümeti Genel Kurulda savunmak durumunda bırakması açısından daha etkili bir denetim aracı olarak görülmektedir. Örneğin 1979 yılında muhalefet partilerinin Hükümet için güvensizlik önergesi vermek konusunda anlaşmaları, James Callaghan Hükümetini genel seçimlere gitmeye zorlamıştır.²⁴

²¹ SILK & WALTERS, a.g.e., s. 191.

²² Aynı eser, s. 200.

²³ Arka Sıra milletvekili (Back-bench member), Avam ve Lordlar Kamarasında, arka sıralarda oturan ve parti disiplininden nispeten daha uzak iktidar ve muhalefete mensup milletvekilleridir.

²⁴ Aynı eser, s. 206,207.

c. Özel Komisyonlar

Özel komisyonlar yüzyıllardır İngiltere Parlamentosunda kullanılmaktadır. Ancak ifa ettikleri fonksiyonlar ve görev alanları zamanın ihtiyaçlarına göre parlamento tarafından değiştirilmektedir.

Avam Kamarası, bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar dışındaki özel komisyonlar aracılığıyla gerek kendi iç işlerini yürütmekte gerek de belli bir alanda Hükümetin faaliyetlerini sürekli olarak gözlemlemektedir. Görev alanları farklı olmakla beraber yetki konusunda her özel komisyonun benzer yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Buna göre, komisyonlar yazılı ve sözlü delil toplamakta, uzmanların görüşlerine başvurmakta, çalışma gezileri düzenlemekte ve araştırmalarının sonucunda düzenli olarak hazırladıkları raporları Avam Kamarasına sunmaktadırlar.

Özel komisyonlardan ikisinin görev alanı bakanlıklar ile ilgili özel komisyonları yakından ilgilendirdiği için bunlara değinilmesi yerinde olacaktır.

İrtibat Komisyonu

Bütün özel komisyonların komisyon başkanlarından oluşan İrtibat Komisyonu (*Liaison Committee*), hangi komisyon raporunun görüşüleceğine karar vermekte, komisyonların çalışma gezilerinde yapacakları harcamaları onaylamakta ve komisyonlara ilişkin diğer görevleri yerine getirmektedir. Dolayısıyla, bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların hazırladığı bütün raporlar değil; sadece İrtibat Komisyonunca seçilen raporların Genel Kurulda görüşülme şansı olmaktadır.

Seçim Komisyonu

Seçim Komisyonu (*Committee of Selection*) 1840 yılında yasa tasarılarını görüşen sürekli komisyonlar ile Kamaranın iç işleyişine ilişkin görevleri olan özel komisyonların üyelerini belirlemek üzere kurulmuştur. 1979'dan itibaren bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların üyelerini belirleme görevini de

üstlenmiştir. İlk seçimleri takip eden süreçte üyeliklerde değişiklik olması durumunda da Seçim Komisyonu devreye girmektedir. Seçim Komisyonun başkanlığı, iktidar partisinden muhalif bir milletvekili (*backbencher*) tarafından yerine getirilmektedir.

II. Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar

A. Genel Olarak

Özel komisyonların bu türüne, belli bir bakanlık (*department*) ile ilişkilendirilmeleri nedeniyle bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar²⁵ (*departmental select committees*) ismi verilmiştir. Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 152 nci maddesi uyarınca sayıları halen 18 olan komisyonların adları ve toplam sayısı bakanlıklarda meydana gelen değişiklikleri yansıtmak için yenilenmektedir. Söz konusu maddeye göre komisyonların görevleri, ilgili bakanlığın ve bağlı kuruluşlarının²⁶ harcamalarını, idari işlemlerini ve takip ettiği politikaları gözlemlemektir. Komisyonlar; araştırma konusunu kendileri belirlemekte, yazılı ya da sözlü delil (bilgi ve belge) toplamakta, Parlamento dışında çalışma ziyaretleri yapmakta ve çalışmalarının sonucunu bir rapora bağlamaktadırlar. Komisyon raporları bastırılmakta ve İnternette yayımlanmaktadır. Hükümetin bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların hazırladığı raporlara karşı belli bir süre içinde açıklama yapması gerekmektedir.²⁷

B. Geçmiş

Özel komisyonlar, araştırma ve inceleme yapan ve bu araştırma sonuçlarını bir rapora bağlayan; milletvekillerinden kurulu küçük gruplar olarak yüzyıllardır Avam Kamarası'nda kullanılmaktadır. 1980 yılına gelene kadar

²⁵ Bu kavram, Avam Kamarası İçtüzüğü'nün 11 inci maddesinde kullanılmıştır.

²⁶ Kamu kurumlarının yanı sıra bakanlıklarla ilişkisi bulunan "Bağımsız İdari Otoriteler" de bu kapsamdadır.

²⁷ Departmental Select Committees, House of Commons Information Office, Factsheet P2 Procedure Series, 2007, London, s. 2.

(www.parliament.uk/documents/upload/p02.pdf+departmental+select+committees&hl=tr&ct=clnk&cd=1&gl=tr, Erişim tarihi: 27.1.2009)

komisyonlar, bir veya daha fazla bakanlığın görev alanına giren belli bir konuyu araştırmak için kurulmaktaydı. Konu merkezli komisyonlar kendilerinin kuruluş amacı olan konu dışına çıkmamakta ve örneğin bir bakanlığın sadece araştırma konusuna ilişkin işlem ve eylemlerini araştırmaktaydı. 1979 yılında kabul edilen sistemle, komisyonlar bakanlık merkezli hale getirilmiştir. Diğer bir ifadeyle 70'li yılların bu en önemli parlamento reformu²⁸ ile amaçlanan, her bir özel komisyonun belli bir bakanlığın bütün faaliyetlerini—gölge gibi—takip etmesi (to shadow) ve araştıracağı konuyu kendisinin belirlemesidir.

C. Komisyonların Oluşumu

1. Üyelik

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların üyeleri Avam Kamarası milletvekilleridir. Üye sayısı önceden İçtüzük ile belirlenmiş olan komisyonların büyük bir kısmı 11 üyeden oluşmaktadır.²⁹ Üye sayısının az olmasının nedeni, komisyonların daha hızlı çalışmasını sağlamak olarak açıklanmaktadır.

Komisyonlardaki parti kompozisyonu, Avam Kamarasındaki dağılımı yansıtmaktadır.³⁰

Daha önce de belirtildiği gibi komisyon üyelerini Seçim Komisyonu belirlemektedir. Uygulamada üyeliğin, arka sıra milletvekillerine özgü olduğu genel bir kabuldür; dolayısıyla Hükümet temsilcileri, muhalefet sözcüsü ile grup başkanvekilleri (party whips) ve bakan temsilcileri³¹ bu komisyonlarda üye olmamaktadırlar.

Üyeler genel seçimden sonra seçilir ve yeni genel seçimlere kadar (bir üyenin örneğin bakan olması nedeniyle ayrılması vb. dışında) görevlerine devam ederler. Herhangi bir nedenle üyeliklerde boşalma olması durumunda

²⁸ United Kingdom, World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Volume II, Michigan, 1998, s. 699.

²⁹ Avam Kamarası İçtüzüğü, m. 152/2. (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm>, Erişim tarihi: 28.1.2009.)

³⁰ SILK & WALTERS, a.g.e., s. 214. (Örneğin, 11 üyeli bir komisyonun 2003 yılındaki üye dağılımı; 6 İşçi Partili, 3 Muhafazakar ve 2 de küçük partilere mensup milletvekilleri şeklindedir.)

³¹ Bakan temsilcisi milletvekili (Parliamentary private secretary), herhangi bir bakan tarafından atanan ve o bakanın parlamentodaki gözü kulağı olan (asistan) milletvekili.

yeni üyelerin belirlenmesi işlemi yine Seçim Komisyonunca yerine getirilir. Komisyon üyeliklerdeki değişiklikler, “Votes and Proceedings”³² kaydedilir.³³

2. Başkanlık

Komisyon başkanı komisyon çalışmalarında anahtar bir role sahiptir. Her komisyon ilk toplantısında kendi üyeleri arasından bir başkan seçer. Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların ortaya çıktığı 1979 yılından bu yana, İşçi Partisi ile Muhafazakar Partinin parlamentodaki temsil oranları göz önüne alınarak komisyon başkanlıklarının bu iki parti milletvekillerince temsil edilmesi konusunda gayri resmi bir mutabakat (teamül) bulunmaktadır.³⁴

Komisyon başkanının özel yetkileri olmamakla beraber, komisyonda herhangi bir oylamanın başa baş olması durumunu belirleyici oy hakkı bulunmaktadır.

D. Komisyonların Çalışmaları

1. Çalışma Metodları

Komisyonlar çalışmalarında birden fazla metod kullanmaktadırlar.³⁵ Bunlar;

- Yazılı ve sözlü delil toplamak,
- Belirli bir konuya dikkatleri toplamak için bağımsız bir “tanklığa başvurma” oturumu düzenlemek,
- Konunun uzmanlarından gayri resmi seminerler almak,

³² Oylamaların ve yapılan işlerin yer aldığı tutanak (Votes and Proceedings): Avam Kamarasının bir günlük faaliyetlerinin yer aldığı resmi tutanaktır. İlgili olduğu günden sonraki gün yayımlanır.

³³ Departmental Select Committees, s. 3.

³⁴ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 580. (Örneğin, 1979 yılında komisyon başkanlıkları iki parti arasında eşit olarak paylaşılmış; 1992-1997 döneminde 17 başkanlığın 9’unu; 1997 seçimlerinden sonra ise 18 başkanlığın 13’ünü iktidar partisi milletvekilleri almıştır. Muhalefetteki ikinci büyük parti olan Liberal Demokratlara da bazen bir başkanlık verilmektedir. Örneğin 1999 yılında Sosyal Güvenlik Komisyonuna bir Liberal Demokrat başkanlık etmiştir.)

³⁵ Aynı eser, s. 585; Departmental Select Committees, s. 3-4; SILK & WALTERS, a.g.e., s. 214-219.

- Uygulamanın nasıl olduğunu ve diğer ülkelerin aynı sorunları nasıl ele aldığını görmek için İngiltere'de ve diğer ülkelerde yerinde incelemeler yapmak,
- Yasama sürecine veya harcama planlarının ayrıntılarına ilişkin bilgi ve belge talep etmektir.

Ayrıca bütün bu metodların uygulanmasında mevzuata uygun hareket etmeye dikkat edilmektedir.

2. Araştırma Konusu

“... Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların harcamalarını, yönetimlerini ve izledikleri politikaları gözlemek...” şeklindeki görevlerinin kapsamını nasıl yorumlayacakları komisyonların kendi kararlarına bırakılmakla beraber; Mayıs 2002'de Avam Kamarasının kabul ettiği bir karar, komisyonlara 11 temel görev yüklemiştir.³⁶ Ancak söz konusu karara rağmen İrtibat Komisyonunun 2007 tarihli raporunda da belirtildiği gibi komisyonların kendi çalışma konularını ve metodlarını seçme hakkı ellerinde bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu karar ve İrtibat Komisyonu raporu, komisyon çalışmalarına yardımcı olmak amacıyla geliştirilen belgeler olarak değerlendirilmektedir.

Komisyonlar genellikle aynı anda birden fazla konuda araştırma yapmaktadırlar. Bir komisyon dilerse yeni dönemin başlamasından sonra da önceki araştırma konusunu görüşebilir. Ancak komisyonların görev süresi parlamentonun yasama dönemi ile aynı olduğundan araştırmasını bu süre içinde bitirmesi beklenmektedir.³⁷

1997 yılından itibaren bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların görev alanı genişletilmiş ve yasama faaliyetlerine katılmalarına karar verilmiştir. Bu çerçevede çeşitli kanun taslaklarını inceleme konusu yapabilmektedirler. Taslak

³⁶ Söz konusu karara eski tarihli olması nedeniyle ulaşılamamıştır. Ancak İrtibat Komisyonunun, 2002 tarihli kararda yer alan “komisyonların görev tanımlarını” genişleterek kabul eden 15 Mart 2007 tarihli rapor için bkz: www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmliains/406/40605.htm, Erişim tarihi: 11.12.2008.

³⁷ Departmental Select Committees, s. 3-4.

görüşmelerine ilişkin çalışma metodları, araştırma faaliyetlerinde kullandıkları ile aynıdır. Ancak komisyonların kanun taslaklarına ilişkin bu yetkisi onlara tasarlarda değişiklik yapmak hakkı vermemekte; komisyonlar metne sadece eklemeler yapabilmektedirler. Son durumda bu eklemelerin yine de Hükümet onayından geçmesi gerekmektedir.³⁸

3. Komisyon Toplantıları

Komisyonlar haftada en az bir kere toplanmaktadır. Toplantılar kapalı oturum ile başlar. Bu oturumda, davet edilen kişilere sorulacak sorular, ilerde araştırılması düşünülen konular, çalışma takvimi veya bakanlıklardan veya ilgili kurumlardan gelen herhangi bir rapor ele alınır. Daha sonra davet edilenleri dinlemek üzere açık oturuma geçilir. Son olarak idari konuların gözden geçirilmesi veya açık oturumda dinlenmesinde sakınca görülen tanıkları dinlemek için komisyon kararı ile yeniden kapalı oturum yapılabilir.³⁹ Parlamento dışındaki çalışmalarında Komisyonlar, genelde gayri resmi toplanmakta, ancak bazen tutanak tutulan resmi dinleme de yapabilmektedirler.⁴⁰

a. Komisyonlarda Tanıklık

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar, kişileri ve kuruluşların temsilcilerini, daha önce yazılı olarak gönderdikleri belgelere ekleyecekleri bilgileri dinlemek için davet etmektedirler. Bu tanıklarla yapılan soru-cevap oturumlarında komisyon üyeleri, konuyu derinlemesine araştırmakta, sorunlara ayrıntılı şekilde vakıf olmakta ve olası çözümler denemektedirler. Avam Kamarasının yanı sıra Parlamento dışında da gerçekleştirilen bu oturumlar genellikle halka açıktır. Bilgisine başvuru kişilerin bütün ifadeleri yayınlanmaktadır. Bazen hassas konular, örneğin askeri konulara ilişkin bilgiler kapalı oturumlarda alınmaktadır. Bakanların dinlenmesi durumunda verilen

³⁸ Aynı eser, s. 6.

³⁹ Aynı eser, s. 4-5; BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 583-585.

⁴⁰ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 593.

ifadelerin bir nüshası komisyonunun ertesi günkü İnternet sayfasında yayınlanmaktadır.⁴¹

b. Açıklık ve Sırların İfşa Edilmesi

Komisyon toplantıları kural olarak halka açık yapılmaktadır. Bu çerçevede programları ve çalışmalarını hakkında önceden basın açıklaması yapılmakta ve bilgisine başvuru alan kişilerin dinlendiği oturumlara herkesin katılabilmesine olanak sağlanmaktadır.⁴²

Ancak bu kuralın da bazı istisnaları bulunmaktadır. Öncelikle dinlenen kişinin verdiği bilgilerin ticari veya özel yaşama ilişkin gizli bilgileri içermesi veya devletin güvenliğine ilişkin olması hallerinde kapalı oturum gerçekleştirilmektedir.⁴³ Ayrıca rapor üzerinde en fazla konsensüsü sağlamak için taslak raporun görüşüldüğü toplantılar da gizli yapılmaktadırlar.⁴⁴

Uygulamada taslak raporun, basılma sürecinde basına veya Hükümetin ilgili birimine sızdırıldığı durumlar yaşanmaktadır. Söz konusu hareketler, milletvekili dokunulmazlığının kötüye kullanımı ve güvenin ihlali olarak yorumlanmaktadır. Bu durumdaki milletvekilleri Avam Kamarası tarafından disiplin cezası ile cezalandırılmaktadır (*suspension from the House*).⁴⁵

E. Komisyonların Yetkileri

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar İktüzüğün 152 nci maddesinde sayılan yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkilerden en önemlisi ve en çok kullanılanı bilgiye başvurma ve bilgi-belge talep etme yetkisidir. Diğer yetkiler ise araştırma konusuna göre gerektiğinde kullanılan yetkililerdir.

⁴¹ Aynı eser, s. 592-593; Departmental Select Committees, s. 4.

⁴² Departmental Select Committees, s. 6.

⁴³ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 577. (Örneğin 1991-1992 yıllarında Irak'a yapılan askeri mühimmat ihracatı konusunda araştırma yapan Ticaret ve Sanayi Komisyonu, ilgili bakanı dinlediği toplantıları kapalı oturumda gerçekleştirmiştir.)

⁴⁴ Departmental Select Committees, s. 6.

⁴⁵ Aynı eser, s. 6.

1. Bilgiye Başvurma ve Bilgi-Belge Talep Etme

İçtüzüğün 152 nci maddesinin 4 üncü fıkrası uyarınca, komisyonlar, araştırma kapsamındaki bilgileri toplamak için kişilerin katılımını ve doküman ibrazını talep edebilmektedirler. Ancak bu yetki çok sık kullanılmamaktadır. Bunun nedeni kendisinden bilgi talep edilen kişilerin bu istemleri gönüllü olarak yerine getirmesidir.

Bir bakanın veya kamu görevlisinin komisyon tarafından toplantıya katılmaya zorlanması mümkün değildir. Çünkü zor kullanma yetkisinin, münhasıran Parlamento'ya ait olduğu kabul edilmektedir.⁴⁶ Dolayısıyla komisyonlar ancak Parlamento kanalıyla bu yola başvurmaktadır. Bununla beraber Hükümetler (parlamento çoğunluğunu elinde bulundurmalarına rağmen) siyasi nedenlerle komisyonların bu gibi talepleri karşısında genellikle uzlaşma içinde hareket etmektedirler.⁴⁷

Özel kişiler için de durum aynıdır. Komisyon toplantısına davet edilmelerine rağmen katılmayan kişiler, Parlamento kararıyla zorla getirilmesine neden olabilmektedir. Uygulamada komisyonlar bu durumdaki kişileri “itaatsiz” veya “saygısız” olarak Avam Kamarasına rapor etme yolunu seçmektedirler.⁴⁸

Bilgiye başvurma yetkisi ilgililerin toplantıya katılmasını isteme ile sınırlıdır. Dolayısıyla komisyonlar toplantıya katılanları konuşmaya zorlayamamaktadırlar.⁴⁹ Ancak yukarıda da belirtildiği gibi bakanın veya kamu görevlisinin siyasi nedenlerle; özel kişilerin ise söz konusu yaptırım nedeniyle komisyonun sorularına cevap vermesi beklenmektedir.

Bilgi ve belge talebinin yerine getirilmemesi durumunda da ilgililer komisyon tarafından Avam Kamarasına rapor edilebilmektedir.⁵⁰ Bilgi ve belge

⁴⁶ Kişilerin Parlamento emirlerine uymaması halinde Parlamento tarafından hapis ile cezalandırılmaları mümkündür.

⁴⁷ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 626.

⁴⁸ Aynı eser, s. 627.

⁴⁹ Aynı eser, s. 627.

⁵⁰ Aynı eser, s. 629. (Örneğin, 1986 yılında Ticaret ve Sanayi Komisyonuna konuyla ilişkili iki Lordun adını vermeyen bir tanık, Avam Kamarasına rapor edilmiştir. Hemen arkasından isimler Komisyona verilmiş ancak bu bilgi yayımlanmamıştır.)

talep etme yetkisi komisyonun, araştırma konusu ile yakından ilişkili olan belge ve kayıtların birer kopyasını isteme yetkisini de kapsamaktadır.

Avam Kamarası uygulamasında dikkati çeken bir konu da bilgi ve belgelerin “devlet sırrı” veya “ticari sır” ayırımı olmaksızın komisyonlar tarafından istenebilmesi ve ilgililerin de bu istemleri yerine getirmesidir. Örneğin, Ticaret ve Endüstri Komisyonu 1984 ve 1993 yıllarında iki ayrı şirketin şirket planlarını talep etmiş ve bunları incelemiştir.⁵¹

2. Diğer Yetkiler

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar, bütün diğer özel komisyonlar gibi Britanya Adası sınırlarında, Brüksel’de ve diğer bütün ülkelerde çalışma gezileri yapabilmektedirler. Bu gezilerde komisyon gayri resmi çalışmakta ancak dilerse resmi toplantılar düzenleyebilmektedir. Resmi toplantılarda genellikle dinlenenler, elçiliklerde ve yüksek komiserliklerde çalışan İngiliz vatandaşları veya dışarıda görev yapan İngiliz askerleridir. Söz konusu resmi toplantıların tutanakları tutulmakta ve raporda yer verilmektedir. Gayri resmi toplantıların asıl amacı ise diğer ülkelerin araştırma konusu sorunla ilgili aldıkları önlemlere ilişkin bir fikir edinmektir. Bu amaçla ilgili ülkenin konuya ilişkin en yetkili otoritesi ve sivil toplum kuruluşları ile görüşülmektedir.⁵²

Günümüzde komisyonların Parlamento dışında çalışmanın alternatifi olarak, video-konferans yoluyla veya dinlemek istediği kişiyi Parlamenta getirmek suretiyle araştırma konularına ilişkin delilleri topladıkları görülmektedir.⁵³

Araştırma konusunun teknik bilgi ve uzmanlık istemesi durumunda komisyonlar, konunun uzmanı bir veya daha fazla uzman görevlendirebilmektedirler. Uzmanlar kolaylıkla ulaşılamayan bilgileri komisyonla paylaşmaktadırlar.⁵⁴ Bu uzmanlar yerine göre akademisyen, araştırmacı veya emekli olmuş

⁵¹ SILK & WALTERS, a.g.e., s. 216.

⁵² BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 593-594.

⁵³ Aynı eser, s. 594.

⁵⁴ SILK & WALTERS, a.g.e., s. 215.

profesyoneller olabilmektedir. Bazıları bir komisyonla sürekli olarak bazıları ise belli bir araştırma ile sınırlı olarak çalışan uzmanlara makul bir ücret de verilmektedir.⁵⁵

Komisyonlar, Avam Kamarası oturumlarına bağlı olmaksızın toplanabilmektedirler. Dolayısıyla milletvekilleri, Genel Kurul yerine komisyon toplantılarına katılabilmektedirler.

Avam Kamarasındaki diğer komisyonlar ile İskoç, Galler ve Kuzey İrlanda Parlamentolarının araştırma konusu ile ilgili bilgi ve belgelerinin bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlarca talep edilmesi mümkündür. Ancak bu yetki karşılıklılık esasına göre işletilebilmektedir. Dolayısıyla istendiğinde bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların da kendilerindeki dokümanları söz konusu diğer komisyon ve parlamentolara vermeleri gerekmektedir.

Birden fazla bakanlığın görev alanına giren konularda Avam Kamarasındaki diğer özel komisyonlarla ve tecrübelerinden faydalanmak amacıyla Lordlar Kamarası komisyonlarıyla karma komisyon toplantıları yapılabilmektedir.⁵⁶ Bu toplantılarda görüşülen raporlar oybirliği ile kabul edilmektedir.

Ayrıca belli bir konunun daha hızlı ve yoğun bir şekilde ele alınması için bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların kendi üyelerinden oluşan alt komisyonlar kurma yetkileri de bulunmaktadır.⁵⁷ Alt komisyon raporları esas komisyon tarafından dikkate alınmakta ve onaylanmaktadır.

İçtüzükte belirtilen “bakanlık ve kamu kuruluşlarının harcamalarını, yönetimlerini ve izledikleri politikaları gözlemlemek” görevinin uygulamada içeriğinin doldurulması yetkisi münhasıran komisyonlara aittir. Bu yetki, “Araştırma Konusu” başlığı altında değinildiğinden burada anlatılmayacaktır.

⁵⁵ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 594-595.

⁵⁶ Departmental Select Committees, s. 6. (Örneğin, 1997-2001 yasama döneminde, Savunma, Dışişleri, Uluslararası Kalkınma ile Ticaret ve Endüstri Komisyonlarının üyeleri stratejik ürünlerin ihracatının kontrolü konusundaki yıllık raporu görüşmek üzere Quadripartite Komisyonu adı altında toplantılar gerçekleştirmişlerdir.)

⁵⁷ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 578.

F. Araştırma Sonucu

1. Raporlar

Yazılı ve sözlü bilgi ve belgelerin elde edilmesinin ardından, dışarıdan atanan uzmanların da yardımı ile komisyon uzmanı taslak bir rapor hazırlar. Komisyon Başkanınca gerekli ekleme ve çıkarmaların yapılmasının ardından söz konusu taslak komisyon üyelerince incelenir ve taslak rapor üzerinde görüşme yapılır. Raporla yer alan bölümlerden birine veya raporun tamamına itirazı olan üyelerin karşı görüşleri de bu toplantılarda tartışılmaktadır. Nihayet belli bir metin de uzlaşma sağlandığında komisyon raporu ve varsa karşı görüş bir hafta içinde bastırılır. Bastırılmasının ardından Parlamentonun internet sitesinde yayımlanır. Sitede ayrıca komisyonun elde ettiği yazılı ve sözlü ifade ve tutanaklar ile bilgi ve belgeler de yayımlanmaktadır.⁵⁸

2. Hükümetin Cevapları

Komisyon tarafından daha uzun bir zaman belirlenmemişse, Hükümetin raporlar için 60 gün içinde cevap vermesi beklenir.⁵⁹ Cevaplar genellikle iki şekilde olmaktadır. Bunlar, komisyona kısa raporlar (*memorandum*)⁶⁰ sunmak ve Hükümetin tutumunu gösteren resmi broşürler (*White Paper*) yayımlamaktır.

3. Raporların Görüşülmesi

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların hazırladığı bütün raporların Genel Kurulda görüşülmesi mümkün değildir. Hangi raporların görüşülmesinin daha öncelikli olduğu İrtibat Komisyonunca kararlaştırılmaktadır. İrtibat Komisyonunun bir komisyonun raporu ile ilgili karar vermek için Hükümetin cevabını beklemesi gerekmektedir. Ancak Hükümetin haksız olarak cevabı

⁵⁸ Aynı eser, s. 589-590; Departmental Select Committees, s. 5; SILK & WALTERS, a.g.e., s. 218-219.

⁵⁹ Departmental Select Committees, s. 5.

⁶⁰ Bu raporlar komisyon tarafından bastırılmakta ve Parlamentonun internet sitesinde yayımlanmaktadır.

geciktirmesi durumunda nadiren İrtibat Komisyonunun raporun görüşülmesi yönünde karar aldığı görülmektedir.⁶¹

Her yasama yılında komisyonlara ait 24 rapor (görüşmeleri Perşembe oturumlarında olmak üzere) Genel Kurulda görüşülmektedir. Bunlardan bir kısmı diğer özel komisyonlara ait olabilmektedir.⁶²

G. Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonların Etkinliği

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların etkinliğinin açıkça gösterilmesi oldukça zordur. Çünkü Hükümet araştırma konusu işlemlerin komisyon raporu ışığında revize edildiğini açıklamamaktadır. Başka bir ifadeyle bir komisyon ancak nitelikli bir rapor hazırlamışsa Hükümet bu rapora göre önlemler almakta ve cevabı da doyurucu olmaktadır. Nitekim İrtibat Komisyonu da görüşülmesine karar verdiği komisyon raporlarının niteliğine bakmakta ve içerik açısından zengin olup olmadığını değerlendirmektedir.

Uygulamada bakanlar, kamuoyu önünde tartışmalı bir durumda kalmamak için, komisyon tarafından ele alınan konuya önem vermekte ve gerekli tedbirleri almaktadırlar. Aşağıda bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların Hükümet üzerindeki bazı etkileri gösterilmektedir:⁶³

- Bakanlar, herhangi bir konunun komisyonlarca ele alınmasını takiben ve henüz komisyon tarafından davet edilmeden veya komisyon bir rapor hazırlamadan önce ilgili konuya ilişkin değişiklikler yapmaktadırlar. Örneğin 2001 yılında suç kayıtlarının karşılaştırılması ile ilgili bir bedel alınmasına ilişkin kanun teklifi İç İşleri Komisyonunun gündemine alındıktan sonra Hükümet ilgililerin dinlendiği ilk gün söz konusu teklifin geri çekildiğini açıklamıştır.
- Komisyonların denetim faaliyetleri, karar mekanizmalarının kararlarını oluştururken daha titiz davranmalarını sağlamaktadır.

⁶¹ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 595-597.

⁶² Departmental Select Committees, s. 5.

⁶³ BLACKBURN & KENNON, a.g.e., s. 601-602.

- Bilgi ve belgelerin derlenmesi, politikaların daha şeffaf bir ortamda tartışılmasını sağlamaktadır.
- Son olarak bir konunun komisyon tarafından uzun bir süre gündemde tutulması o konunun Hükümetçe önemsenmesini olumlu etkilemektedir.

Bunların dışında bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların kısa vadeli ancak daha yoğun etkileri de görülmektedir. Özellikle skandal olayları gündeme alan komisyonların bilgiye başvurma toplantıları ve raporları medya ve kamuoyunca sıkı bir şekilde takip edilmektedir. Örneğin Dış İşleri Komisyonunun Sierra Leone'ye silah satışına (1998-1999), Ticaret ve Sanayi Komisyonunun kömür madenlerinin kapatılmasına ve Irak'a ihracata (1991, 1993) ve Savunma Komisyonunun Westland Helikopter Şirketine (1985-1986) ilişkin araştırmaları kamuoyunda büyük bir ilgi uyandırmış ve Hükümeti zor durumda bırakmıştır.

İkinci Bölüm

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Denetim İşlevi

I. Genel Olarak Denetim Fonksiyonu

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim fonksiyonunu hangi şekillerde yerine getireceği, Anayasa'nın 98 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre TBMM, maddede sayılan soru, genel görüşme, gensoru, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması araçları ile bu yetkisini kullanmaktadır.

A. Soru

Anayasa'da, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemek olarak tanımlanan soru, günümüzde en çok kullanılan parlamenter denetim aracıdır.

Soruda konu, yürütme organının faaliyet alanını oluşturan her şey olabilmektedir.⁶⁴ Bununla beraber Anayasanın 138 inci maddesi ile İktüzüğün 96 ve 97 nci maddeleri konu yönünden sınırlama getirmektedir. Buna göre yarıya intikal etmiş bir olayda yargı yetkisinin kullanılması soru konusu yapılamamaktadır. Yine özel hayat, kişisel görüş açıklaması ve istişare amaçlı konuların sorulamayacağı kabul edilmektedir. Esasa ilişkin bu sınırlamalara rağmen konu unsuru çok geniştir. Bu çerçevede Hükümetin izlediği genel politikadan teknik bir ayrıntıya kadar geniş bir konu yelpazesi bulunmaktadır. Nitekim bu durum son iki dönemin soru sayısına bakılarak anlaşılabilir. 22 nci dönemde 22994 yazılı, 2590 sözlü olmak üzere toplam 25584 adet soru Hükümete yöneltilmiştir. 23 üncü dönemin başladığı 22 Temmuz 2007 tarihinden bugüne⁶⁵ kadar 6150 adedi yazılı 1134 adedi ise sözlü olmak üzere toplam 7284 adet soru önergesi verilmiştir.

Sözlü soru önergelerinde amaç konunun Genel Kurulda görüşülmesinin sağlanmasıdır. Soruların cevaplanacakları birleşimde Genel Kurulda okunmaları, bazı soruların sadece sorulmalarının dahi amaca hizmet ettiği düşüncesini geliştirmiştir.⁶⁶ Öte yandan sözlü sorunun cevabı, Genel Kurulda Hükümeti temsilen bir bakan tarafından verilmektedir. Bakanın verdiği cevabı yeterli bulmayan soru sahibi milletvekilinin ek soru sorma hakkı da bulunmaktadır. Ancak Genel Kurul görüşmelerinin yoğun olması ve Danışma Kurulunun her hafta başında Genel Kurul Gündemini yeniden şekillendirmesi ve bu şekillendirmede denetim konularına gereken zamanın ayrılmaması gibi nedenlerle sözlü soru önergelerinin uzun süre Gündemde beklediği görülmektedir. Nitekim 22 nci dönemde 2590 sözlü soru önergesinden cevaplanmayan 1177 adedi Gündemde beklemiş ve dönemin bitmesiyle hükümsüz kalmıştır.

Yazılı soruda ise her ne kadar soru ve cevabı Tutanak Dergisinde yayımlansa da esasında soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog yaşanmaktadır. Bakanın cevabını eksik vermesi halinde milletvekili bunu

⁶⁴ BÜLBÜL, Mahmut, *Parlamenter Denetim Yolu Olarak Soru*, TBMM Kütüphanesi, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), 2007, Ankara, s. 8.

⁶⁵ 22.12.2008 tarihi itibarıyla.

⁶⁶ NEZİROĞLU, İrfan, *Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 8, S. 2, s. 166.

kabullenmek durumundadır. Öte yandan soruya hiç cevap verilmemesi veya süresi geçtikten sonra cevap verilmesi durumlarında Başkanlıkça durumun Gelen Kağıtlarda ilan edilmesi ise gerçek bir yaptırım olmaktan uzak görünmektedir. Ancak bakanlıkların uygulamada soru önergelerinin Gelen Kağıtlarda yayımlanmaması yönünde gayretleri olduğu görülmektedir. Nitekim 22 nci dönemde verilen 22994 adet yazılı soru önergesinin 14394'ü ilgili bakan veya Başbakan tarafından cevaplandırılmıştır. İçinde bulunduğumuz 23 üncü dönemde ise 6150 yazılı soru önergesinden 3147 adedine cevap gelmiştir.

Milletvekillerinin soru kurumunu bilgi edinmeden çok sırf Hükümeti bunaltmak amacıyla kullanması nedeniyle sağlıklı olarak işletilemediği iddia edilmiştir.⁶⁷ Biz yine de soru sayesinde parlamentonun etkin bir bilgi edinme faaliyeti yürüttüğünü düşünmekteyiz. Özellikle içeriği açısından nitelikli sorulara gelen cevapların istenen bilgileri ihtiva ettiği görülmektedir. Dolayısıyla daha etkili kullanılacak soru kurumunun sırf uygulamada rastlanılan kötü örnekleri nedeniyle öneminin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

B. Genel Görüşme

Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda tartışılabilmesi için yirmi milletvekilinin, bir siyasi parti grubunun ya da Hükümetin konuyu bir önerge ile TBMM Başkanlığından istemesi gerekir. Yapılan şekli işlemlerin arkasından konusu özel hayatı, yargı yetkisinin kullanılmasını vb. içermeyen önergeler Genel Kurul gündemine alınmaktadır. Konu unsuru geniştir. Nitekim bu güne kadar, yabancı sigara, Avrupa'da yaşayan Türk vatandaşları, deniz ticareti, patrikhane, alkolizm, tarımsal destekleme, Türk dili, askeri atamalar, aşiretler, bütçe, Azerbaycan, Çekoslovakya'nın işgali, Balkanlar, Yunanistan, Ermeni iddiaları ve daha birçok konuda genel görüşme önergesi verilmiştir.

⁶⁷ BÜLBÜL, Mahmut, TBMM'nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması, Yasama Dergisi, S. 3, Ekim-Kasım-Aralık 2006, Yasama Derneği, s. 25.

Genel görüşmede amaç Hükümetin izlediği politikalar ve gerçekleştirdiği faaliyetlerle ilgili olarak bilgi edinmektir. Ancak nihai amaç belli bir konuyu Genel Kurul gündemine taşımak ve kamuoyu oluşturmaktır.

Gündemdeki bir genel görüşme önergesinin görüşülmesi, sırasının gelmesi ile mümkündür. Ancak yukarıda sözlü sorularda da değinildiği üzere Danışma Kurulunun Genel Kurul gündemine denetim faaliyetlerinin aleyhine müdahalesi nedeniyle genel görüşme önermeleri uzun süre görüşülememektedir. Bu uygulama, genel görüşme önermelerinin görüşülebilmesini, bu iş için Danışma Kurulu önerisi varsa mümkün hale getirmiştir.

Görüşülmesine karar verilen genel görüşmenin öngörüşmesidir. Öngörüşmenin yapılma amacı ise genel görüşme açılıp açılmayacağına karar vermektir. Açılmasına karar verilmesi halinde öngörüşmedeki konuşmalarla hemen hemen aynı içerikli konuşmalar genel görüşmede de yapılmaktadır. Bu nedenle uygulamada öngörüşmedeki açıklamaların yeterli bulunarak genel görüşme açılmasının reddedilmesine sıkça rastlanmaktadır. Yapılacak bir düzenlemeyle bu iki aşamadan birisinin kaldırılması yerinde olacaktır.

Genel görüşme birden çok milletvekilinin imzasının aranması ve sonucunda sadece bir tartışma ortamı oluşturması gibi nedenlerle günümüzde çok sık başvurulan bir denetim aracı değildir. Nitekim sayısal veriler bunu daha iyi anlatmaktadır: 17, 18, 20 ve 21 inci dönemlerde toplam 137 genel görüşme talebi Başkanlığa iletilmiştir. Bu önermelerden sadece 16'sı için genel görüşme açılması kabul edilmiş, 60 tanesi ise öngörüşmeleri yeterli bulunarak reddedilmiştir. Diğer önermeler ise dönemin bitmesi nedeniyle hükümsüz kalmıştır.

Öte yandan uygulamada, özellikle dış politika alanındaki konularda, genel görüşmenin sonunda, bütün siyasi parti gruplarının üzerinde uzlaştığı bir metnin imzaya açıldığı ve bir bildiri şeklinde yayımlandığı gözlemlenmiştir. Örneğin, Bosna-Hersek'teki katliama, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına, Kafkasya'da yaşanan olaylara, Avrupa Birliğine ve Ermeni iddialarına ilişkin bildirimler yayımlanmıştır.⁶⁸ Söz konusu bildirimlerin imzalandığı birleşimleri

⁶⁸ İBA, Şeref, Parlamenter Denetim, Ankara, 1997, s. 204 - 211.

yöneten Başkanların da belirttiği gibi, bildirimler ancak bir temenniden ibaret olup, oylama yapılmamaktadır. Ancak üzerinde konsensüs sağlanan bu önemli konularla ilgili bildirimlerin bir Meclis kararı olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Böylece denetim ve bilgi edinme fonksiyonu zayıf olan genel görüşme için daha etkin bir amaç güdülmüş olacaktır. Örneğin yabancı ülke parlamentolarının sözde Ermeni soykırımını bazen bir kanun çoğu zaman ise bir Meclis kararı şeklinde kabul ettiği görülmektedir. Bu ve benzeri durumlarda TBMM'nin sadece temennide bulunmak veya ilgili parlamentolara mektup yazmak gibi önlemler yerine hukuksal sonucu olan Meclis kararı ile kendi iradesini göstermesi gerekmektedir.

C. Gensoru

Hükümetin siyasi sorumluluğunun gündeme geldiği gensoru mekanizmasında amaç bir bakanın, Başbakanın veya bütün olarak Bakanlar Kurulunun düşürülmesidir.

Anayasadaki ayrıntılı düzenlemeye göre yirmi milletvekili ve siyasi parti gruplarının gensoru talebinde bulunması mümkündür. Sürelerin önemli olduğu bu denetim yolunda bir gensoru önergesinin belli bir süre içinde gündeme alınıp alınmayacağına görüşülmesi, alınmasının kabulü halinde görüşmesinin tamamlanması gerekmektedir.

Konu unsurunda bir sınırın bulunmaması gensorunun amacı ile doğru-
dan bağlantılıdır. Nitekim bir bakanın her hangi bir işleminden Hükümetin takip ettiği siyasi programa kadar geniş bir alanda gensoru önergesi verilmesi mümkündür.

Uygulamada gensoru aracı ile Hükümetin denetlenmesi yoluna çok sık başvurulmamaktadır. Bunun nedeni parlamento tarihimizde bu yolla sadece dört kez sonuca ulaşılmış olmasıdır.⁶⁹ Ancak yine de bazı durumlarda sadece

⁶⁹ Bunlardan ilki 31.12.1977 tarihinde Süleyman Demirel Hükümetinin güven oylaması sonucu düşürülmesidir. Diğerleri ise 5.9.1980 tarihinde Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen'in düşürülmesi ve 25.11.1998 tarihinde Devlet Bakanı Güneş Taner ile Mesut Yılmaz Hükümetinin arka arkaya düşürülmesidir.

gensoru önergesinin verilmiş olması ve Genel Kurulda gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin görüşmenin yapılması bile amaca hizmet etmektedir. Nitekim genel görüşme önergelerinde olduğu gibi gensoru önergeleri gündemde beklememektedir.

1980 sonrasına ait sayısal veriler, uygulamada gensorunun ne kadar etkin kullanıldığını göstermektedir. Buna göre 17 nci dönemde verilen 3; 18 inci dönemde verilen 28 gensoru önergesinin tamamının gündeme alınması reddedilmiştir. 19 uncu dönemde 42 önergenin 37'sinin gündeme alınması reddedilmiş, 3'ü geri alınmış ve 2'si işlemden kaldırılmıştır. 20 nci dönemde 15'i reddedilen 4'ü işlemden kaldırılan 22 önergenin 3'ünün gündeme alınması kabul edilmiş; bunlardan ikisinin sonucunda yapılan güven oylamasında bir bakan ve Hükümet düşürülmüştür. 21 inci dönemde verilen 29 önergenin ise 23'ü reddedilmiş, 2'si geri alınmış ve 4'ü işlemden kaldırılmıştır. 22 nci dönemde verilen 8 ve 23 üncü dönemde verilen 5 önergenin tamamının ise gündeme alınması reddedilmiştir.

D. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması; başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluğunun tespiti amacıyla yapılan ve yargısal nitelik taşıyan bir inceleme olarak tanımlanmaktadır.⁷⁰ Genel olarak Meclis soruşturmasının konusu, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan başbakan veya bakanların, cezai sorumluluk gerektiren bir fiil işlemiş olup olmadıklarının araştırılmasıdır.⁷¹ Konusunu suç teşkil eden fiillerin oluşturduğu Meclis soruşturması önergesinin gerekçeli olması ve Meclis üye tamsayısının en az onda biri tutarındaki üye tarafından imzalanması gerekmektedir.

Meclis soruşturması önergesinin kabul edilmesi halinde soruşturma, bir komisyon aracılığıyla yürütülmektedir. Bu komisyonun üye sayısı, yetkileri,

⁷⁰ TAVAŞ, İbrahim H., Meclis Soruşturması, TBMM Uzmanlık Tezi (Yayımlanmamış), Ankara, 2005, s. 33.

⁷¹ GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, Bursa, 2000, s. 423.

çalışma yöntemleri gibi unsurları Anayasa ve İçtüzükte ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

Meclis soruşturması komisyonunun incelemesi sonucunda hazırladığı rapor Genel Kurulda görüşülmekte ve Genel Kurulun bakanın Yüce Divana sevkî yönündeki kararı üzerine ilgili bakanın görevi Anayasa gereği kendiliğinden sona ermektedir. Başbakanın Yüce Divana sevkî ise Hükümetin düşmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla sonuçları bakımından en ağır denetim araçlarından biri de Meclis soruşturmasıdır. Ancak uygulamada bu denetim aracının sağlıklı işletildiğini söylemek mümkün değildir. Bu durum bugüne kadar yapılan Meclis soruşturmalarının sayısına ve sonuçlarına bakılarak daha iyi anlaşılmaktadır.

TBMM'nin 17 nci döneminde (önceki dönemden intikal edenler hariç) verilen 7 adet Meclis soruşturması önergesinden eski bir bakanla ilgili 1 tanesi kabul edilerek komisyon kurulmuş ve ilgili bakanın Yüce Divana sevkine karar verilmiştir. 18 inci dönemde görevde bulunan bakanlar ve Başbakan için verilen 4 adet Meclis soruşturması önergesinin tamamı reddedilmiştir. 19 uncu dönemde ise Meclis soruşturması önergelerinin sayısının arttığı ve bu yolla yapılan denetimin etkinlik kazandığı görülmektedir. Nitekim bu dönemde verilen 25 Meclis soruşturması önergesinin 16'sı reddedilmiş, 2'si işleminden kaldırılmış ve 7'si ise kabul edilmiştir. Kabul edilen önergelerin muhatabı bakanların tamamı görevden ayrılmış bakanlardır ve bunlardan ikisinin Yüce Divana sevkine karar verilmiştir. 20 nci dönemde, 19 uncu dönemde başlayan Meclis soruşturması yoluyla denetim biraz daha ivme kazanmıştır. Buna göre verilen 46 önergenin 12'si reddedilmiş, 11'i işleminden kaldırılmış buna karşılık 23 önerge kabul edilmiştir. Kurulan 22 komisyonun 8'i raporunu vermiş diğerleri ise gelecek döneme intikal etmiştir. Söz konusu soruşturmaların yarısı halen görevde olan diğer yarısı ise görevden ayrılmış başbakan ve bakanlarla ilgilidir. Ancak bu dönemde Yüce Divana sevkî kararı çıkmamıştır. 21 inci dönemde Meclis soruşturmasının artık pek kullanılmadığı görülmektedir. Bu dönemde gelen 5 önergenin 2'si için komisyon kurulmuş ve geçen dönemden intikal eden 15 komisyon da dâhil 17 Meclis soruşturması komisyonunun raporu Genel Kurulda görüşülmüş ancak hiçbirisinde Yüce

Divana sevk kararı çıkmamıştır. 22 nci dönemde Meclis soruşturması önergesi sayısında nispeten bir yükselme varsa da kabul edilen önergelerin tamamının eski başbakan ve bakanlarla ilgili olduğu görülmektedir. Nitekim 13 önergenin görevdeki başbakan ve bakanlarla ilgili olan 5'i reddedilmiş; 1'i işleminden kaldırılmış ve önceki hükümet üyeleri ile ilgili 7 önerge bazıları birleştirilerek 5 komisyon kurulmuştur. Söz konusu komisyonların raporlarının Genel Kurulda görüşülmesinin sonucunda Yüce Divana sevk kararı çıkmıştır. 23 üncü dönemin ilk iki yılında ise sadece 2 önerge verilmiş ve bu önergeler reddedilmiştir.

Meclis soruşturması, mevcut hükümetlerin kendilerinden önce görev yapan bankalar kurulu üyelerini yıpratmak diğer bir ifadeyle eski dönemde görev alan başbakan veya bakanlardan intikam almak amacı ile işletilmektedir. Bu görünüm, soruşturmanın siyasi amaçlarla kullanıldığı ve soruşturmanın etkinliğini yitirdiği eleştirilerine yol açmaktadır.⁷²

Sonuç olarak Meclis soruşturmasının, görevde olan hükümet üyeleri değil; görevden ayrılmış hükümet üyeleri üzerinde nispeten etkin bir denetim aracı olduğu söylenebilir.

II. Meclis Araştırması

A. Genel Olarak

Meclisin kendi üyelerinden kurulu bir komisyon aracılığıyla belli bir konuda doğrudan doğruya ve re'sen bilgi edinmek amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerin bütününe 'Meclis araştırması' denmektedir. Araştırmanın konusunun "belli" olması dışında bir sınırı yoktur. Ancak İctüzüğün 105 inci maddesinde "devlet sırları" ve "ticari sırlar"ın Meclis araştırmasının kapsamının dışında olduğu kabul edilmektedir. Bunların dışında Anayasanın 138 inci maddesindeki genel yasak burada da geçerlidir. Ayrıca Onar'ın da belirttiği gibi özel hayatın gizliliği Anayasa tarafından güvenceye alındığına göre bu alan da araştırmaya kapalıdır. Meclis araştırmasının amacı Anayasada bilgi

⁷² TAVAŞ, a.g.e., s. 236.

edinmek olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle bu amaç dışında örneğin Meclis soruşturmasında olduğu gibi bir bakanın itham edilmesi vb. amaçlarla Meclis araştırması yapılamamaktadır.

B. Geçmiş

1924 Anayasası döneminde Meclis soruşturması ile Meclis araştırması kurumlarını karşılayan Meclis tahkikatı kurumu, Dahili Nizamnamede ve 1924 Anayasasında yer almıştır. Bu tarihten önce ise 1 inci ve 2 nci Meşrutiyet ile Milli Mücadele dönemlerinde yasal bir dayanağı olmamakla beraber uygulamada Meclis araştırmasının işletildiği görülmektedir.⁷³

1961 Anayasası dönemine gelindiğinde çift meclisli TBMM'de her iki meclisin de araştırma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Millet Meclisi ve Senato araştırma yetkilerini kendi içtüzük hükümlerine göre yürütmüşlerdir.

1982 Anayasası döneminde ise Meclis araştırması, 1961 Anayasasındaki benzer şekilde tanımlanmış ve günümüze kadar TBMM yeni bir içtüzük yapmadığı için 1973 tarihli Millet Meclisi İchtüzüğü hükümlerine göre uygulanmaya devam edilmiştir.

C. Meclis Araştırması Önergesi

Meclis araştırması yoluyla denetimin gerçekleştirilebilmesi için TBMM üyeleri veya siyasi parti grupları tarafından bu amaçla bir önerge verilmesi gerekmektedir.⁷⁴ Önerge, Meclis Başkanlığınca Anayasa ve İchtüzükteki esas ve içerikle ilgili şartlara uygun olup olmadığı açısından incelenmektedir. Söz konusu şartları sağlayan önergeler Genel Kurulda okutulmakta ve geliş sırasına göre Gündeme alınmaktadır.

⁷³ ONAR, Erdal, Meclis Araştırması, Ankara, 1977, s. 49-59

⁷⁴ İchtüzüğün 104 üncü maddesinin, genel görüşme açılmasına ilişkin 102 nci maddesine yaptığı gönderme nedeniyle Hükümetin de araştırma isteyebileceği kabul edilmekte ise de uygulamada böyle bir istemle karşılaşılmasıdır. Nitekim hükümetler belli bir konuda Meclis araştırması açılmasını istediklerinde yasa organındaki çoğunlukları aracılığıyla bu yolu kullanabilmektedirler.

İçtüzüğün 49 uncu maddesinin ikinci fıkrası, Gündemdeki “genel görüşme ve Meclis araştırması” ile “sözlü soruların” yer aldığı kısımların her biri için Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun onayı ile haftanın belli bir gününde belli bir saatin ayrılabilceğini düzenlenmektedir. Bu hüküm gereğince dönem başında, “Genel Kurulun toplantı günlerinden Salı gününün denetim konularına ayrılmasına” ilişkin Danışma Kurulu önerisinin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi istikrar kazanmış bir uygulamadır. Ancak bu uygulamaya, Danışma Kurulunun hemen her hafta başında gündemdeki konulara ilişkin önerileri nedeniyle uyulmamaktadır. Özetle “sözlü sorular ile diğer denetim konularının görüşülmemesi” talebi içeren bu öneriler Genel Kurul’da kabul edilmektedir. Bu nedenle Meclis araştırması önergelerinin görüşülmesi bu amaçla bir Danışma Kurulu önerisi verilmesine ve bunun Genel Kurulda kabul edilmesine bağlı olmaktadır. Sonuçta verilen önergelelerin sadece bir kısmı Genel Kurulda görüşülme şansı bulmakta bunun dışındakiler ise dönem sonunda İçtüzüğün 77 nci maddesi uyarınca hükümsüz kalmaktadır.

Görüşülmesine karar verilen önerge üzerinde önerge sahibi, siyasi parti gruplarının temsilcileri ve Hükümetin yaptığı konuşmaların ardından Meclis araştırması açılıp açılmamasına ilişkin bir oylama yapılmaktadır. Dolayısıyla Meclis araştırması komisyonları Meclis kararı ile kurulmaktadır. Oylamanın devamında söz konusu araştırmayı yürütecek komisyonun üye sayısı, görev süresi ve gerektiğinde Ankara dışında çalışıp çalışmayacağı gibi hususlar da Genel Kurulun onayına sunulmaktadır.

D. Meclis Araştırması Komisyonu

Meclis araştırmasını yürütme görevi, milletvekillerinden oluşan özel bir komisyona verilmektedir. Komisyonun oluşumu, İçtüzüğün 105 inci maddesi uyarınca genel hükümler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

1. Komisyonun Oluşumu

a. Üyelik

Meclis araştırması komisyonlarında Mecliste grubu bulunan siyasi parti gruplarına mensup milletvekilleri görev almaktadır. Bağımsızların ve grubu bulunmayan siyasi partilerin temsil edilmesi, Anayasanın 95 inci maddesindeki “siyasi parti gruplarının Meclis faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmaları” hükmü uyarınca mümkün değildir.

Üyelikle ilgili bir diğer sınırlama ise Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinin araştırma komisyonlarına üye olamamalarıdır. Plan ve Bütçe ile Dilekçe Komisyonlarında görev yapan milletvekillerinin Meclis araştırması komisyonlarına üye seçilip seçilemeyeceği tartışmalı olmakla beraber uygulamada bunun mümkün olduğu görülmektedir.⁷⁵ Dolayısıyla muhatabının sadece ihtisas komisyonları olduğu ileri sürülen İçtüzüğün 21 inci maddesinin son fıkrası, Meclis araştırması komisyonları açısından kısmen uygulanmakta kısmen uygulanmamaktadır.

Uygulamada kendilerinden aday bildirmesi talep edilen grupların uzun süre aday bildirmemeleri nedeniyle komisyonların çalışmaya başlayamadığı görülmektedir. Gruplar tarafından bildirilen adaylara ait liste Genel Kurul tarafından onaylanmaktadır. Genel Kuruldaki oylamanın ardından Meclis Başkanı komisyon üyelerine ilk toplantı çağrısını yapmaktadır. Komisyonun görev süresinin başladığı tarih olan ilk toplantı gününde komisyon sadece Başkanlık Divanını oluşturmaktadır.

b. Başkanlık Divanı

Seçilen üyelerin en yaşlısının geçici başkanlığında toplanan komisyon, gizli oylama ile kendi başkan ve başkanvekili ile sözcü ve katip üyelerini seçmektedir. Başkanlık Divanını belirleme konusunda komisyonun takdir yetkisi

⁷⁵ Örneğin, 22 nci dönem Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi bir milletvekili, aynı zamanda Yaş Sebze, Meyve ve Kesme Çiçek İle Narenciye Üretimindeki ve İhracatındaki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan (10/81, 234, 286) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu'nda başkanvekilliği görevini de yürütmüştür.

bulduğundan uygulamada hemen her komisyona iktidar partisine mensup milletvekilleri başkanlık yapmaktadır.

2. Komisyon Çalışmaları

a. Görev Süresi

Geçici komisyonlardan olan Meclis araştırması komisyonlarının görev süresi İçtüzükte 3 ay olarak düzenlenmiştir. Çalışmalarını bu süre içinde bitiremeyen komisyonlara sürenin bitiminde istemleri halinde bir aylık ek süre verilmektedir. Ek süre kesindir ve çalışmaların bu sürede de bitmemesi halinde komisyonun o zamana kadar vardığı sonuçlar üzerinde Genel Kurulda bir görüşme yapılmaktadır. Uygulamada 4 aylık görev süresinin özellikle konusu kapsamlı olan komisyonlar açısından yeterli olmadığı görülmektedir.

b. Görev Yeri

Meclis araştırması komisyonları Meclis dışında da çalışabilmektedirler. Bu husus kuruluş aşamasında Genel Kurul kararı ile belirlenmektedir. Dolayısıyla bir komisyonun Ankara dışında ancak Türkiye Cumhuriyeti Devleti sınırları içinde çalışabilmesi mümkündür. Ankara dışında yapılan çalışmalarda resmi veya gayri resmi toplantılar düzenlenmektedir. Bu toplantılarda elde edilen bilgiler de komisyon raporunda yer almaktadır.

Uygulamada yurtdışında çalışma yapan Meclis araştırması komisyonlarının hukuki statüsü tartışma konusu olmuştur.⁷⁶ Zira başka bir devletin egemenliğinin geçerli olduğu bir yerde, komisyonun doğrudan serbestçe araştırma yapabilmesi mümkün değildir.⁷⁷ Bu nedenle başka bir ülkede yapılan araştırmada o ülke hukuk düzeninin izin verdiği ölçüde ve sınırlı bir araştırma yapılacağı kabul edilmektedir.

⁷⁶ Nitekim 19 uncu dönemde Bosna Hersek olayları ve yurtdışında yaşayan işçiler; 22 nci dönemde ise yurtdışında yaşayan vatandaşlar ile ilgili Meclis araştırması komisyonları çalışmalarının bir kısmını yurtdışında gerçekleştirmiştir.

⁷⁷ ONAR, a.g.e., s. 115.

c. Toplantılar

Komisyonların toplantılarını nerede yapabileceğine yukarıda değinilmiştir. Toplantı zamanlarına ilişkin bir düzenleme olmadığından komisyonlar çalışmalarını kendi yaptıkları takvime göre takip etmektedirler. Uygulamada araştırma konusu kapsamlı olan komisyonların daha yoğun çalıştığı görülmektedir.

Komisyon kendi gündemine hakimdir. Genel Kurulun belirlediği konuda hangi metodları takip ederek çalışacağı hususu komisyon tarafından kararlaştırılmaktadır. Buna göre ilk toplantılarda çalışma yöntemlerine ilişkin olarak;

- Uzman görevlendirmesi,
- Konu ile ilgili görüşlerine başvurmak üzere ilgililerin çağrılması,
- Komisyon görüşmelerinde tam tutanak tutulması,
- Komisyon çalışmalarının kamuoyu ile paylaşılması amacıyla web sitesi kurulması,
- Komisyonun gerektiğinde Ankara dışında da çalışması

Kararları alınmaktadır.

Komisyon toplantıları kural olarak açık olmaktadır. Ancak İçtüzüğün 32 nci maddesi uyarınca kapalı oturum kararı da alınabilmektedir. Kapalı oturum yapılması görüşmelerin sır olarak saklanması gerektirmektedir. Sır saklama sorumluluğuna uygun hareket etmeyen ilgililer için herhangi bir yaptırım ise öngörülmemiştir. Kanaatimizce devlet sırrı ve ticari sırların Meclis araştırmasının kapsamının dışında bırakılması nedeniyle toplantıların olabildiğince açık olması gerekir.

3. Komisyonun Yetkileri

Meclis araştırması komisyonu Meclisin bilgi edinme fonksiyonlarından birisi olmasına rağmen sınırlı yetkilere sahiptir. Bu durum öğretide

eleştirildiği gibi uygulamada da karşılaşılan sorunlar nedeniyle sıklıkla şikayet konusu olmaktadır.

1924 Anayasası döneminin sonlarında kurulan CHP ile ilgili Meclis Tahkikatı Komisyonu ve bu komisyonun yetkilerini düzenleyen 27 Nisan 1960 tarihli ve 7468 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi Tahkikat Encümenlerinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Kanun” araştırma komisyonlarının yetkilerini düzenleyen kanun şeklindeki ilk ve son hukuksal işlemdir. Kanun, Meclis araştırması komisyonlarına, Cumhuriyet savcısının, sulh hakiminin ve askeri hakimlerin sahip olduğu yetkileri tanımıştır. Siyasi amaçlarla kabul edilen söz konusu Kanun, 27 Mayıs askeri müdahalesinin ardından kurulan Milli Birlik Komitesi’nin çıkardığı 18.11.1960 tarihli ve 133 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde ise Meclis araştırması komisyonlarının yetkileri içtüzükler ile belirlenmiştir. Söz konusu belirlemede komisyonlara yaptırım uygulama yetkisi verilmemiştir. Üçüncü kişiler üzerinde bağlayıcılığı olmayan içtüzükle düzenleme ve yetkilerinin yaptırımdan yoksun olması gibi nedenlerle uygulamada Meclis araştırması komisyonlarının çalışmalarında sorunlar yaşadığı görülmektedir.

Parlamento karşısında siyasal olarak sorumlu bulunan hükümet üyelerinin Meclisin bir organı olan komisyonlar karşısında zor durumda kalmamak için kendilerinden talep edilen bilgileri genellikle paylaştıkları görülmektedir. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi istenmesi durumunda ilgili kamu görevlisinin en üst hiyerarşik amiri olan bakana rağmen istenen bilgiyi vermemesi veya eksik vermesi düşünülmemektedir. Ancak bir bakanlıkla doğrudan hiyerarşik bağlantısı olmayan bağımsız idari otoriteler ile üniversiteler gibi özerk statüdeki kamu kurumları açısından sorun devam etmektedir. Öte yandan özel kişiler açısından da durum aynıdır. Gerçekten bir özel kişinin komisyona davet edilmesi veya kendisinden araştırma konusuna ilişkin bilgi istenmesinin üzerine bu talebin yerine getirilmemesi durumunda komisyonun yapabileceği herhangi bir işlem bulunmamaktadır.

Sonuç olarak “*ifrattan tefrite geçiş*” mahiyetindeki bu uygulama nedeniyle, ilgililerin ihtiyari yardımları ile yürütülen bir Meclis araştırması, kendisinden beklenen amacı gerçekleştirmekten uzaktır.⁷⁸ Dolayısıyla gerçekleştirdiği faaliyetler nedeniyle üçüncü kişilerle ilişki içinde olan Meclis araştırması komisyonlarının bu alandaki görev ve yetkilerinin bir kanunla belirlenmesi gerekir.

a. Bilgi ve Belge Talep Etme, İnceleme Yapma ve İlgilileri Çağırma Yetkisi

Meclis araştırması komisyonları, İçtüzüğün 105 inci maddesi uyarınca, bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. TBMM İçtüzüğünün bilgi alınabilecekleri tek tek sayma yoluna gitmesi, burada yazılanlar dışındakilerden bilgi alınamayacağı izlenimi vermektedir. Kanaatimizce bu hükmün, Meclis araştırması komisyonlarının ilgili gördüğü herkesten ve maddede sayılan kurumlardan bilgi isteyebileceği şeklinde yorumlanması gerekmektedir. Çünkü maddede sayılan “üniversiteler” ve “mahalli idareler”in işlemlerinden herhangi bir bakanın sorumluluğu söz konusu değildir. Dolayısıyla madde, Meclis araştırması komisyonlarının bunlardan bilgi isteyebilmesinde bir engelin olmadığını vurgulamak amacına dönüktür. Nitekim 1961 Anayasası döneminde uygulanan Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün “Araştırma Komisyonunun yetkileri” başlıklı 137 nci maddesinde, araştırma komisyonunun “*bakanlardan ve ilgili gördüğü herkesten*” bilgi alabileceği düzenlenmiştir. Bu nedenle ilgili maddenin “kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden” şeklinde değiştirilmesi yerinde olacaktır.

⁷⁸ ÖZBUDUN, Ergun, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara 1962, s. 113.

Öte yandan 105 inci maddedeki “genel ve katma bütçeli dairelerden” ibaresinin, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu⁷⁹ gereğince “merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri” olarak anlaşılması gerekmektedir.⁸⁰ İlgili kanunun kapsamında yer alan kamu idareleri kanuna ekli cetvellerde sayılmıştır. Dolayısıyla komisyonlar bu cetvellerde yer alan kurumlar üzerinde yetkilerini kullanabileceklerdir.

Komisyonların yetki alanının genelliğine ilişkin yukarıdaki açıklamadan yola çıkılarak yargı organlarından da bilgi ve belge istenebileceği kabul edilmektedir. Nitekim uygulamada Mustafa Güngör cinayeti ve Uğur Mumcu cinayeti ile ilgili kurulan komisyonların savcılıklar ve mahkemelerle yazışmalar yaptığı görülmektedir.⁸¹

Öte yandan bu yetkilerin Meclis bünyesindeki diğer geçici ve sürekli komisyonlar yönünden de kullanılabilmesi düşünülmektedir. Bu kapsamda ihtisas komisyonlarından, görevdeki Meclis araştırması ve Meclis soruşturması komisyonlarından ve Başkanlık Divanından bilgi ve belge istenebilmektedir. Başkanlık Divanı ve TBMM Genel Sekreterliğine bağlı birimlerin faaliyetlerine yönelik kurulan Meclis araştırması komisyonları, bu tezi doğrulamaktadır.⁸²

b. Diğer Yetkiler

İçtüzüğün 105 inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, bir Meclis araştırması komisyonu, gerekli gördüğü takdirde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Söz konusu hüküm, uygulamada, kamu kurum ve kuruluşlarından komisyonlara uzman görevlendirmede ve özel kişilerden bilgi talep edilmesinde dayanak oluşturmaktadır.

⁷⁹ Resmi Gazete: 24.12.2003-25326.

⁸⁰ Bu kanunun kabulünden sonra Anayasada yer alan “genel ve katma bütçeli” ifadeleri, 29.10.2005 tarihli ve 5428 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile “merkezi yönetim bütçesi” şeklinde değiştirilmiştir.

⁸¹ Uğur Mumcu cinayeti konusunda kurulan Meclis araştırması komisyonunun söz konusu yazışmaları için bkz. TBMMTD, D. 20, C. 31, B. 125’in sonuna ekli 344 sıra sayılı rapor.

⁸² Örneğin, Millet Meclisinin 13 üncü döneminde Millet Meclisi tutanaklarında ve ses bantlarında sahtecilik ve tahrifat yapıldığı iddiasının; 20 inci dönemde ise TBMM Genel Kurul salonu ihalesindeki yolsuzluk iddialarının araştırılması amacıyla Meclis araştırması komisyonları kurulmuştur.

Uygulamada karşılaşılan bir diğer yetki ise komisyonların bir suçun varlığını tespit etmeleri halinde ilgili savcılığa suç duyurusunda bulunmalarıdır. Nitekim 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 279 uncu maddesi uyarınca, görevleri nedeniyle bir suç öğrenen kamu görevlilerinin ilgili makamlara bildirimde bulunma yükümlülüğü bulunmaktadır.

A. Araştırmanın Sonucu

1. Raporlar

Komisyon araştırma sonucunu bir rapor halinde Meclis Başkanlığı'na sunar. Raporun hazırlanmasında komisyon üyeleri ve görevlendirilen uzmanlar rol oynamaktadır. Hazırlanan taslak rapor komisyonda görüşülüp son hali verildikten sonra TBMM Basımevinde bastırılır. Basılan rapora bir sıra sayısı numarası verilir.

Raporun içeriği, komisyonun gerçekleştirdiği toplantılarda edinilen bilgiler, kamu kurumları ile diğer özel ve tüzel kişilerden elde edilen belgeler, Ankara dışındaki çalışmaların sonuçları ve uzmanların görüşlerinden oluşmaktadır. Raporun sonuç bölümünde ise komisyonun tespit ettiği sorunlar ve çözüm önerileri yer almaktadır. Raporda komisyonun, Genel Kurul'un doğru bilgilendirilmesini sağlayacak objektif yargısının yer alması gerekmektedir.⁸³

Komisyon üyelerinin raporun tümüne veya belli bir bölümüne katılmaları halinde yazacakları karşı oyları da komisyon raporu ile birlikte basılmaktadır.

2. Raporun Görüşülmesi

Sıra sayısı numarası alan Meclis araştırması komisyonu raporları, Danışma Kurulunun özel gündem ile görüşülmesini önermesi ve bu önerinin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi ile görüşülebilmektedir. Dolayısıyla çalışmalarının yoğunluğu nedeniyle komisyon raporlarının dağıtılmadan uzun

⁸³ ONAR, a.g.e., s. 120.

süre beklediği ve bazen dönemin sona ermesi nedeniyle hükümsüz kaldığı görülmektedir.⁸⁴

A. Meclis Araştırmasının Etkinliği

Meclis araştırması ile amaçlanan, öncelikle belli bir konuda bilgi edinmektir. Milletvekilleri bu bilgiyi, Hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açabilecek Meclis soruşturması veya gensoru gibi denetim mekanizmalarını harekete geçirmek için kullanabilecekleri gibi; bir kanun teklifinin gerekçesine de ekleyebileceklerdir.

Hükümetin işlem ve eylemlerine yönelik bir Meclis araştırmasının sonucunda Hükümet kendiliğinden gerekli önlemleri alabilmektedir. Örneğin uygulamada Hükümetin Meclis araştırması komisyonlarının çalışmaları devam ederken dahi harekete geçtiği görülmektedir.⁸⁵

Hükümetin hareketsiz kalması durumunda milletvekillerinin söz konusu Meclis araştırması raporunda yer alan bilgilere dayanarak Hükümet hakkında gensoru vermeleri de mümkündür. Komisyon raporunda, araştırma konusu ile ilgili olarak bir bakanın veya Başbakanın cezai sorumluluğuna dair veriler yer alabilmektedir. Nitekim Meclis araştırması komisyonu raporuna dayanılarak Meclis soruşturması önergesi verildiği görülmektedir. Örneğin, 22 nci Dönemde TBMM Başkanlığı'na verilen 9/3, 9/4, 9/5, 9/6, 9/7, 9/8 ve 9/9 esas numaralı Meclis soruşturması önergelerinin gerekçeleri, Yolsuzlukların

⁸⁴ Örneğin, 22 nci Dönemde, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Bankalar ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun Faaliyetlerinin ve Bunlara İlişkin İddiaların Araştırılarak Bankacılık ve Finans Sektörünün Sağlıklı Bir Yapı ve İşleyişe Kavuşturulması İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu, 663 sıra sayılı raporunu 8.7.2004 tarihinde Başkanlığa sunmuş olmasına karşın, rapor, dönemin sona erdiği 22.7.2007 tarihine kadar görüşülmemiş ve hükümsüz kalmıştır.

⁸⁵ Örneğin 22 nci Dönemde, Kocaeli'nin Gebze İlçesinin Dilovası Beldesindeki Sanayi Atıklarının Çevre ve İnsan Sağlığı Üzerindeki Olumsuz Etkilerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan (10/254,258) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu, Dilovası'nda gerçekleştirdiği incelemelerde, Dilovası Organize Sanayi Bölgesinde faaliyet gösteren bazı sanayi tesislerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden yetersiz olduğu görülmüştür. Bunun üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile yazışma yapılmış ve Bakanlığa bağlı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü (İŞGÜM) harekete geçmiştir. İŞGÜM, tespit ettiği 34 işyerinde inceleme, araştırma, ölçüm ve analiz projesi yürütmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz: 1273 sıra sayılı rapor, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/arastirma_ongersi_gd.ongerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=450
Erişim tarihi: 31.12.2008.

Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla kurulan (10/9) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu raporuna dayanılarak hazırlanmıştır.⁸⁶

Uygulamada sıkça rastlanmasa da, bir Meclis araştırması komisyonunun hazırladığı rapordan yararlanılarak kanun teklifi hazırlandığı görülmektedir. 23 üncü Dönemde verilen (2/300) esas numaralı Zeytincilikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi bu duruma ilişkin güzel bir örnektir. Teklif, “Zeytin ve Zeytinyağı ile Diğer Bitkisel Yağların Üretiminde ve Ticaretinde Yaşanan Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu”nun tespitlerinden hareketle, zeytincilik sektöründeki bazı sıkıntıları kanun değişikliğiyle gidermeyi amaçlamaktadır.

Ayrıca araştırma konusu ile ilgili olarak, her türlü bilgi, belge ve uzman görüşünün yer aldığı raporlar, akademik çalışmalarında akademisyenler ve konu ile ilgili çalışma yürüten diğer kişiler için başvuru kaynağı olabilmektedir.

Son olarak 22 nci Dönemde verilen ve 23 üncü Dönemde yenilenen (2/12) esas numaralı TBMM İktüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında İktüzük Teklifinin, Meclis araştırması komisyonları raporlarının etkinliğinin artırılmasına yönelik hükümler şöyledir:

Meclis araştırması komisyonu raporu Genel Kurul'da görüşüldükten sonra Başkanlıkça gereği için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilir. İlgili kurum ve kuruluşlar, altı aylık sürelerle Meclis araştırması komisyonu raporu hakkında yapılanları Başkanlığa bildirirler. Başkanlık bu bilgileri uygun zamanlarda Genel Kurul'un bilgisine sunar.

Bu ve benzeri değişikliklerin kabul edilmesi halinde ciddi bir emek ve zaman harcanarak yapılan araştırmaların neticesinin takip edilmesi mümkün olacaktır.

⁸⁶ Söz konusu önergelerin bazılarının birleştirilerek görüşülmesi sonucunda beş adet Meclis soruşturması komisyonu kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sorusturma_onergesi_gd.sorgu_yonlendirme, Erişim tarihi: 31.12.2008.

Değerlendirme

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar ile Meclis araştırması komisyonlarının bazı temel noktalarda birbirinden farklı olduğu görülmektedir. Ancak her iki komisyon türünün parlamenter denetimde, özellikle bilgi edinme ve izleme amaçlı kullanıldıkları kabul edilmelidir. Ayrıca, üstlendikleri fonksiyonları hemen hemen aynı faaliyetlerle yerine getirmeleri ve araştırma sonuçlarını bir raporla Meclise sunmaları da aralarındaki benzerliği güçlendirmektedir. Bu benzerlikler, oluşum ve uygulamalardaki farklılıklarla beraber değerlendirilmelidir.

Öncelikle bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların, adı ve üye sayısı İçtüzükle belirlenmiş daimi komisyonlar olduğunun altı çizilmelidir. Oysa Meclis araştırması komisyonları, milletvekillerince verilen önergelerin görüşülmesi sonucu Meclis kararı ile kurulan ve görev süreleri İçtüzükte belirlenmiş geçici komisyonlardır. Ancak günümüzde Meclis araştırması önergelerinin gündemde birikmesi sonucu birçoğunun görüşülmeden dönem sonunda hükümsüz kaldığı bilinen bir gerçektir. Özellikle tarım, çevre sorunları, sanayi ve enerji, eğitim, sağlık, toplumsal sorunlar vb. konulardaki önergelerin, bütün önergeler içinde sayısal açıdan büyük bir ağırlığının olduğu görülmektedir. Ayrıca belli bir alanda komisyon kurulması daha sonra aynı konuda yeni önergeler verilmesini de engellemektedir. Bu sorunun iki şekilde çözüme kavuşması mümkündür. Bunlardan ilki, TBMM içinde özellikle sözü edilen alanlara yönelik, görev süresi yönünden “sürekli” Meclis araştırması komisyonlarının kurulmasıdır. İkincisi ise TBMM ihtisas komisyonlarına Meclis araştırması yetkisinin tanınmasıdır.⁸⁷ Böylece sözü edilen alanlara ilişkin verilen araştırma önergeleri, ilgili komisyonda görüşülerek daha kısa sürede sonuca bağlanabilecektir. Bu durum gündemdeki birikmeyi de önleyecektir. Kurulacak bu yeni sistem, geçici süreli komisyonların kurulmasına engel değildir. Nitekim kamuoyunda büyük bir tepkiye yol açan güncel bir olayı incelemek

⁸⁷ Nitekim içinde bulunduğumuz 23 üncü Yasama Döneminde, TBMM’deki siyasi parti gruplarının temsilcilerinden oluşan İçtüzük Uzlaşma Komisyonunun hazırladığı İçtüzük Taslak Metninde, Meclis araştırması önergelerinden Danışma Kurulunca belirlenenlerin ilgili ihtisas komisyonunda görüşüleceği düzenlenmiştir. Söz konusu metin için bkz:

http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk_taslak_metinler0109.htm, Erişim tarihi: 7.5.2009.

üzere geçici süreli bir komisyonun kurulması, oluşan tepkinin makul bir seviyeye çekilmesinde daha etkin bir yoldur. Buna karşın örneğin patates üreticilerinin sorunlarının, tarım alanında kurulmuş sürekli komisyon veya ilgili ihtisas komisyonu aracılığıyla incelenmesi yerinde olacaktır.

Meclis araştırmasının yukarıda değinilen amaçlarından birisi de belli bir alanda düzenleme yapılmasına ihtiyaç olup olmadığı veya mevcut düzenlemenin değiştirilmesinin gerekip gerekmediğinin belirlenmesidir. Bu amaçla verilen önergelerin konusuna göre ilgili olduğu ihtisas komisyonuna gönderilmesi düzenlenmelidir. Ancak çoğu durumda önerge hem bir araştırma hem de yeni düzenleme gerekip gerekmediği konularını içermektedir. Bu durumda ise kurulan Meclis araştırması komisyonunun ilgili ihtisas komisyonu ile beraber çalışması gerekmektedir. Nitekim bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar, birbirleri ile ve parlamentodaki diğer komisyonlarla ortak çalışmalar yürütebilmektedir. Nihayet araştırmasını bitiren Meclis araştırması komisyonunun elde ettiği sonuçları ilgili ihtisas komisyonu ile paylaşması ve bundan sonra konu ile ilgili önlemlerin ihtisas komisyonunca alınması ve araştırma sonuçlarının bu komisyon tarafından takip edilmesi sağlanmalıdır.

Öte yandan bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar, araştırma konularını kendileri belirlerken; Meclis araştırması komisyonları, kurulmalarına dayanak oluşturan önergede ve bu önergenin Genel Kurul görüşmelerinde belirlenen araştırma konusu dışına çıkamamaktadır. Ancak geçici süreli komisyonlar olmaları nedeniyle Meclis araştırması komisyonlarının görev alanının, sonradan komisyon inisiyatifi ile genişletilmesinin pratik bir yararı olmayacaktır. Uygulamada da kendisi için belirlenen konuda, görev süresini aşmadan, araştırmasını tamamlayan az sayıda komisyon gösterilebilir. Buradaki sorun, aşığıda da değinileceği gibi komisyonların görev süresinin uzatılması ile çözülebilecektir.

Meclis araştırmasının kapsamının dışında olan devlet sırları ve ticari sırların bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar için sorun oluşturmadığı görülür. Meclisin gerçekleştirdiği araştırma faaliyetinin önündeki en önemli engellerden biri olan "Devlet sırrı ve ticari sır" engelini artık tamamen kaldırılması gerekmektedir. Bunun yerine Komisyonlara gelen sır niteliğindeki bilgilerin

korunmasına önem verilmeli ve bu alanda düzenlemeler yapılmalıdır.⁸⁸ Örneğin sırları ifşa eden milletvekillerine karşı Avam Kamarasınca uygulanan disiplin cezalarına benzer önlemler alınması düşünülebilir.

Komisyonların oluşumlarında gözlenen en önemli faklılık ise komisyon üyelerinin belirlenmesidir. Avam Kamarasında bu iş için görevlendirilmiş Seçim Komisyonu, özellikle arka sıra milletvekillerinden seçerek, bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların üyelerini belirlerken; TBMM’de siyasi parti gruplarının liste halinde sunduğu üyeler, Genel Kurulda toplu olarak oylanmakta ve bu şekilde seçim gerçekleştirilmektedir. TBMM’de arka sıra milletvekilliği gibi bir oluşum bulunmadığı için bu uygulamanın birebir örnek alınması mümkün değildir. Ancak siyasi parti gruplarından birer temsilcinin katılımı ile oluşturulacak bir komisyon aracılığıyla grupların önerdiği adaylar değerlendirilebilir. Araştırma konusunda geçmişte çalışmış, konunun uzmanı ve gerçekten konuyla yakından ilgilenen milletvekillerinin belirlenmesi bu sayede mümkün olacaktır.

Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlardan bazılarının başkanlarının, parlamentodaki teamüller gereği muhalefet partisi milletvekilleri içinden seçildiği görülür. TBMM’de ise parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu için komisyon çoğunluğunu da elinde bulunduran siyasi parti grubu milletvekilleri, her zaman kendi partilerine mensup bir üyeyi seçerler. Bu durum komisyonların kendilerinden beklenen denetim fonksiyonunu gölgeler. Bu nedenle komisyon kurulmasına dayanak oluşturan önergelerden tarih olarak Başkanlığa daha önce verilmiş önerge sahiplerinin, komisyon başkanlık divanında öncelikli olarak temsil edilmesi sağlanmalıdır. Bundan başka belli bir sıra gözetilerek, kurulan komisyonların başkanlıklarının her zaman farklı bir grup tarafından temsili edilmesi de gözetilebilir.

Görev süreleri açısından, bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar dönemle, Meclis araştırması komisyonları ise 4 ay ile sınırlıdır. Bu konuda Avam

⁸⁸ Nitekim İçtüzük Uzlaşma Komisyonunun hazırladığı İçtüzük Taslak Metninde, Meclis araştırması faaliyeti sırasında Devlet sırrı veya ticari sır mahiyetinde bir bilgi veya belgeye ulaşılması halinde ayrı bir rapor düzenlenmesi ve bu raporun kapalı oturumda Genel Kurulun bilgisine sunulması öngörülmüştür.

Kamarasındaki sistemin uygulanması mümkün değildir. Bununla beraber Meclis araştırmasında bu sınırın, konu ayrımı gözetilmeksizin her komisyon için bağlayıcı olması uygulamada sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle “üç ay” ibaresinin İktüzükten çıkarılması ve sürenin konunun özelliğine göre Genel Kurul tarafından belirlenmesi; bu ilk sürenin bitiminden itibaren ise mevcut 1 aylık kesin sürenin verilmesi yerinde olacaktır.

Her iki sistemde, komisyonların çalışmalarında benzer metodlar izlenir. Nitekim hem bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar hem de Meclis araştırması komisyonları, tanık dinlemekte, uzman görevlendirmekte, bilgi ve belge toplamakta ve çalışma gezileri yapmaktadır. TBMM uygulamasında komisyonların yurtdışında çalışıp çalışamayacağı, konunun gündeme gelmesi halinde tartışılmakta ve “egemenliğin sınırı” gerekçesiyle olumsuz bakılmaktadır. Ancak bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların da İngiltere dışında yetkilerini kullanması mümkün olmamakla beraber diğer ülke uygulamalarını gözlemlemek amacıyla yabancı ülkelere gidebileceği kabul edilir. Meclis araştırması komisyonlarına da İktüzüğe eklenecek bir madde ile sözü edilen amaçla sınırlı olarak, alt komisyonlar aracılığıyla yurtdışında çalışma imkanı getirilmelidir.

Komisyonların yaptırım yetkileri konusunda da her iki sistem arasında belirgin bir farklılık göze çarpmaktadır. Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonlar, bilgi vermeyen veya toplantıya katılmayan ilgilileri Avam Kamarası yoluyla zorlayabilirken; Meclis araştırması komisyonlarının böyle bir durumda alabileceği bir önlem bulunmamaktadır. Bakanlıklar ile ilgili özel komisyonların yaptırım gücünün temelinde, İngiliz Parlamentosunun—tarihi dayanakları olan—kişi özgürlüğünü kısıtlama yetkisi yatmaktadır. Türk Hukukunda ise kişi özgürlüğü ancak bir yargı kararı ile kısıtlanabilir. Bu nedenle Meclis araştırması komisyonlarının yetkilerinin kullanılmasında mahkeme aracılığıyla yaptırım uygulaması sağlanmalıdır. Nitekim Meclis soruşturması komisyonlarının yetkilerini düzenleyen İktüzüğün 111 inci maddesi, komisyonların, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adli mercilere verdiği hürriyeti kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle adli merciden yazıyla isteyebileceğine amirdir. Meclis araştırması komisyonları için de benzer bir

düzenlemeye gidilmelidir. Bu konuda izlenebilecek diğer bir yöntem ise komisyon yetkilerinin ve bu yetkilere muhalefet durumunda uygulanacak yaptırımların kanunla düzenlenmesidir.⁸⁹

TBMM’de ve Avam Kamarası’nda komisyon çalışmalarının en önemli sonucu raporlardır. İngiliz sisteminde Hükümet, komisyonların raporlarının yayınlanmasını takip eden 60 gün içinde bir memorandum veya görüş açıklaması yayımlamaktadır. Türkiye’de ise görüşülen komisyon raporlarının Hükümete gönderilmesinden başka bir işlem yapılmamaktadır. Yapılacak bir düzenleme ile Hükümete makul bir süre tanınmalı, bu sürede raporun sonuçları ile ilgili ne tür işlemler yapıldığı ve alınan önlemlerin neler olduğu takip edilmelidir. Ancak görev süresinin sona ermesi nedeniyle söz konusu takip, konu ile ilgili ihtisas komisyonunca veya TBMM Başkanlığınca gerçekleştirilmelidir. Hükümetten gelen cevapların ise basılması ve internette yayımlanması uygulamasına gidilebilir. Böylece hem milletvekilleri hem de kamuoyu araştırma konusu ile ilgili olarak Hükümetin hareket tarzını görebilecektir.

Kaynakça

- BLACKBURN, Robert & KENNON with Sir Michael Wheeler-Booth, Andrew, Parliament, Functions, Practice and Procedures, Second Edition, London, Sweet & Maxwell, 2003.
- BÜLBÜL, Mahmut, Parlamenter Denetim Yolu Olarak Soru, Yayınlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, 2007, Ankara, s. 8. (BÜLBÜL 2007)
- BÜLBÜL, Mahmut, TBMM’nin Bilgi Edinme Yollarından Sözlü Soru Önergelerinin Cevaplandırılması, Yasama Dergisi, S.3, Ekim-Kasım-Aralık 2006, Yasama Derneği, s. 5-26. (BÜLBÜL 2006)
- COLES Joanne & REYNOLDS Jane, Constitutional & Administrative Law, Key Facts, Second Edition, London, 2006.
- ÇAM, Esat, Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul, 1987.
- Departmental Select Committees, House of Commons Information Office, Factsheet P2 Procedure Series, 2007, London.

⁸⁹ ONAR, a.g.e., s. 120.

(www.parliament.uk/documents/upload/p02.pdf+departmental+select+committees&hl=tr&ct=clnk&cd=1&gl=tr)

EROĞUL, Cem, Çağdaş Devlet Düzenleri, 5. Baskı, Kırlangıç Yayınevi, Ankara, 2006.

GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, Bursa 2000.

GÜRİZ, Adnan, İngiltere'de İcra Vekillerinin Sorumluluğu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y., 1955, C. 12, S. 3-4, s. 139-155.

NEZİROĞLU, İrfan, Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 8, S. 2, s. 155-168.

ONAR, Erdal, Meclis Araştırması, Ankara, 1977.

ÖZBUDUN, Ergun, İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1968, C. 25, S. 1-2, s. 59-80.

ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara 1962.

Parliamentary Questions, House of Commons Information Office, Factsheet P1 Procedure Series, Revised March 2007.

RIDGES, E. W., İngiliz Anayasa Hukuku, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1951, C. 8, S. 3-4. (Çev. Mukbil H. ÖZYÖRÜK).

SILK, Paul & WALTERS, Rhodri, How Parliament Works, 4. Baskı, Longman, London and New York, 1999.

İBA, Şeref, Parlamenter Denetim, Ankara, 1997.

TAVAŞ, İbrahim H., Meclis Soruşturması, TBMM Kütüphanesi, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2005.

The UK Parliamentary System, Issued by the Department of the Clerk of the House, January 2007.

The Work of The House of Lords 2006-07, Parliamentary Copyright House of Lords, 2008.

United Kingdom, World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Volume II, Michigan, 1998.