

MECLİS ESAS KOMİSYONLARININ ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMLERİ

Arş.Gör. Yüksel METİN*

Özet

Bu çalışmanın konusunu, yasama meclisi komisyonlarının anayasa uygunluk denetimleri oluşturmaktadır. Komisyonların başlıca görevleri, kendilerine havale edilmiş olan tasarı veya teklifleri incelemek ve bunlarla ilgili meseleleri çözüme kavuşturmaktır. Komisyonlar bu inceleme işleminden başka bir işle uğraşmazlar. Komisyonların en önemli görevi ise, tasarı veya tekliflerin anayasaya uygunluğunu incelemektir. Bir komisyon, bir tasarı veya teklifin anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder.

Giriş

Komisyon, kelime anlamı olarak, bir konu üzerinde çalışıp tartışarak karara varmakla vazifeli insanlardan teşekkül eden heyet veya meclis anlamına gelir.¹ Komisyon sözü çok değişik anlamlarda kullanılmakla beraber, konumuz yasama meclisi komisyonları olduğundan, bu değişik anlamlar üzerinde durmayacağız.

Türk anayasal uygulamasında yasama meclislerinde yer alan inceleme ve tetkik kurullarına, bazen farsçadan alınma Encümen, bazen de fransızcadan alınma komisyon isimleri verilmiştir.²

Komisyonlar, yasama meclislerinin içtüzüklerine ya da temel kanunlarına göre kurulurlar ve meclislerin birer iç organı durumundadırlar.

* Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Öğretim Elemanı.

¹ Komisyon sözcüğünün değişik anlamları için Bkz. D. Mehmet DOĞAN, **Büyük Türkçe Sözlük**, İstanbul 1987, s. 664.

² Komisyon kavramı hakkında daha fazla bilgi için Bkz. Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, AÜHF Ya. No. 20, Ankara 1965, s. 3-7.

Komisyonlar, onları kuran, onlara görev ve yetkiler veren bir ana organa bağlıdırlar. Bu ana organ, yasama meclisidir. Komisyonlar, yasama meclislerinin birer minyatürü, bağlı oldukları ana organın küçültülmüş modelleridir.

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün anayasaya uygunluğun sağlanması başlığını taşıyan 39. maddesinde; "Komisyonlar, kendilerine havale edilen tasarı veya tekliflerin ilk önce Anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdürler. Bir komisyon, bir tasarı veya teklifin Anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder" denilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere İçtüzük, komisyonlara tasarı veya tekliflerin öncelikle anayasaya uygunluğunun incelenmesi ödev ve yetkisini yüklemiştir.

Bu çalışmamızda ilk önce, komisyonlar hakkında genel bir bilgi verdikten sonra tasarı veya tekliflerin komisyonlarda incelenmesi üzerinde durduk. Daha sonra, komisyonların yetkileri ve bu yetkilerin sınırlarını inceledik. Son olarak da, çalışmamızın esas konusunu oluşturan, komisyonlarca yapılan anayasaya uygunluk denetimlerini ele aldık ve komisyonlarca yapılan anayasaya uygunluk denetiminin Meclis çalışmaları üzerindeki etkisi ve yapılan anayasaya uygunluk denetiminin sonuçları üzerinde durduk.

1. Yasama Meclisi Komisyonları

1.1. Genel Olarak

Devletin egemenliğe dayalı hukuki faaliyetleri, üç grupta toplanır: yasama, yürütme ve yargı. Yasama fonksiyonu, bir devletin iç hukuk düzeninin temellerini ve sınırlarını belirler. Günümüzde, yasama faaliyetlerini genellikle seçimle oluşan yasama meclisleri yerine getirmektedir.

Yasama meclislerinin ekseriyeti, dörtüüz-altıyüz arası üyesi bulunan kalabalık kurullardır.³ Bu nedenle yasama meclislerinin büyük bir çoğunluğu çalışma yüklerinin ağırlığını azaltmak, yasama faaliyetini daha çabuk ve verimli yürütmek için, komisyon usulüne başvurmuşlardır. Çünkü

³ 1982 Anayasasının 75 inci maddesinde yapılan değişiklikle, TBMM üye sayısı 450'den 550'ye yükseltilmiştir. Bkz. 7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun. R.G. 26.7.1995, Sayı. 22355.

komisyon tekniği ile bir çok metin aynı zamanda görüşölüp incelenir ve yasama meclisleri bu iç organlarından gelen raporlar üzerinde daha çabuk sonuca varabilirler.⁴

Tasarı ve tekliflerin, yasama meclisi komisyonlarında görüşölmesi, meclis genel kurulunun çalışma yükünü azaltmak, yasama faaliyetini çabuk ve verimli yürütebilmek için bir zorunluluktur. Meclislerin, kalabalık üye sayısının bütünü içinde, ön hazırlık olmaksızın yapılacak görüşmeler, hem gecikmelere, hem de aksaklıklara yol açar.⁵ Yasama meclisi, ön hazırlık yapılmadan yasama faaliyetlerini yapmaya kalkışırsa, yasama işlerinin altından kalkamaz. Hatta, yasama faaliyetleri tıkanıp kalabilir.⁶

Yasama meclisi komisyonları, yasama faaliyetlerine çabukluk kazandırmaktan başka, kanun tasarısı ve tekliflerinin teknik bilgilere sahip kimselerce incelenmesini de sağlar. Uzmanlık isteyen böyle bir incelemenin meclis tarafından yerine getirilmesi mümkün değildir. Komisyonların yapmış oldukları incelemeler aynı zamanda sonuca ulaşmakta da etkili olur.

Komisyonlar, meclis adına faaliyet gösteren ve meclis genel kurulunun çalışmalarını hazırlayan kuruluşlardır.⁷ Komisyonlar, yasama meclislerinin genel kurul görüşmelerine temel olacak metni hazırlamak amacıyla, ön çalışmalar yaparlar. Böylece, meclis genel kurullarının yerinde ve isabetli kararlar alabilmeleri, belli bir kanun konusunun daha önceden, uzman sayılan parlamento üyelerinin o konuyu aydınlığa kavuşturmalarıyla gerçekleşebilecektir.⁸

Komisyonların, yasama işlemlerinin ilk incelemesini yapmak, meclis içinde bir ön tartışma açmak ve meclis genel kurul görüşmelerine bir dayanak oluşturmak amacıyla bir rapor hazırlamak gibi çeşitli görevleri vardır. Komisyonların amacı, yalnız tartışmak değil, meselelerin esasları ile ilgili kararlar almak, bazı önemli hususları teker teker çözmek ve yol göstermektir.⁹

⁴ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 8.

⁵ Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım, 2. B., İstanbul, 1991, s. 34.

⁶ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 8.

⁷ Erdoğan TEZİÇ, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, Fakiilteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 59.

⁸ TEZİÇ, Türkiye’de..., s. 59.

⁹ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 9.

1.2. Kanun Tasarı ve Tekliflerinin İlgili Komisyonlarda İncelenmesi

Kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’nde görüşülmesinden önce, bu tasarı veya teklifin öncelikle ilgili meclis komisyonları tarafından incelenmesi gerekir. Tasarı ve teklifler komisyonlarda incelendikten sonra meclis genel kurulunda görüşülür.

1982 Anayasasının 88. maddesinde, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenlenmesi öngörülmüştür. Millet Meclisi İçtüzüğüne göre,¹⁰ gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına sunulan tasarı ve teklifler, Meclis Başkanı tarafından doğrudan doğruya ilgili komisyonlara havale edilir (MMİ. m. 74 ve 75).

Bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklifi incelerken, bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeyi gerekli görürse, tasarı veya teklifin o komisyonda görüşüldükten sonra iadesini isteyebilir (MMİ. m. 35/2).

Komisyonlar, yaptıkları incelemeler sırasında ilgili bakanları ya da bakanlık uzmanlarını, yüksek kamu personelinin önlerine çağırabilir ve onlardan bilgi vermelerini isteyebilirler (MMİ. m. 31).

Komisyonlar, bütün bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilirler ve kendilerine yollanan işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri, bakanlıklardan yazı ile isteyebilirler (MMİ. m. 42). Başbakan ya da ilgili bakan komisyonların bu isteği üzerine dosya ya da bilgilerin gecikmeksizin komisyonlara verilmesini sağlarlar.

Komisyon çalışmalarının Anayasa ve İçtüzükte öngörülen kurallara uygun olması gerekir. 1961 Anayasası döneminde komisyon çalışmalarının Anayasa ve İçtüzük hükümlerine uygun olmaması, pek çok kanunun şekil yönünden iptal edilmeleri sonucunu doğurmuştur.¹¹ Bu durumu gözönünde bulunduran 1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesinin yalnızca şekil

¹⁰ Bkz. RG. 13.4.1973, Sayı: 14506. 1982 Anayasası Geçici Madde 6: “Anayasaya göre kurulan TBMM’ nin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılmaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.” Yeni Meclis İçtüzüğü TBMM’nin gündeminde olmakla beraber henüz tamamlanmış değildir.

¹¹ Geniş bilgi için Bkz. Erdoğan TEZİÇ, **Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 98-113.

bakımından yapacağı denetimde, “son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı” (m. 148/2) ilkesini getirerek, komisyon aşamasındaki usulsüzlükleri, kanunun iptali nedeni olmaktan çıkarmıştır. Anayasayla getirilen bu düzenlemenin, esasa etkili olabilecek şekil aksaklıklarında mutlak olarak uygulanıp uygulanmayacağı tartışmalıdır. Gerçi 1982 Anayasasında, kanun tasarı ya da tekliflerinin, zorunlu olarak ilgili komisyonlarda inceleneceğini öngören bir kural yoktur. Bu zorunluluk, istisnâ olarak, Bütçe (m.162/2) ile kesin hesap kanun tasarıları (m. 164/2) için öngörülmüştür. Öte yandan da, yetki kanunları ve bunlara bağlı olarak çıkarılacak KHK’lerin, meclis komisyonlarında öncelik ve ivedilikle görüşüleceğinden söz eden madde de (m. 91/8), dolaylı olarak komisyonlara atıfta bulunuluyor.¹²

Anayasadaki düzenleme karşısında, Bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları dışında, öteki kanun tasarı ve tekliflerinin, komisyonlarda incelenmesinden vazgelebileceği düşünülemez. Çünkü, meclis komisyonları, bütün parlamentolarda, yasama çalışmalarının tabî ve zorunlu bir aşamasını oluştururlar. Anayasa koyucunun bu konuda ayrıca açık ve kesin bir kural koymasına gerek yoktur. Anayasadaki dolaylı kural (m. 91/8), meclis komisyonlarına ve kanun tasarılarının da komisyonlarda görüşülme usulüne bir anayasa kurumu niteliği vermeğe yeterlidir.¹³

2. Komisyonların Yetkileri

Kanun tasarı ve tekliflerinin hangi komisyonlara gönderileceği, bir başka deyişle belirli bir tasarı ya da teklifin hangi komisyonun faaliyet ve yetki alanına gireceği meselesi, ötedenberi yasama meclislerini meşgul etmiştir.

İçtüzüğe göre, komisyonlar, tasarı ve teklifler üzerinde görevleri ve uzmanlık alanları açısından inceleme yaparlar.

Meclis Başkanı, kendisine sunulan tasarı ve teklifleri ilgili komisyona havale eder ve bunu Tutanak Dergisine ve İlan Tahtasına yazdırır. Bu havale işlemine milletvekilleri itiraz edebilirler (MMİ. m.74). Komisyonlar da, görev ve yetki bakımından kendisine yollanan tasarı ya da teklifle ilgili olup olmadıklarını araştırmaları gerekir.¹⁴ Eğer bir komisyon

¹² TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 36.

¹³ TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, s. 36.

¹⁴ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 190.

kendisine yollanan bir tasarı ya da teklifi, başka bir komisyonun uzmanlık alanında görürse, gerekçelerini bildirerek tasarı veya teklifin o komisyona yollanmasını isteyebilir (MMİ. m. 35/1). Bu durumda, her iki komisyon aynı görüşte ise, Meclis Başkanı gereğini yerine getirir ve Genel Kurula bilgi verir. Ancak, iki komisyon arasında uyuşmazlık çıkarsa, bu halde mesele Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulur ve görüşme yoluyla halledilir (MMİ. m. 35).

İçtüzüğün 23 üncü maddesine göre, raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona, esas komisyon denir. Esas komisyonun hangisi olacağı, işin komisyona havalesi sırasında kanun ve içtüzük hükümlerine göre, Başkanlık tarafından tespit edilir.

Komisyonların en önemli görevleri, kendilerine havelle edilmiş olan tasarı ve teklifleri incelemek ve bunlarla ilgili meseleleri çözüme kavuşturmaktır. Komisyonlar bu inceleme işleminden başka bir işle uğraşmazlar. Komisyonlar, kanun teklif edemezler,¹⁵ kanun tasarı ve tekliflerine bu tasarı ve tekliflerin düzenledikleri konu dışında kalan hükümler koyamazlar (MMİ. m. 36/2). Komisyonların kanun teklif edememelerine tek bir istisna getirilmiştir. Bu da İçtüzüğün 90. maddesinde düzenlenen, Adalet Komisyonunun, mahkeme kararıyla kesinleşmiş ölüm cezalarının yerine getirilmesinin onaylanması veya onaylanmaması yönünde bir kanun metni hazırlamasıdır.

¹⁵ Komisyonların kanun teklif etmeleri, hem 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasası dönemindeki İçtüzük tarafından kabul edilmemiştir. 1961 Anayasasına göre komisyonların kanun teklif etme yetkisi olmamasına rağmen, Türk Vatandaşlarının TBMM'ne Dilekçeyle Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi İle Karara Bağlanması'nın Düzenlenmesine Dair Kanun (Kanun no: 140, kabul tarihi: 26.12.1962, RG. 5.1.1963, Sayı: 11300) da, Dilekçe Karma Komisyonuna gelen bir "özel af dilekçesi"nin "Karma Komisyonca dikkate alınacak değerinde görülmesi takdirinde" Karma Komisyonca bir özel af kanunu tasarı hazırlanacağını ve bu tasarı, Anayasanın 92 nci maddesi gereğince işlem göreceğini belirten bir hüküm vardır (m. 13/son). Aybay'a göre, Anayasanın, "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri yetkilidirler" (m.91/1) hükmü karşısında, Dilekçe Komisyonunun kanun tasarı hazırlama yetkisine sahip kılınması, "yetki" açısından Anayasaya ters düşmektedir. Bkz. Rona AYBAY, "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı** (Kanun-u Esasının 100. yılı Sempozyumu, 9-11 Nisan 1976), Ankara (t. y.), s. 288-289; Benzer bir görüş için Bkz. TEZİÇ, Türkiye'de..., s. 56-57; Gözübüyük ise, "Meclisin kanun olarak kabul ettiği metin, yetkililerce yapılmış bir öneriye dayanmasa bile geçerlidir" demektedir. Bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, 9. B., Ankara, 1995, s. 40.

Komisyonlar ancak kendilerine yollanan kanun tasarı veya tekliflerini kabul, değiştirerek kabul ya da reddedebilirler (MMİ. m.36/1). Olması gereken de budur; komisyonların görev ve yetkilerinin sınırı hiçbir şekilde bundan öteye gitmemesi gerekir. Bir başka deyişle, bir komisyon hiçbir zaman hükümet tasarılarını bütününe değişikliğe uğratan değişiklikler ya da onun yerine geçecek yepyeni bir proje ile meclis önüne gelmemelidir.¹⁶

Ancak, uygulamada ve yasamaya ilişkin çalışmalarda gerçekler, olgular yukarıda belirtilen ilkeler ve kurallar çerçevesinde işlememektedir. Tam aksine komisyonlar, tasarı veya teklifler üzerindeki inceleme yetkilerinin sınırlarını aşmakta, kendilerine yollanmış metinleri ilk şekilden oldukça değişik bir şekle sokmakta ve Genel Kurulun önüne de değişiklik adı altında bir karşı tasarı ile çıkmaktadırlar.¹⁷

Karamustafaoğlu, İçtüzüklerde komisyonların yetkilerini gösteren, faaliyet alanlarının sınırlarını çizen kuralların sık sık çiğnenmesinin nedenlerini, kabul edilen uzmanlık komisyonları sisteminin bizzat kendi niteliğinden kaynaklandığını belirtiyor.¹⁸ Yazara göre, yasama meclisleri kanun tasarı veya tekliflerini kendileri inceleyip temel ilkelerini tespit etmeden, bunları doğrudan doğruya komisyonlara yolladıkça ve üstelik Genel Kurul da komisyon raporlarını, rapor gerekçelerini okuyarak titizlikle incelemeyen geçirmedikçe komisyonların metinler üzerindeki egemenlikleri sürüp gidecektir.¹⁹ Aslında İçtüzüğe göre, yasama meclisleri komisyonların raporlarına, yaptıkları değişikliklere uyup uymamakta serbesttir. Diledikleri hususları komisyonlara geri çevirmek imkanları da vardır (MMİ. m. 81, 83). Genel Kurul, hukuki olarak kanun tasarı ve tekliflerine hakimdirler.

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu bir kararda, KHK'nin komisyonunda reddine karar verildiği halde, komisyon

¹⁶ İlhan ARSEL, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 1959, s. 245.

¹⁷ ARSEL, s. 245.

¹⁸ Komisyon sistemleri başlıca iki sistem altında toplanabilir: 1) Uzmanlığa dayanmayan komisyon sistemi 2) Uzman komisyon sistemi. Uzmanlığa dayanmayan komisyon sisteminde, parlâmentoya verilen bir tasarı, önce meclislerin genel kurulları tarafından ele alınır ve prensip bakımından kabul edilip edilmeyeceği karara bağlanır. Eğer bu tasarı benimsenirse, ancak o zaman komisyonlara yollanır. Uzman komisyon sisteminde ise, kanun tasarı ve teklifleri yasama meclisleri genel kurullarının bilgisine sunulmadan doğrudan doğruya komisyonlara gönderilir. Geniş bilgi için Bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, s. 66 vd.

¹⁹ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 193.

raporunda reddedilen KHK ile başka bir KHK’de yer alan benzer hükümlerin de reddedilmiş olduğunu belirterek, bir metnin hazırlanıp Genel Kurula sunulmuş olmasını Anayasaya aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme, komisyonların tasarı ve teklifleri incelerken İçtüzük hükümleriyle bağlı olduğunu belirterek, İçtüzük hükümlerine aykırı olarak yapılan işlemin geçersiz olacağını söylemektedir. “Komisyonların yapacağı iş, görüştüğü metni aynen veya değiştirerek kabul veya reddetmekten ibaret bulunmaktadır. KHK görüşülüp reddedildikten sonra artık yapılacak işlem bu hususu belirten bir metni oluşturmak ve bunu kabul etmekle sınırlıdır.”²⁰

3. Komisyonlarda Anayasaya Uygunluğun İncelenmesi

Yasama meclisi komisyonlarının en önemli görevlerinden biri de, tasarı ve tekliflerin öncelikle Anayasanın “metin ve ruhuna” aykırı olup olmadıklarını incelemektir. Komisyon, böyle bir aykırılığı saptadığında, gerekçesini belirterek, maddelerin görüşülmesine geçmeden tasarı ya da teklifi reddedebilir (MMİ. m. 39).

Tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunun komisyonlar tarafından incelenmesi 1924 Anayasası açısından büyük önem arz ediyordu. Zira, 1924 Anayasa sisteminde kanunların anayasaya aykırılığını denetleyecek bir yargı kurumu mevcut değildi. 1924 Anayasasında, yalnız kanunların anayasaya aykırı olamayacaklarına dair yargısal müeyyiden yoksun bir kural bulunmaktaydı.²¹

Türkiye’de 1924 Anayasası döneminde anayasa yargısının bulunmaması, Meclis İçtüzüğü’nün komisyonlara verdiği ön inceleme yetkisinin önemini artırmıştır. Bu dönemde komisyonlar, kanunların

²⁰ Anayasa Mahkemesinin bu kararı için Bkz. E. 1975/145, K.1975/198, kt. 14.10.1975, **AMKD**, S. 13, s. 575-577.

²¹ 1924 Anayasası madde 103: “Teşkilâtı Esasiye Kanunun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tatil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilâtı Esasiye Kanununa münafı olamaz.”

Kanunların anayasaya uygunluğun sağlanması, 1924 Anayasası dönemindeki gelişmeler, yargı içtihatları ve doktrindeki görüşler için Bkz. Turhan FEYZİOĞLU, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi**, SBF Ya., Ankara, 1951; Ali Fuat BAŞGİL, **İlmin İşığında Günün Meseleleri**, İstanbul, 1960, s. 60-61.

anayasaya uygunluğunu sağlayan bir denetim organı olarak görülmekteydi.²² Dönemin siyasi iktidarı da, komisyonlarca yapılan bir denetlemenin esas ve yeterli olduğunu öne sürüyordu.²³ Ne var ki, komisyonların rolü, kanunların daha çok teknik yönleri üzerinde olmuş, esas açısından anayasaya uygunluğu sağlayamamışlardır. Uygulanan çoğunluk seçim sistemi parlamentoda bir siyasi partinin egemen olmasını sağlamış ve parti disiplininin yanlış anlaşılması²⁴ sonucu komisyonlar, etkili ve olumlu bir gelişme gösterememişlerdir.

1961 Anayasasıyla anayasa yargısının anayasal sistemimizde yerini alması sonucu, yasama meclisi komisyonlarının önemi eskiye oranla azalmıştır. Kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin kabul edildiği bir sistemde, komisyonların ikinci planda kalmasını normal karşılamak gerekir. Ancak bu durum, komisyonların yaptığı inceleme ve denetim işleminin önemsiz olduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Zira, yasama meclisinin kabul ettiği her metin Anayasa Mahkemesinin denetiminden geçmemektedir. Dolayısıyla, komisyonların yapmış olduğu denetleme halen önemini korumaktadır.

²² Feyzioğlu, komisyonları, kanunların anayasaya uygunluğunu sağlamak üzere alınabilecek tedbirlerden biri olarak görmektedir. Örnek olarak da, Askeri Sayıştay kurulması yolundaki tasarının Adalet Komisyonu tarafından, Anayasanın 100 üncü maddesine aykırı görülerek, maddelere geçilmeden reddedilmesini vermektedir. Bkz. Feyzioğlu, s. 15, dipnot 9; Okandan ise, aksi görüştedir. Yazar bu konuda şu tespitlerde bulunmaktadır: “Meclis İçtüzüğü’nün 37. maddesindeki kural, tasarı ve tekliflerin meclis komisyonlarınca öncelikle anayasaya uygunluğunun incelenmesini düzenlemektedir. Herşeyden önce hiyerarşik açıdan Anayasanın ve hatta adı kanunların aşağısında gelen, bir kanun niteliğini taşımayan, yasama organı tarafından ihlâl edilmesi halinde uygulanması mümkün bir siyasi ve hukuki müeyyide söz konusu olmayan Meclis İçtüzüğü’nün kapsadığı bu tarzda bir hükmün yasama organının Anayasa ile tahdidi hususunda etkili bir teminat ve tedbir olduğunu söylemek mümkün değildir. Bundan başka, seçim sisteminin bir sonucu olarak, yasama organında çoğunluğa sahip bulunan siyasi parti, meclis komisyonlarında da aynı çoğunluğa sahip olacağından, hükümetten veya bu partiye mensup milletvekillerinden gelen tasarı ve tekliflerin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi hususunda etkili bir rol oynayabileceklerini söylemek mümkün değildir.” Bkz. R. Galip OKANDAN, “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi ve Kazaî Teminatı Yönünden 20 Nisan 1340 Anayasamız”, *İÜHF*, C. 33, S. 1-4, Yıl 1967, s. 13-14; Başgil’de, Anayasa ve İçtüzük, tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunun sağlanmasında komisyonlara direktifler vermekle birlikte, uygulamada bunun gerçekleşmediğini ve hukuki düzenlemelerin anayasaya aykırı kanunlar çıkmasına engel olmadığını söylüyor. Bkz. BAŞGİL, s. 60-61.

²³ T. Bekir BALTA, “Türkiye’de Anayasa Yargısı”, *AÜHF*, C. 28, S. 1-4, Y. 1961, s. 551.

²⁴ KARAMUSTAFAOĞLU, s. 180.

Yasama meclisi komisyonları, tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunu denetlemekle, aynı zamanda meclisin faaliyetlerine yardımcı olmakta, anayasaya aykırı tasarı ve tekliflerle meclisin meşgul olmasını önlemektedir. Tasarı ve tekliflerin komisyon incelemesinden geçmeden, doğrudan doğruya Genel Kurulda görüşülmesi halinde, bir çok tasarı ve teklifin etkin bir şekilde anayasaya uygunluğunun incelenmesi mümkün olmazdı. Çünkü, kanunların yapılması sürecinde inceleme safhası, kanun koyma işlerinin en karışık safhasıdır. Bu karışık safhada kalabalık olan Genel Kurul, bir ön inceleme olmaksızın inceleme işlemini layıkıyla yapamaz.

Ayrıca, anayasaya uygunluğun incelenmesi uzmanlık ve bilgi isteyen bir iştir. Komisyonlara seçilen üyeler genellikle seçildiği komisyonun görev alanıyla ilgili olan kişiler olduğundan, tasarı ve tekliflerin bu uzman kişilerce incelenmesi daha doğrudur.

Komisyon çalışmalarının Genel Kurul çalışmalarına oranla bazı avantajları ve kolaylıkları vardır. Herşeyden önce, komisyonlardaki üye dağılımı, Meclisteki siyasi partilerin oranlarına göre olur ve komisyonların üye sayısı Genel Kurula nazaran çok daha azdır. Üye sayısının az olması, inceleme safhasında tasarı ve teklifle ilgili çeşitli görüşlerin ortaya atılmasını ve tartışılmasını sağlar. Komisyon üyelerinin inceleme ve araştırma yapma imkanı daha fazladır. Bu üstünlük, hem komisyon üyesinin konuya olan ilgisi hem de o konu hakkında uzmanlaşmış olmasına dayanır.²⁵

Komisyonlar, tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunu hem şekil hem de esas açısından incelerler. Bu inceleme sonunda Genel Kurula sunulmak üzere bir rapor hazırlanır. Raporda, tasarı veya teklifin hangi yönlerden anayasaya aykırı olduğu gerekçeleriyle birlikte ayrıntılı olarak belirtilir. Komisyon üyelerinin bazıları aynı görüşte olmayabilir. Bu karşıt görüşler de rapora eklenir. Tüm bunlar Genel Kurula sunulduğu zaman, milletvekilleri tasarı veya teklifin içeriğiyle ilgili tüm bilgileri ve çeşitli görüşleri öğrenme fırsatını bulmuş olurlar. Milletvekillerinin bu bilgileri ve görüşleri öğrenmesi, tasarı veya teklifin Genel Kurulda daha sağlıklı görüşülmesini sağlar. Her ne kadar komisyonların almış oldukları kararlar, Genel Kurulu bağlayıcı nitelikte değilse de, en azından milletvekillerinin Genel Kurul görüşmelerine hazırlıklı olarak girmelerini sağlar. Genellikle

²⁵ Nelson W. POLSBY - Anthony King, **Yasama ve Yürütme Organları** (Çev. Mete TUNÇAY - İter TURAN), Türk Siyasi İlimler Derneği Ya., Ankara, 1992, s. 34.

milletvekilleri bizzat kendi çabalarıyla tasarı ve teklifler hakkında araştırma ve inceleme yapma zahmetine katlanmazlar. İşte, bu eksiklik komisyonlar sayesinde giderilmiş olur.

Tasarı ve tekliflerin komisyonlarca incelenmesi aşamasında, tasarı ve teklif hakkında uzman kişilerin görüşlerinin alınması da, anayasaya uygunluğun sağlanmasında önem arzeder. Komisyon üyeleri her ne kadar belirli bir ölçüde uzmanlaşmış ve tecrübe kazanmış olsalarda, bu her zaman yeterli olmayabilir. Ayrıca, görüşlerine başvuru bu uzmanlar, tasarı veya teklifi siyasi endişelerle değil, bilakis bilimsel açıdan ele alırlar.

Bir kanun tasarı veya teklifinin kanunlaşabilmesi için, belirli aşamalardan geçmesi gerekir. Bu aşamalar: teklif (öne sürme), inceleme ve onaylamadır. İnceleme safhası, bu sürecin en karışık ve üzerinde en fazla durulması gereken bir aşamadır. Tasarı veya tekliflerin doğrudan doğruya Genel Kurulda görüşülmesi, incelemenin yüzeysel olarak yapılması sonucunu doğurur. Oysa, bu inceleme safhasına komisyonların da katılması, tasarı ve tekliflerin hem olgunlaştırılmasını hem de bu tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunun incelenmesini sağlar. Ayrıca, tasarı ve teklif komisyon aşamasında iken, komisyon görüşmeleri açık olarak yapılıyorsa, kamuoyu ve bu arada tasarı veya teklifle ilgili kişiler bilgi edinmiş olurlar. Kamuoyunun bilgilenmesi sonucunda ortaya çıkacak görüşler ve eleştiriler - ki bunlar tasarı veya teklifin anayasaya aykırılığı noktasında da olabilir- komisyonlar ve Genel Kurul tarafından dikkate alınabilecektir.

Tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde en önemli husus, komisyonların bu konuda gösterecekleri titizliktir. Komisyonların faaliyetleriyle ilgili olarak konulmuş olan mevcut hukuki düzenlemeler önemli olmakla beraber, komisyonların takınacakları tutum da, en az onun kadar önem arz etmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Komisyonlar, her mecliste, o meclisin üyelerinden belli bir kısmının seçilmesiyle kurulan ve kural olarak raporlar sunmak yoluyla meclis çalışmalarını hazırlayan kurullardır. Komisyonlar, kalabalık yasama meclislerinin çalışmalarını kolaylaştıran, işbölümünü sağlayan, kısaca, onların siyasal hayat etkinliklerini yürüten vazgeçilmez iç organlardır.

Komisyonların en önemli görevleri, kendilerine havale edilmiş olan tasarı ve teklifleri incelemek ve bunlarla ilgili meseleleri çözüme

kavuşturmadır. Komisyonlar bu inceleme işleminden başka bir işle uğraşmazlar. Komisyonlar kanun teklif edemezler, kanun tasarı ve tekliflerine bu tasarı ve tekliflerin düzenledikleri konu dışında kalan hüküm koyamazlar.

Yasama meclisi komisyonlarının en önemli görevlerinden biri de, tasarı ve tekliflerin öncelikle Anayasanın “metin ve ruhuna” aykırı olup olmadıklarını incelemektir. Komisyon, böyle bir aykırılığı saptadığında gerekçesini belirterek, maddelerin görüşülmesine geçmeden tasarı ya da teklifi reddeder.

Kanunların anayasaya uygunluğunun sağlanmasında yasama meclisi komisyonlarının etkisi ve konumu nedir? Bu konuda genel bir değerlendirme yapıldığında şu tespitlerde bulunulabilir: Yasama meclisi komisyonları, kanunların anayasaya uygunluğunu sağlamak üzere öngörülmuş tedbirlerden biridir. Her ne kadar anayasa yargısının kabul edildiği bir sistemde yasama meclisi komisyonları ikinci planda kalsa da, bu durum, komisyonların yaptığı inceleme ve denetim işlevinin önemsiz olduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Zira, yasama meclisinin kabul ettiği her metin Anayasa Mahkemesinin denetiminden geçmemektedir. Dolayısıyla, komisyonların yapmış oldukları anayasaya uygunluk denetimleri halen önemini korumaktadır.

Buna karşılık, anayasaya uygunluğun sağlanmasında yasama meclisi komisyonlarının etkili bir teminat ve tedbir olmadığı görüşü ileri sürülmüştür. Bu görüşü savunanlara göre, Anayasa ve İçtüzük, tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunun sağlanmasında komisyonlara direktifler vermekle birlikte, uygulamada bu gerçekleşmemekte ve hukuki düzenlemeler anayasaya aykırı kanunlar çıkmasına engel olamamaktadır. Bunda başka, seçim sisteminin bir sonucu olarak, yasama organında çoğunluğa sahip bulunan siyasi parti, meclis komisyonlarında da aynı çoğunluğa sahip olacağından, hükümetten veya bu partiye sahip milletvekillerinden tasarı veya tekliflerin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi hususunda etkili bir rol oynayabileceklerini söylemek mümkün değildir.

Komisyonlar, tasarı ve tekliflerin anayasaya uygunluğunu inceledikten sonra Genel Kurula sunulmak üzere bir rapor hazırlar. Her ne kadar komisyonların almış oldukları kararlar Genel Kurulu bağlayıcı

nitelikte değilse de, en azından milletvekillerinin Genel Kurul görüşmelerine hazırlıklı olarak girmelerini sağlar.

Bir tasarı veya teklifin anayasaya aykırı olup olmadığının tespiti uzmanlık ve bilgi isteyen bir iştir. Türk hukuk sistemi uzman komisyonlar sistemini kabul etmişse de ve ayrıca komisyonlara seçilen üyeler genellikle seçildiği komisyonun görev alanıyla ilgili olan kimseler olsa da, anayasaya uygunluk denetimi gibi önemli bir konuda bunların yeterli olduğunu söylemek güçtür. İçtüzük, komisyonlara tasarı ve tekliflerin komisyonlarca incelenmesi aşamasında, tasarı ve teklif hakkında uzman kişilerin görüşlerini alma yetkisi vermiştir. İçtüzük'teki bu hüküm sayesinde komisyonlar uzman kişilerin bilimsel görüşlerinden yararlanabileceklerdir.

Kanaatimizce uzman kişilerden yararlanma imkanı tanıyan İçtüzükteki bu hükmü kurumsallaştırmak, zorunlu hale getirmek daha faydalı olacaktır. İçtüzükte yapılacak bir değişiklikte, uzman hukukçulardan oluşacak danışma kurulu niteliğinde bir ihtisas kurulu kurulabilir. Buna göre yasama meclisi komisyonları anayasaya uygunluk denetimi konusunda bu ihtisas kurulundan görüş almak zorunda olacak, ancak bu görüş, komisyonu bağlayıcı nitelikte olmayacak. Yasama meclisi komisyonları bir tasarı veya teklifin anayasaya aykırı olup olmadığına karar verirken hem bu ihtisas kurulunun hem de komisyon üyelerinin görüşlerini dikkate alarak daha sağlıklı bir karara varabilecektir. Komisyon, bir tasarı veya teklifin anayasaya aykırı olup olmadığına dair meclise sunacağı rapora ihtisas kurulunun görüşünü de eklemek suretiyle yasama meclisinin bilgisine sunacak. Böylece yasama meclisi komisyonlarının anayasaya uygunluk denetimleri konusundaki fonksiyonu ve işlevi artmış olacaktır.

Son olarak, tasarı veya tekliflerin anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde yasama meclisi komisyonlarının konuyu siyasi çıkar ve endişelerden uzak bir şekilde hukuki ve bilimsel açıdan ele almaları, yani komisyonların gösterecekleri titizlik ve takınacakları tutumun mevcut veya konulması düşünülen hukuki düzenlemeler kadar önem arzettiğini belirtmek gerekir.

KAYNAKÇA

1. ARSEL İlhan, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara 1959.
2. AYBAY Rona, “Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, **Türk**
3. **Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı (Kanun-u Esasi'nin 100. Yılı Sempozyumu 9-11 Nisan 1976)**, Ankara.
4. BAŞGİL Ali Fuat, **İlmin Işığında Günün Meseleleri**, İstanbul 1960.
5. BALTA T. Bekir, “Türkiye’de Anayasa Yargısı”, **AÜHFD**, C. 28, S.1-4, Y.1, 1961.
6. DOĞAN D. Mehmet, **BüyükTürkçe Sözlük**, İstanbul, 1987.
7. FEYZİOĞLU Turhan, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, SBF Ya., Ankara, 1951.
8. GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, 9. B., Ankara, 1995.
9. KARAMUSTAFAOĞLU Tuncer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, AÜHF Ya., No. 20, Ankara 1965.
10. OKANDAN R. Galip, “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasi ve Kazai Teminatı Yönünden 20 Nisan 1340 Anayasamız”, **İÜHF**, C. 33, S. 1-4, Y.1, 1967.
11. POLSBY Nelson W., **Yasama ve Yürütme Organları** (Çev. KING Anthony; Mete TUNCAY-İlter TURAN), Türk Siyasi İlimler Derneği Ya., Ankara, 1992.
12. TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Ya., 2. B., İstanbul, 1991.
13. TEZİÇ Erdoğan, **Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kaynakları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

14. TEZİÇ Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.