

Altıncı ve Yedinci Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde TBMM İçtüzüğü'nün Durumu

Dr. Şeref İBA (*)

1- Genel Olarak TBMM İçtüzüğü ve Anayasayla Uyumu

Parlamento içtüzükleri kısaca, parlamentonun örgütlenişini ve çalışmasını düzenleyen metinler biçiminde tanımlanabilir ⁽¹⁾. Meclis İçtüzükleri, hukuki açıdan parlamento kararı niteliği taşır. Özbudun'un (1979) da vurguladığı gibi, içtüzüklerin parlamento kararları içerisinde özel bir konumu vardır ⁽²⁾.

Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi içtihatlarında geliştirilmiş olan "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" ile "eylemli içtüzük kuralı" gibi kavramsallaştırmalar, Meclis içtüzüklerinin her zaman "içtüzük" adı altında çıkarılma-

(*) TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı.

E-Posta: serefiba@yahoo.com

(1) Servet ARMAĞAN (1972), *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul; Fakülteler Matbaası s.3.

(2) Ergun ÖZBUDUN (1979), "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXXV1., Sayı:1-4, s. 3-26.

yabileceğini göstermiştir. Anayasa Mahkemesi, içtüzük düzenlemesi niteliğindeki parlamento kararlarını içtüzük kuralları ile aynı kategoride görmekte ve haklı olarak Anayasaya uygunluk denetiminin kapsamına almaktadır (3). Bu doğrultuda, Anayasa Mahkemesi , 1999 yılında verdiği bir kararda da şu vurgulamaları yapmıştır:

“ Anayasada açıkça belirtilenler dışında kalan yasama organı işlem ve kararlarının Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında, işlem ve kararın oluşmasındaki yöntem kadar bunların konusu, amacı ve niteliği üzerinde de durulması, etki ve değerlerinin göz önünde tutulması gerekmektedir. Bunlar, Anayasanın uygunluk denetimine bağlı tutulan işlemlerle aynı değer ve etkide ise, denetiminin yapılması, hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur (4).”

Yasama organlarının işleyişini düzenleyen kurallar, sırf içtüzük metinlerinde yer almazlar. Tunaya'nın (1982) “sessiz anayasa” (5) olarak adlandırdığı parlamento içtüzüklerinin temelleri anayasada olmalıdır. Anayasa Mahkemesi bu yöndeki bir kararında ise;

“ İçtüzük hükümleri, ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kuralara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilirler. İçtüzükte öngörülmemiş Anayasanın getirdiği yeniliklere ilişkin konularda veya içtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasaya uyar bir uygulama yolunun tutulması gereklidir. Aksine bir görüş, içtüzüğü Anayasaya eşit, hatta Anaya-

(3) Anayasa Mahkemesi, 1991 tarihinde verdiği bir kararda şunları söylemektedir: “ .../ iş bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde ise kuşkusuz Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir. Bu durumda, anılan kararın içeriğinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. TBMM kararının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için o kararın 'Meclisin çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara ilişkin' olması gerekir.../” - **AMKD**, E.1991/27, K. 1991/50, 12.12.1991, C. 27/2, s.681-703.

(4) **AMKD**: E:1999/37, K:1999/49, 28.12.1999, R.G; 15.11.2000, sayı:24231, s. 22.

(5) Tanık Zafer TUNAYA (1982), **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku** , İstanbul; (Araştırma, Eğitim ve Ekin Yayınları),. s.121.

sadan üstün tutmak olur. Böyle bir görüşün sakatlığı ise tartışılmayacak kadar ortadadır ⁽⁶⁾.” değerlendirmesini yapmıştır.

Yasama etkinlikleri bakımından parlamento hukukunun temel yazılı kaynağı olan içtüzükler, Meclis çatısı altında iktidar-muhalefet dengelerinin korunmasını sağlar. İçtüzükler, ‘kural üretmenin hukuki kurallarını’ saptar. Teziç (1999), Meclis soruşturmaları konusunda TBMM Başkanlık Divanı’nın 2 Haziran 1999 tarihli istemi üzerine yazılı olarak sunduğu görüşte, içtüzüklerin özellikleriyle ilgili kimi çarpıcı saptamalarda bulunmuştur;

“J.Hemen şunu belirtelim ki, hiçbir hukuk metni mükemmel olmadığı gibi bütün ayrıntıları öngörmesi de düşünülemez. Parlamento içi çalışmaların genel çerçevesi içtüzükle çizilir ama, buradaki uygulamalar ve örnekler gelecekteki yazılı kuralların boşluklarını dolduracak teamüllerin oluşmasına da yol açarlar.

İçtüzük kurallarının dayanağı Anayasa olduğuna göre, Anayasadan soyutlayarak içtüzük kurallarına yeni bir içerik kazandırma da hukuken mümkün değildir J..” ⁽⁷⁾.

Gerçekten de, içtüzükler parlamentonun çalışma düzenini belirleyen çerçeve metinlerdir. Parlamento uygulamaları ve teamülleri doğal bir zorunluluk ve gereklilik olarak içtüzüğün boşluklarını doldurma işlevi görecektir. İçtüzüklerin yasama organının işleyişine ilişkin olması ve bu çerçevenin dışına taşmaması gerekir. Bu yüzden, içtüzüklere, Meclis çalışmalarıyla ilgisi bulunmayan hükümler konulması doğru bir yaklaşım değildir ⁽⁸⁾. Bakırcı (2000), kolluk önlemleri gibi içtüzükte yer almakla birlikte, aslında doğrudan yasamanın iç işleyişine ilişkin olmayan içtüzük kurallarının da bulunabileceğini belirterek, içtüzüğü; parlamentoların iç işleyişini düzenleyen ve bu işleyiş

(6) AMKD: E. 1967/6,K.1968/9, 27.02.1968, C.6, s.123-137.

(7) Erdoğan TEZİÇ’in 04.06 1999 tarihli yazısı için bkz. TBMM Arşivi.

(8) Yavuz SABUNCU(2000) *Anayasaya Giriş*, Ankara; İmaj Yayıncılık, 6.Bası, s.143.

dolaylı katkıda bulunan kuralları içeren metinler olarak tanımlamayı önermektedir ⁽⁹⁾.

Bu açıklamalar ışığında, İttüzüğü; ‘anayasa kuralları ışığında yasama organlarının kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen parlamento kararları’ biçiminde tanımlamak daha uygun görünmektedir ⁽¹⁰⁾.

Parlamento hukukunun temel yazılı kaynağı olarak itttüzükler, yasama organının işleyişini ve kuruluşunu düzenlerken doğası gereği olarak Anayasaya ile tam bir uyum içerisinde olmak zorundadır. Bu bağlamda, İttüzük kuralları, yasama organıyla ilgili olarak Anayasada yer alan genel nitelikli kuralların açıklanması ve ayrıntılarının gösterilmesi işlevini de görür.

Aslında, TBMM İttüzüğü ile Anayasa arasında uyumsuzluk bulunan durumlarda doğrudan ilgili Anayasa kurallarının uygulanması yoluna gidilmektedir. Gerçekten de, 1961 Anayasası döneminde yapılmış olan 1973 tarihli Millet Meclisi İttüzüğü 1982 Anayasası döneminde uzun bir süre uygulanmaya devam etmiştir ⁽¹¹⁾. 16. 5. 1996 tarihli ve 424 numaralı kararla gerçekleştirilen geniş çaplı itttüzük değişiklikleri sırasında 1982 Anayasası ile TBMM İttüzüğü uyumlu hale getirilmiş; sözü edilen değişiklik sırasında Millet Meclisi İttüzüğü’nün adı da “TBMM İttüzüğü” olarak değiştirilmiştir.

İttüzük kurallarının ya da Anayasa Mahkemesi içtihatlarında belirtildiği gibi itttüzük kuralı yerine geçen öteki parlamento kararlarının doğal olarak Anayasaya uygun olması gerekmektedir. Bu bakımdan, TBMM İttüzüğünün, 1982 Anayasasında gerçekleştirilen değişikliklere uyumlu hale getirilmesi için gerektiğinde gözden geçirilmesi gereksinimi doğmaktadır.

(9) Fahri BAKIRCI, (2000), *TBMM’nin Çalışma Yöntemi*, Ankara; İmge Kitabevi, , s.23.

(10) Şeref İBA (2001), *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara; Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Basım, s.23.

(11) Yaklaşık 14 yıl süren bu uygulamayı öngören 1982 Anayasasının Geçici 6. maddesi şöyledir: “Anayasaya göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin topları ve çalışmaları için kendi itttüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İttüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır:”

2- 1982 Anayasasında Altıncı ve Yedinci Değişiklikler

Yaklaşık 19 yaşında olan 1982 Anayasası bugüne kadar toplam yedi kez değişiklik geçirmiştir ⁽¹²⁾. Bu değişikliklerin en kapsamlısı 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı kanunla gerçekleştirilen altıncı değişikliktir.

Son dönemlerde gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin mutfağında yer alan partiler arası uzlaşma komisyonu ⁽¹³⁾, altıncı ve yedinci Anayasa değişikliklerinin de mimarı işlevini görmüştür. Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan son Anayasa değişikliği paketi, biri geçici madde olmak üzere toplam 39 maddeden oluşmaktaydı.

Sözü edilen taslak metin, 291 milletvekilinin imzasıyla kanun teklifi olarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Anayasa Komisyonu, teklifin görüşmeleri sırasında, bazı ibare, fıkra ve maddelerde küçük değişiklikler ve eklemeler yapmıştır. Anılan komisyonda oybirliğiyle kabul edilen teklifle ilgili Anayasa Komisyonu Raporu TBMM Başkanlığına sunulmuştur ⁽¹⁴⁾.

TBMM tarafından kabul edilen 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Anayasa değişikliği kanunu, biri geçici madde olmak üzere 36 maddeden oluşmaktaydı. Çünkü, Anayasa Komisyonundan geçen metinde yer alan üç madde ikinci görüşmede gerekli sayıda kabul oyuna ulaşmadığı için TBMM Genel Kurulunda reddedilmiştir ⁽¹⁵⁾. Dolayısıyla kanunlaşan metindeki madde numaraları reddedilen maddeler çıkarılarak yeniden yürütülmüştür.

(12) Bu değişiklikler sırasıyla şöyledir: 1)- 17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı kanunla, 2)- 8.7.1993 tarihli ve 3913 sayılı kanunla, 3)- 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı kanunla, 4) 18.6.1999 tarihli ve 4388 sayılı kanunla, 5)- 13.8.1999 tarihli ve 4446 sayılı kanunla, 6) 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı kanunla, 7) 21.11.2001 tarihli ve 4720 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir.

(13) Meclis Başkan vekillerinden birinin başkanlığında çalışan Uzlaşma Komisyonu, siyasi parti gruplarının ikişer temsilcisinden oluşmaktadır. Ancak bu komisyonun resmi-hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır.

(14) **TBMM S. Sayısı: 737**, Dönem:21, Yasama Yılı:3,

(15) Reddedilen maddeler şunlardı: Anayasanın 76. maddesinde (Milletvekili seçilme yeterliliği) değişiklik yapan çerçeve 27. madde; Anayasanın 83. maddesinde (Yasama dokümanlılığı) değişiklik yapan çerçeve 28. madde; Anayasanın 90. maddesinde (Milletlerarası anlaşmaları uygun bulma) değişiklik yapan çerçeve 32. madde.

Anayasanın milletvekillerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyen 86. maddesini değiştiren 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı kanunun çerçeve 27. maddesi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasanın 175. maddesi uyarınca doğrudan halkoyuna sunulmuş⁽¹⁶⁾; aynı kanunun geri kalan maddeleri Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe sokulmuştur. Bu gelişme üzerine, halkoylaması sürecini durdurmak amacıyla Uzlaşma Komisyonunca Anayasanın 86. maddesiyle ilgili yeni bir taslak hazırlanmıştır. Söz konusu metin 313 milletvekilinin imzasıyla Anayasa değişikliği teklifi olarak 26.10.2001 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Anayasa komisyonu ve TBMM Genel Kurulu tarafından aynen kabul edilen metin, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanmıştır⁽¹⁷⁾. 21.11.2001 tarihli ve 4720 sayılı kanun, 1982 Anayasasında gerçekleştirilen yedinci değişiklik olarak yerini almıştır.

3- TBMM İÇTÜZÜĞÜNÜN ALTINCI VE YEDİNCİ ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNE UYUMU

Altıncı Anayasa değişikliği demetindeki Anayasanın ödenek ve yolluklarla ilgili 86. maddesinde değişiklik yapan madde, Cumhurbaşkanıca halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanmıştır⁽¹⁸⁾. Dolayısıyla 3.10.2001 tarihli ve 4709 numaralı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun*, geriye kalan biri geçici madde olmak üzere 34 maddeden oluşan bir kanun biçiminde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir⁽¹⁹⁾. Bu değişiklikte özellikle beş madde⁽²⁰⁾ par-

(16) Cumhurbaşkanlığının söz konusu maddenin halkoyuna sunulmasına ilişkin gerekçeli yazısı için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:21, Yasama Yılı: 4, Birleşim:7, 16.11.2001.

(17) **Resmi Gazete**,

(18) **Resmi Gazete**, 22.10.2001, Sayı: 24561 (Mükerrer)

(19) Cumhurbaşkanlığınca, Anayasa değişikliği kanunu Resmi Gazetede yayımlanırken halkoyuna sunulan çerçeve 27. madde aradan çıkarılmış ancak kalan maddelerin numaraları yürütülmeden yayımlanmıştır. Oysa, Kanun metninden çerçeve 27. madde çıkmış olduğu için ardışık 28. maddenin 27. madde olarak geri kalan maddelerin ise buna göre bir küçültülmüş biçimde yayımlanması gerekirdi. Bu durum, kanun tekniği açısından ilk kez karşılaşılan bir sorundur. Bkz. **Resmi Gazete**, 17.10.2001, Sayı: 24556 (Mükerrer)

(20) Bu maddeler; -Af ilanı (87. md), -Seçimler (67. md.),- Cumhurbaşkanıca kanunların geri gönderilmesi (89. md.),- TBMM Başkanının seçimi (94 md.), -Meclis soruşturması (100. md.)

lamento hukukuyla doğrudan ilgili olup çeşitli ölçülerde de olsa, TBMM İçtüzüğünde değişiklik gerektirmektedir.

1- Cumhurbaşkanının Kanunların Yayımlanmasını Kısmen Uygun Bulmaması

Altıncı Anayasa değişikliğiyle getirilen önemli bir yenilik ile Cumhurbaşkanına kanunların yayımlanmasını kısmen uygun bulmama gerekçesiyle bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi verilmiştir.

4709 sayılı Anayasa değişikliği kanununun çerçeve 29. maddesiyle Anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikten amaç, yasama etkinlikleriyle ilgili zaman kaybını azaltmak olarak belirmektedir. Çünkü, Mecliste uzun çalışmalar sonucu kabul edilen ve görece uzun kanunların bir veya birkaç maddesi nedeniyle bile olsa Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi durumunda, komisyonlar ve TBMM Genel Kurulu, kanunu bütün maddeleriyle birlikte yeniden görüşmek zorundaydı.

Sözü edilen değişiklik, yasama organının verimli ve hızlı çalışması için olumlu yönde atılmış bir adım olmakla birlikte, bazı yönlerden yeni hukuki sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Gerçekten de, 4709 sayılı Anayasa değişikliği kanununun ilgili maddesiyle Anayasanın 89. maddesine yapılan göndermelerde gereken özen gösterilmediği için 89. maddenin yeni biçimi amaca uygun olmayan yorumlara ve uygulamalara elverişli hale gelmiştir.

İlkin, çerçeve 29. madde ile 89. maddenin son cümlesinden önce gelmek üzere eklenen “*Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.*” biçimindeki cümle, son cümleden sonra gelmek üzere eklenmeliydi. Bu biçimiyle, bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanınca ister kısmen ister tamamen uygun bulunmasa bile, bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilemeyeceği ve dolayısıyla yayımlanmasının zorunlu olduğu kuralı tartışmalı hale gelmektedir. Çünkü, Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrasının (değişiklik sonrası biçimiyle) “*Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.*” biçimindeki son cümlesi bulunduğu yer ve içerdiği hüküm açısından bir önceki “*Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.*” Kuralına

getirilmiş olan bir istisna gibi görünmektedir. Oysa, bütçe kanunlarının Cumhurbaşkanınca geri gönderilebilmesi söz konusu değildir.

Ayrıca, bir kanunun yayımlanmasının, Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmaması durumunda, geri kalan uygun bulunduğu maddeleriyle birlikte kanunu tümüyle Meclise geri göndermesi zorunluluğu yeterince net değildir. Bu yüzden, uzun bir kanunun bir veya birkaç maddesinin bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmesi geri kalan maddelerin ise Cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede yayımlanmak istenmesi durumunda ileri sürülebilecek karşıt hukuki gerekçe yeterince güçlü olacak mıdır? Ya da bunun bir yol olması durumunda, "yarım kanunlar"ın yürürlüğe girmesinin doğuracağı sorunlar nasıl aşılanacaktır?

Altıncı Anayasa değişikliğiyle, Anayasa hukukumuzda yeni kazandırılan Cumhurbaşkanınca kanunların kısmen geri gönderilmesi yetkisi, en çok da kısmen geri göndermenin Cumhurbaşkanı tarafından bir kanunu gerek görülmediğinde bölerek geri gönderme mi yoksa, Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen bir kanunun geri gönderme gerekçesinin kısmen (geri gönderme kararına hangi maddelerin neden olduğu) açıklığa kavuşturulması ve dolayısıyla da parlamentoya sadece gerekçede belirtilen maddeleri görüşebilme olanağı verilmesi, anlamına geldiği konusu açıklanmaya muhtaçtır. Ancak, bu konuların TBMM İçtüzüğünde açıklığa kavuşturulması da köklü ve yeterli bir çözüm olmayacaktır.

Bununla birlikte, TBMM İçtüzüğü'nün 35. ve 81. maddesinde değişiklik yapılması gerekmektedir. İçtüzüğü'nün 35. maddesi, komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanıyla ilgili kurallar içermektedir. Bu arada, komisyonların kanun tasarı ve tekliflerini görüşme yöntemleri ve buna ilişkin yetkileri genel olarak düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanının yayımlanmasını kısmen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi durumunda, komisyonlarda sadece geri gönderme nedeni olan maddelerin görüşülebileceği ve komisyon raporunun buna göre düzenleneceği yönünde bir fıkra bu maddeye son fıkra olarak eklenmelidir: "*Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmama nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine karar verebilir. Bu durumda sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır ve önerge işlemi yapılır.*" Ayrıca, TBMM İçtüzü-

ğünün, kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesine ilişkin yöntemleri gösteren 81. maddesi, Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinin nasıl uygulanacağını açıklığa kavuşturacak biçimde yeniden gözden geçirilmelidir. Bu nedenle, İçtüzüğün 81. maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere şöyle bir fıkra eklenmelidir: “ *Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmama nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine işaret oyuyla karar verilmesi durumunda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır ve önerge işlemi yapılır. Ancak bu halde, uygun bulunmayan madde veya maddelerin görüşmelerinin tamamlanmasından sonra madde veya maddelerle ilgili olmak kaydıyla topluca soru-cevap işlemi yapılır. Görüşülen madde veya maddelerin tümünün son oylaması her halde yapılır.*”

2- TBMM Başkanının Seçimi

Altıncı Anayasa değişikliğiyle yapılan olumlu düzenlemelerden birisi de TBMM Başkanının seçim süresinin kısaltılmasıdır. Gerçekten de parlamentonun bir an önce yasama çalışmalarına başlayabilmesi için Başkanlık Divanının oluşum sürecinin kısaltılması gerekmektedir.

4709 sayılı Kanunun çerçeve 30. maddesiyle Anayasanın 94. maddesinde Meclis Başkanının seçimi için öngörülen aday gösterme ve seçim süreleri yarıya indirilmiştir. Böylece, önceki düzenlemeye göre 10 günü aday saptama; 10 günü seçim olmak üzere toplam 20 gün olan Başkan seçimi süresi, yapılan değişiklik ile 5 günü aday gösterme; 5 günü seçim olmak üzere toplam 10 günü indirilmiştir.

Anayasanın 94. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik doğrultusunda TBMM İçtüzüğünün 10. maddesinde geçen “*on gün içinde*” biçimindeki sürelerin “*beş gün içinde*” olarak değiştirilerek Anayasaya uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

3- Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, ister görevde ister görevinden ayrılmış olsun başbakanın veya bir bakanın görev alanıyla ilintili olmak kaydıyla konusu suç teşkil edecek nitelikte bir hukuku fiilinden dolayı Yüce Divanda yargılanması-

na yol açabilen etkili ve özel bir parlamenter denetim yoludur. Meclis soruşturması, ancak Anayasanın öngördüğü sayıda (en az 55) milletvekili tarafından işletilebilen ve yürütülen soruşturma sonucunda ilgilinin Yüce Divana gönderilip gönderilmeyeceğine yine parlamentonun karar verdiği bir siyasal denetim kurumudur. Anayasanın 100. maddesi, önceki dönemlerde yaşanan deneyimlere tepki olarak Meclis soruşturmasıyla ilgili olarak bir içtüzük kuralı gibi oldukça ayrıntılı düzenlemeler içermektedir ⁽²¹⁾.

Altıncı Anayasa değişikliği kanununun 31. maddesiyle Meclis soruşturmasıyla ilgili olarak getirilen yeniliklerden en önemlisi, Meclis soruşturması açılıp açılmayacağı konusundaki TBMM kararının gizli oylama yöntemine göre alınması zorunluluğudur. Anayasanın 100. maddesinde yapılan değişikliğin getirdiği öteki yenilik ise, Meclis soruşturması komisyonlarınca hazırlanan raporların TBMM Genel Kurulunda görüşülmesindeki gecikmeleri ve ertelemeleri önlemeye yöneliktir. Değişiklik öncesi hükme göre, Meclis soruşturması raporları, TBMM Gündeminin “Meclis Soruşturması Raporları” adını taşıyan özel bir kısmına alınmakta ve ilgili komisyonun Genel Kurulda hazır bulunmaması durumunda görüşmelere başlanmadığından Meclis soruşturması raporlarının ivedilikle görüşülmesi yönündeki kural, uygulamada işlememekteydi. Yeni düzenlemeyle, Meclis soruşturması raporları, TBMM Başkanlığına verildiği tarihten itibaren 20 gün içinde Genel Kurulda görüşülmesi zorunlu hale gelmektedir.

Anayasanın 100. maddesindeki değişiklik ışığında, TBMM İçtüzüğü'nün Meclis soruşturması önergelerinin görüşülmesini düzenleyen 108. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde “ *karar verilir.*” sözcüklerinden önce gelmek üzere “ *gizli oyla*” sözcükleri eklenmelidir.

Meclis soruşturması komisyonlarının çalışma yöntem ve süresini düzenleyen İçtüzüğü'nün 110. maddesinin üçüncü fıkrasına son cümleden önce gelmek üzere Anayasanın 100. maddesine eklenen cümleye koşut olarak; “ *Anayasanın 100. maddesine uygun olarak süresinde raporunu teslim etmeyen Meclis*

(21) Şeref İBA (1997), **Parlamenter Denetim-Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara; Bilgi Yayınevi, 1. Baskı, s.25.

soruşturması komisyonu üyeleri hakkında İçtüzüğü'nün 160 ıncı maddesi uyarınca kınama cezası vermek, TBMM Başkanının yetkisindedir.” Biçiminde bir yaptırım kuralı öngörmek gerekir.

TBMM İçtüzüğü'nün 160. maddesi, TBMM Başkanınca milletvekillerine verilebilecek olan disiplin cezalarından “kınama” cezasını gerektiren halleri açıkça saydığından, bu yeni fiilin de anılan maddeye eklenmesi gerekir. “6. Üyesi bulunduğu komisyonlarla ilgili olarak aldığı görevleri yapmamak ve komisyon raporunu süresinde teslim etmemek”

TBMM İçtüzüğü'nün, Meclis soruşturmasının sonuçlandırılmasını düzenleyen 112. maddesinin birinci fıkrası, Anayasanın 100. maddesinin üçüncü fıkrasının değiştirilmiş biçimi doğrultusunda değiştirilmelidir; “*Meclis soruşturması komisyonu raporu, TBMM Başkanlığına verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür.*”

112. maddenin 3. fıkrası ise; “*Görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporu Genel Kurulca karara bağlanır ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir.*” Biçiminde yeniden düzenlenmelidir.

İçtüzüğü'nün 112. maddesinin 6. fıkrası ise; “*Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır.*” Biçiminde değiştirilmelidir.

4- Af İlanı ve Seçim Kanunlarıyla İlgili Düzenlemeler

Altıncı Anayasa değişikliğinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini genel olarak sayan Anayasanın 87. maddesinde gerçekleştirilen yeni düzenlemeyle, Meclisin genel ve özel af ilanına karar verebilmesi yönetsel açıdan güçleştirilmiştir. Ancak, önceki maddede yer alan “*Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere*” ibaresi kaldırıldığından Meclisin genel ve özel af ilanı ile ilgili yetkisi konu yönünden genişlemiştir. Buna göre, TBMM genel ve özel af ilanı için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu (en az 336) ile karar alabilecektir. Başka bir anlatımla, TBMM Genel Kurulunun genel ve özel af ilanı konusunda

karar alabilmesi için gerekli karar yetersayısı (5/3) nitelikli çoğunluktur. Değişiklik öncesinde bu konuda özel bir çoğunluk öngörülmemiştir.

TBMM İçtüzüğünde genel ve özel af ilanı ile ilgili özel bir kural yer almadığından, değişiklik öncesindeki yönetsel süreç genel hükümlere göre yürütülmekteydi. İçtüzüğün “*Karar Yetersayısı*” başlıklı 146. maddesi⁽²²⁾, doğal olarak Anayasaya gönderme yapmakta ve belli konularla ilgili olarak yapılan oylamalarda aranacak karar yetersayısı için Anayasada öngörülen özel kuralların geçerli olduğunu benimsemektedir.

Ayrıca, 4709 sayılı kanunun çerçeve 24. maddesiyle getirilen düzenlemeyle, taksirli suçlardan hüküm giyenler oy kullanma yasağı dışında tutulmuş ve ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması konusunda Yüksek Seçim Kuruluna verilen görev belirtilmiştir.

Siyasal partilerin, seçim kanunlarını siyasal avantaj veya istismar konusu yapmalarını önlemeye yönelik olarak ise; “*seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz*” kuralı getirilmiştir.

TBMM İçtüzüğü, af ilanı ve seçim kanunlarıyla ilgili olarak altıncı anayasa değişiklikleri sırasında gerçekleştirilen yeni düzenlemelerle herhangi bir uyumsuzluk sergilemediğinden İçtüzükte bir değişiklik yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

(22) TBMM İçtüzüğü'nün 146. maddesi şöyledir: “ Oya konulan bütün hususlar, Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa, toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur.

İşaretle oylamada olumlu oylar, olumsuz oylardan fazlaysa, oya konan husus kabul edilmiş; aksi halde, reddedilmiş olur. Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yetersayıya dahil edilirler.”

5-Yedinci Anayasa Değişikliği; Ödenek ve Yolluklar

21.11.2001 tarihli ve 4720 sayılı kanunla gerçekleştirilen yedinci Anayasa değişikliği ⁽²³⁾ çerçevesinde TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılmasını gerektirecek bir durum ortaya çıkmamıştır.

Sonuç Yerine;

İçtüzük Değişikliği Önerisi

TBMM İçtüzüğü, Anayasa ışığında oluşturulmak ve uygulanmak zorundadır. İçtüzük kuralları ile Anayasa kuralları arasındaki çatışma durumunda doğrudan Anayasa kuralları uygulanmaktadır. Yasama çalışmalarında hukuka uygunluğun sağlanması açısından tutarlı ve yerinde bir çözüm yolu olan bu yöntem, İçtüzükte gereken uyum değişikliğinin yapılmasına kadar geçerli geçici bir çözüm yoludur.

Anayasada yapılan değişikliklerin içtüzük değişikliğini de gerektirdiği durumlarda, gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri doğrultusunda TBMM İçtüzüğünün de gözden geçirilmesi ve gereken içtüzük değişikliklerinin yapılması daha kalıcı ve asıl çözüm yöntemidir.

Bu bağlamda, TBMM İçtüzüğünün, son anayasa değişiklikleriyle gerçekleştirilen düzenlemelerle çatışan maddelerinin saptanarak gereken uyumun sağlanması için içtüzük tekniğine uygun biçimde oluşturulan aşağıdaki İçtüzük Değişikliği Teklifi önerilmiştir.

(23) 1982 Anayasasının 86. maddesinde değişiklik yapan 4720 sayılı Anayasa değişikliği kanununun çerçeve 1 inci maddesi şöyledir: “7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir” şeklinde değiştirilmiş; fıkranın sonuna “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bunların emeklileri T.C.Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde ilgileri devam eder” ibaresi eklenmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrasında geçen “sosyal güvenlik kuruluşları” ibaresi “T.C. Emekli sandığı” olarak değiştirilmiştir.”

TBMM İÇTÜZÜĞÜNÜN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİ

MADDE 1. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 35 inci maddesine aşağıdaki son fıkra eklenmiştir:

“Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmama nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine karar verebilir. Bu durumda sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır ve önerge işlemi yapılır.”

MADDE 2. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81 inci maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir:

“Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmama nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine işaret oyuyla karar verilmesi durumunda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır ve önerge işlemi yapılır. Ancak bu halde, uygun bulunmayan madde veya maddelerin görüşmelerinin tamamlanmasından sonra madde veya maddelerle ilgili olmak kaydıyla topluca soru-cevap işlemi yapılır. Görüşülen madde veya maddelerin tümünün son oylaması her halde yapılır.”

MADDE 3. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 10 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “on” gün içinde biçimindeki ibareler, “beş” gün içinde olarak değiştirilmiştir. .

MADDE 4. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 108 inci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesine “karar verilir.” İbaresinden önce gelmek üzere “gizli oyla” ibaresi eklenmiştir.

MADDE 5. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 110 uncu maddesinin üçüncü fıkrasına son cümleden önce gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiştir:

“Anayasanın 100 üncü maddesine uygun olarak süresinde raporunu teslim etmeyen meclis soruşturması komisyonu üyeleri hakkında suç duyurusu da

dahil olmak üzere gereken önlemleri almak, TBMM Başkanının yetkisindedir.”

MADDE 6. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 112 inci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Meclis soruşturması komisyonu raporu, TBMM Başkanlığına verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde görüşülür.”

MADDE 7. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 112 inci maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporu Genel Kurulca karara bağlanır ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir.”

MADDE 8. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 112 inci maddesinin altıncı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır.”

MADDE 9. - Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 160. maddesine sonuna aşağıdaki bent eklenmiştir:

“6. Üyesi bulunduğu komisyonlarla ilgili olarak aldığı görevleri yapmamak ve komisyon raporunu süresinde teslim etmemek.”

Kaynakça

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi: E. 1967/6, K.1968/9, 27.02.1968, C.6, s.123-137.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi: E.1991/27, K.1991/50, 12.12. 1991, C.27/2, s.681-703.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi: E:1999/37, K:1999/49, 28.12.1999; (R.G; 15.11.2000, sayı:24231, s. 22)

- ARMAĞAN, Servet (1972), **Memleketimizde İktüzükler**, İstanbul; Fakülteler Matbaası.
- BAKIRCI, Fahri (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, Ankara; İmge Kitabevi, Birinci Baskı.
- Erdoğan TEZİÇ'in 04.06 1999 tarihli yazısı için Bkz. **TBMM Arşivi**
- İBA, Şeref (1997), **Parlamentar Denetim-Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara; Bilgi Yayınevi, Birinci Baskı.
- İBA, Şeref (2001), **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Ankara; Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Basım.
- ÖZBUDUN, Ergun (1979), "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İktüzükleri" **AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXXVI, Sayı:1-4., s.3-26.
- Resmi Gazete**, 17.10.2001, sayı:24556 (Mükerrer)
- Resmi Gazete**, 22.10. 2001, sayı:24561 (Mükerrer)
- SABUNCU, Yavuz (2000), **Anayasaya Giriş**, Ankara; İmaj Yayıncılık, 6.Bası.
- TBMM S.Sayı:737**, Dönem:21, Yasama Yılı:3.
- TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:21, Yasama Yılı:4, Birleşim:7, 16.11.2001.
- TUNAYA, Tarık Zafer (1982), **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul; (Araştırma, Eğitim ve Ekin Yayınları).