

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)
ANABİLİM DALI

**YASAMA MECLİSİ İÇTÜZÜĞÜ
(HUKUKİ NİTELİĞİ VE YARGISAL DENETİMİ)**

Yüksek Lisans Tezi

Gündüz Alp ASLAN

Ankara-2006

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	VI
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	13
YASAMA FONKSİYONU VE YASAMA İŞLEMLERİ	13
I. YASAMA FONKSİYONU	13
A. YASAMA FONKSİYONUNUN TANIMI	13
1. Maddi Ölçüt	13
2. Şekli Ölçüt.....	16
B. 1921 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU	17
C. 1924 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU	18
D. 1961 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU.....	20
E. 1982 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU	21
F. YASAMA YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ	22
1. Yasama Yetkisinin Genelliği	22
2. Yasama Yetkisinin İlkeliği (Asliliği).....	24
3. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği	26
II. YASAMA İŞLEMLERİ	28

A. KANUN.....	29
1. Maddi Anlamda Kanun.....	29
a. Kanunun Genelliği	30
b. Kanunun Bir Hukuk Kuralı Oluşu	32
2. Şekli Anlamda Kanun	33
3. 1982 Anayasasının Kanun Anlayışı.....	36
B. PARLAMENTO KARARLARI.....	37
1. İçe Dönük Parlamento Kararları	38
2. Dışa Dönük Parlamento Kararları.....	39
İKİNCİ BÖLÜM	41
İÇTÜZÜK.....	41
I. GENEL OLARAK.....	41
II. ÜLKEMİZDE İÇTÜZÜĞÜN TARİHSEL GELİŞİMİ	43
A. BİRİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİ	43
B. İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİ.....	46
C. 1920–1924 DÖNEMİ	49
D. 1924 ANAYASASI DÖNEMİ	52
E. 1960–1961 DÖNEMİ.....	53
F. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ.....	54
G. 1980–1982 DÖNEMİ	56

H. 1982 ANAYASASI DÖNEMİ	57
III. DAR ANLAMDA İÇTÜZÜK - GENİŞ ANLAMDA İÇTÜZÜK AYRIMI. 58	
A. DAR ANLAMDA İÇTÜZÜK	58
B. GENİŞ ANLAMDA İÇTÜZÜK	66
1. Anayasa	68
2. Kanunlar	71
3. Parlamento Kararları	74
4. Başkanlık Divanı Kararları	75
5. Yönetmelikler.....	76
6. Teamüller	79
7. Mahkeme Kararları	80
IV. İÇTÜZÜĞÜN HUKUKİ NİTELİĞİ	81
A. ŞEKLİ AÇIDAN İÇTÜZÜĞÜN NİTELİĞİ	83
B. MADDİ AÇIDAN İÇTÜZÜĞÜN NİTELİĞİ	84
V. İÇTÜZÜĞÜN DEĞİŞTİRİLMESİ	86
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	88
İÇTÜZÜĞÜN YARGISAL DENETİMİ	88
I. ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMİ.....	88
A. SİYASAL DENETİM – YARGISAL DENETİM.....	88

B. OLAĞAN YARGI ORGANLARINCA YAPILAN DENETİM - MERKEZİ BİR YARGI ORGANINCA YAPILAN DENETİM	89
C. ÜLKEMİZDEKİ DURUM	89
D. ANAYASAYA UYGUNLUĞUN ŞEKİL VE ESAS YÖNÜNDEN DENETİMİ	90
1. Şekil Yönünden Denetim	91
2. Esas Yönünden Denetim	91
II. ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURU YOLLARI.....	93
A. SOYUT NORM DENETİMİ.....	93
B. SOMUT NORM DENETİMİ	96
III. ANAYASA MAHKEMESİNİN İÇTÜZÜK ÜZERİNDEKİ DENETİMİ .	100
A. SADECE SOYUT NORM DENETİMİNİN MÜMKÜN OLUŞU.....	100
B. ŞEKİL YÖNÜNDEN DENETİM.....	101
C. ESAS YÖNÜNDEN DENETİM	102
D. EYLEMLİ İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ İÇTİHADİ.....	102
IV. MECLİSİN ÇALIŞMA DÜZENİ İLE İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI	106
A. TATİL VE ARA VERME	107
B. TOPLANTI VE KARAR YETER SAYISI.....	110
1. Toplantı Yeter Sayısı	111
2. Karar Yeter Sayısı	115

C. ÖNCELİKLE VE İVEDİLİKLE GÖRÜŞME	121
1. Öncelikle Görüşme.....	122
2. İvedilikle Görüşme.....	127
SONUÇ.....	144
KAYNAKÇA	152
ÖZET.....	162
SUMMARY	164

KISALTMALAR

AÜHF: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AÜSBE: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

AÜSBF: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Ay. : Anayasa

AYM: Anayasa Mahkemesi

Bkz. : Bakınız

BMM: Büyük Millet Meclisi

C. : Cilt

çev. : Çeviren

E. : Esas

İÜ: İstanbul Üniversitesi

İÜHF: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

K. : Karar

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

RG: Resmi Gazete

m. : Madde

MBK: Milli Birlik Komitesi

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

S. : Sayı

s. : Sayfa

TDK: Türk Dil Kurumu

vd. : Ve devamı

GİRİŞ

İnsan, toplum denilen bir sosyal çevre içerisinde doğar, yaşar ve ölür. Tek başına yaşayan insan ancak *Robinson Crusoe* gibi bir roman konusu olabilir. Sosyal çevre içinde yaşayan insanın diğer insanlar ile ilişkiye girmesi kaçınılmazdır. İlişkiler çoğalıp çeşitlendikçe, bir ağ gibi insanı saran toplumun ve bu yapıyı oluşturan bireyler arası ilişkilerin nasıl düzenleneceği sorunu ortaya çıkmıştır¹. Bu sorunun üstesinden, emredici güce sahip bir kurumlaşmaya gidilerek gelinmiştir². Ancak *devlet*³ olarak adlandırılan bu kurum, beraberinde üstün buyurma gücünün kimin

¹ Aristo'ya göre yaradılıştan *siyasal hayvan* (zoon politikon) olan insanın, düşünme yeteneğini geliştirdiği andan itibaren kendi toplum hayatı, siyasal yaşamı üzerinde düşünmeye başlaması, kendi kendine sorular sorması ve cevapları araması kadar doğal bir şey olamaz (Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1999, s. 22).

² Erdal Onar, "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Bugünkü Görünümü", *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, Ankara, 1995, s. 43. Bununla beraber; örgütlü biçimde birlikte yaşayan insan topluluklarının bir ürünü olarak *devlet*, doğal değildir. Özü gereği eşitlikçi olan ilkel toplumlar devletsiz toplumlardır. Bu tip toplumlarda insanlar etkinliklerine kendileri yön verir (Mustafa Koçak, *Devlet ve Egemenlik*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2006, s. 29). İlişkilerin uyum içerisinde devam etmesi, toplum hayatı açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak sosyallik bilinciyle toplum hayatının devamı için dayanışmaya gidildiği gibi, karşıt çıkarlar nedeniyle çekişmeler de görülür. Sosyal hayatın zorunlu düzeni olarak hukuka ve hukuk kurallarını koyacak üstün otoriteye, hem dayanışmayı arttırmak, hem de çekişmeleri ortadan kaldırmak için ihtiyaç duyulur (Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1999, s. 2–6).

³ XVI. Yüzyıla gelinceye kadar devlet kavramını ifade etmek için şu kelimeler kullanılmıştır: Antik Yunan'da *Polis*, Roma'da *Civitas* ya da *Respublica*; Orta Çağ'da ise Land, Terre, Terra, kelimeleri

tarafından kullanılacağı sorusunu da getirmiştir. Tarihin çok büyük bir bölümünde buyurma gücü, geleneksel olarak devlet başkanına ait sayılmıştır⁴. Buyurma gücünün meşruluğu⁵ ise, önceleri ilahi temellendirmeye sağlanırken; *aydınlanma felsefesiyle*⁶ iktidarın kaynağı gökten yere indirilecektir.

Kıta Avrupası monarşilerinin meşruluğunu⁷ sağlayan, Hıristiyanlığın sistemli hale getirdiği teokratik doktrinler; kilisece yasaklanmasına rağmen, Musevi ve Arap tercih edilmiştir. Türkçede tam karşılığı devlet olan *stato* kelimesi ilk defa XV. Yüzyılda İtalya'da kullanılmıştır (İlhan Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Ankara, 1961, s. 14–15). Bu kullanımlar, tarihsel gelişim sürecinde insanların devlet kavramına atfettikleri değişik anlamlara da işaret etmektedir.

⁴ Cem Eroğul, *Anatüzeve Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2004, s. 9. İlk toplumlarda yasanın meşru kaynağı olarak düşünülen *kral* yerine, otoritesi ve zorlayıcı gücü bulunmayan, aksine toplumun hizmetinde ve toplum otoritesinin etkisindeki *şef* mevcuttur (Mustafa Koçak (2006): s. 30).

⁵ Fiziki zorlamaya dayalı bir iktidarın uzun süre ayakta kalması güçtür. Onun içindir ki, iktidarı ellerinde bulunduranlar halkı sadece yönetme gücüne değil, yönetme hakkına da sahip olduklarına inandırmaya çalışmışlardır. Böylece meşru hale gelen iktidara itaat, görev haline gelir (Münci Kapani (1999): s. 67).

⁶ Aydınlanmadan önce de iktidarın kaynağını halk olarak kabul eden görüşler ileri sürülmüştür (Sofistler, Aristo ve Epikürçüler). Nitekim Atina'da halk iradesine dayalı yönetim biçimi olan demokrasi uygulamasına rastlanıyordu. Orta Çağ'da da Marsile De Padoue, 1324 tarihinde yayımladığı *Defensor Pacis* (Barış Savunucusu) adlı eserinde iktidarın kaynağının halk olduğunu iddia edecektir (Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s. 92–93). Ancak Atina ve diğer site devletlerinin demokrasi olarak adlandırılan yönetim biçimi, her ne kadar yurttaşlara doğrudan siyasal faaliyete katılma imkânı tanıyorsa da; yurttaş olmak için gereken nitelikler ve toplam nüfus içerisindeki oranına bakıldığında rejimi demokrasi değil oligarşi saymak gerekmektedir (Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, Ankara, Yetkin Yayınları 1993, s. 19–22).

⁷ Siyasi iktidarın kaynağı ve meşruiyet teorileri için Bkz. Münci Kapani (1999): s. 67–81; Erdoğan Teziç (2004): s. 88–102; Mustafa Koçak (2006): s. 107–122.

kaynaklardan Avrupa'ya ulaşan Aristoteles'in yapıtlarının okunmaya başlanmasıyla değişim içerisine girmiştir. Düşünsel ortamın gelişmesine paralel olarak, Hıristiyanlığın da Aristoteles'in düşünceleriyle uzlaştırılması çabaları görülmüştür⁸. Sonunda, bir yüzyıldan kısa bir süre içinde, Hıristiyanlık aleyhtarı sayılan düşünceler, Hıristiyanlık felsefesi haline gelmiştir⁹. Artık Avrupa, iktidarın kullanımına toplumun da katılması yolundaki düşüncelere ev sahipliği yapacak durumdadır¹⁰.

⁸ Bu çabalar içerisinde Katolik Kilisesinin resmi doktrini haline gelecek Aquinli Thomas'ın düşünceleri gerek teolojik gerekse pratik siyasal önemi bakımından *devrim* olarak nitelendirilmektedir (Mehmet Ali Ağaoğulları, Levent Köker, *İmparatorluktan Tanrı Devletine*, Ankara, İmge Kitabevi, 2004a, s. 224). Hatta Thomas; *gerçekte Kant'la Hegel'in yapmış olduğundan daha büyük bir etkiyi temsil eder* (Bertrand Russell, *Batı Felsefesi Tarihi C.II*, çev. Muammer Sencer, Ankara, Bilgi Yayınları, 1972, s. 229).

⁹ George Sabine, *Siyasal Düşünceler Tarihi: Eski Çağ - Orta Çağ*, Ankara, AÜSBF Yayını, 1969, s. 245.

¹⁰ Orta Çağ'ın sonlarına doğru Kilisenin *plenitudo potestatis* savına karşı egemenliklerini korumaya girişen kralların hedefi, papalıktan bağımsız bir iktidara kavuşmaktı. Kilise, gerek Hıristiyan halklar üstündeki manevi otoritesi, gerekse feodal sözleşme yoluyla ulaştığı ekonomik ve siyasal gücüyle olsun, kralların ülkedeki tek egemen güç haline gelmesinin önündeki en büyük engeldi. Nitekim krallar ile papalar arasındaki mücadele, 1301 yılında Fransa Kralı Güzel Philippe (IV. Philippe) ile Papa VIII. Bonifacius arasında daha önce din adamlarının vergilendirilmesi nedeniyle çıkan anlaşmazlığın, bu sefer bir piskoposun kral tarafından tutuklanıp yargılanması nedeniyle alevlenmesine yol açacak; papanın çıkaracağı fermanlara IV. Philippe'nin yanıtı Fransız piskoposların Kilise Kuruluna katılmalarını yasaklamanın yanında, ülkesinin desteğini sağlamak amacıyla ilk kez üç toplumsal katman temsilcilerinin birlikte katıldığı *Etats Generaux*'yu toplamak olacaktı. Papaya karşı yürüttüğü politikasını *Etats Generaux*'ya onaylatan IV. Philippe, laik katmanların yanında ülkesindeki din adamlarının da desteğini alıyordu. Gelişmelere rağmen papa üstünlük savında ısrar etti. 1303'te

Zamanla hükümdar, toplumun temsilcileriyle bir araya gelmeye başlamış; bu kurullar yoluyla iktidarın kullanılmasında toplumun temsilcileri söz sahibi olmuş ve böylece modern anlamda parlamentonun temelini oluşturmuştur¹¹. XVIII. Yüzyılın sonuna doğru teokratik meşruiyet anlayışları, üstün buyurma gücünün halka ait olduğu yönündeki kuramlar karşısında yenik düşerek yerlerini demokratik teorilere bırakacaktır. *Kuvvetler ayrılığı*¹² teorisinin benimsenmesi ile yasama yetkisi, bütünüyle, bu yetkiyi kullanan ve parlamento adı verilen kurullara geçecektir.

IV. Philippe'nin Başbakanı Guillaume de Nogaret Roma'ya baskın yapıp papayı tutukladı. Her ne kadar halk baskını püskürtse de; VIII. Bonifacius'un ardılları, krallara karşı çıkarttıkları fermanları geri alacak; böylece ulusal devlet Kiliseye karşı bağımsızlığını ilan edecek ve Kıta Avrupa'sı siyasal düşünceler alanında büyük bir canlılığa kavuşacaktı (Mehmet Ali Ağaoğulları, Levent Köker, *Tanrı Devletinden Kral-Devlete*, Ankara, İmge Kitabevi, 2004b, s. 11–22).

¹¹ Erdal Onar (1995): s. 43.

¹² Kuvvetler ayrılığının fikir babası Montesquieu olarak görülse de; bu düşüncenin kökeni Aristoteles'e kadar götürebilir. Aristoteles, en iyi hükümet sistemini ararken devletin faaliyetlerini üçe ayırmış ve her faaliyetin farklı organlarca yerine getirilmesini önermiştir (Selçuk Özçelik, *Anayasa Hukuku Umumi Esaslar*, İstanbul, Beta Yayınları, 1984, s. 217–218). Daha sonraları tabii hukuk okulu düşünürleri, devlet faaliyetlerini pek çok alana bölerek, bunları *partes potentiale summi imperii* (en üstün buyurma gücünün bölümleri) olarak açıklamaya çalışmışlardır (Erdoğan Teziç (2004): s. 394). Ancak iktidara karşı kişinin korunmasından hareketle kuvvetler ayrılığını önerecek ilk düşünür John Locke'dir. Locke, devletin faaliyetlerini yasama, yürütme ve federatif olarak üçe ayırmış; yasama ile yürütmenin ayrı organlarca kullanılması gerektiğini belirtmiştir (İlhan F. Akın, *Kamu Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 1987, s. 135–137). Montesquieu ise Locke'den esinlenmekle birlikte, *Kanunların Ruhu* adlı kitabının *İngiltere Anayasası Üzerine* başlığında kuvvetler ayrılığına değinirken, faaliyetleri Locke'dan farklı olarak yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayırmış ve aynı elde toplanmalarını gerektiğini yazmıştır (Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine I*, çev. Fehmi

Parlamento¹³, Fransızca *parler*¹⁴ fiilinden türetilmiştir. XIII. yüzyıl ortalarında kullanılmaya başlandığı bilinmektedir¹⁵. *Parlement*, konuşulan, tartışılan, savunma yapılan yer anlamına gelmektedir¹⁶. Türkçeye ise İtalyancadan geçmiştir¹⁷. Parlamento, yasama, devlet bütçesini çıkarma, hükümeti denetleme görevlerini yerine getiren, üyeleri halkoyu ile belirli bir süre için seçilen meclis veya meclisler olarak tanımlanmaktadır. Parlamento ve meclis kelimeleri aynı anlama mı gelmektedir? Meclis kelimesi dilimize Arapçadan geçmiş; kurul, heyet, bir konuyu görüşmek için yapılan toplantı ve bu toplantının yapıldığı yer anlamında kullanılmaktadır¹⁸. Kelime anlamlarından hareket edildiğinde; parlamentonun, meclisle aynı anlama gelen kurumsal bir yapının ifadesi olduğu görülmektedir.

Baldaş, İstanbul, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, 1998, s. 234-247; İbrahim Özden Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Legal Yayıncılık, 2005, s. 102–105; Selçuk Özçelik (1984): s. 219–222).

¹³ Parlamento, genellikle, dünyadaki pek çok temsili sisteme örnek teşkil etmiş İngiliz parlamenter hükümet sistemini ifade etmek için kullanılır (Philip Laundry, *Parliaments In The Modern World*, Hants, Dartmouth Publishing Company Limited, 1989, s. 1).

¹⁴ Tahsin Saraç, *Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük*, İstanbul, Adam Yayınları, 1985, s. 1005.

¹⁵ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1969, s. 27.

¹⁶ Erdoğan Teziç (2004): s. 147.

¹⁷ Mümtaz Soysal (1969): s. 27.

¹⁸ *Türkçe Sözlük Cilt II*, Ankara, TDK Yayınları, 1998, s. 1522; Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 525; *Mükemmel Osmanlı Lügati*, Ankara, TDK Yayınları, 2005, s. 249.

Parlamento; hukuk düzleminin sınırlarını belirleyen bir siyasal üst yapı kurumudur¹⁹. Belli toplumsal, ekonomik ve siyasal gereksinimlere cevap olarak gerçekleşmiş ve o yönde işlev gören bir siyasal üründür²⁰. Modern görünümüne kavuşması uzun bir süreç almış; kurumsal ve işlevsel değişim süreci henüz tamamlanmamıştır²¹. Toplumsal, ekonomik ve siyasal gereksinimlerden beslenmeleri; içinde yer aldıkları topluma göre şekillenmelerine neden olmuştur²².

Klasik demokrasinin temel unsurları olan hükümet ve parlamentonun devlet içindeki konumları ve karşılıklı ilişkileri, hükümet sistemini belirler²³. Bu bağlamda, parlamentoların rolleri, benimsenen hükümet sistemine göre de farklılık gösterebilmektedir. XIII. yüzyıldan başlayarak kesintisiz bir gelişim süreci izleyen *İngiliz Parlamentosu*²⁴ ve Tanzimat'tan beri, Türkiye'de kurumlarına en çok

¹⁹ Rahmi Kumaş, *Parlamentonun Boyutları*, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1985, s. 52–53. Siyasal üstyapı, toplumun ekonomik yapısını oluşturan ve insan bilincinden bağımsız olarak biçimlenen üretim ilişkilerinin üzerinde oluşan siyasal kurumları ifade eder.

²⁰ Ahmet N. Yücekök, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamento'nun Evrimi*, Ankara, AÜSBF Yayını, 1983, s. 8.

²¹ Şeref İba, *Anayasa ve Siyasi Kurumlar (100 Soruda)*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 91.

²² İşlevlerini sağlıklı biçimde yürütebilen parlamentolar; çıkarlarının bilincinde olan farklılaşmış toplumsal güçlerin siyasal davranış kalıplarıyla beslenirler (Ahmet N. Yücekök (1983): s. 4).

²³ Erdoğan Teziç, (2004): s. 352.

²⁴ Pek çok parlamentoya örnek teşkil etmesi bakımından *parlamentoların anası* nitelendirmesi haksız olmasa gerek (Münci Kapani, *İngiliz Demokrasisine Bakışlar*, Ankara, Forum Yayınları, 1960, s. 8). Dünyada siyasal kurumları en çok taklit edilmiş olan ülke İngiltere'dir (Cem Eroğul (2004): s. 37). İngiltere'de parlamentonun gelişimi için bkz. Kenneth Mackenzie, *The English Parliament*, Middlesex, Pelican Books, 1950; Ronald Butt, *A History of Parliament: Middle Ages*, London, Constable, 1991; Murat Sarıca, *Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekaletten Yeni Temsil Anlayışına*

öykünülen ülke olan *Fransa'nın Parlamentosu*²⁵ birbirinden hayli farklı görünüm arz etmektedirler.

Çalışmamızın konusunu oluşturan yasama meclisi içtüzüğü, bir Meclisin işlevlerini hangi yöntemlere uyararak yerine getireceğini, hangi usullerle çalışacağını gösteren kurallardan oluşan bir hukuk kaynağıdır. Nitekim Anayasamızın 95nci maddesine göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. Meclislerin içtüzüklerini bizzat yapmaları, onların diğer

Geçiş, İstanbul, İÜ Yayını, 1969; Yılmaz Altuğ, *Parlamento Hukuku*, İstanbul, Çağlayan Kitabevi, 2003, s. 17-21; Cem Eroğul (2004): s. 36-53; Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara, Kırılgaç Yayınevi, 2005, s. 4-21; Nami Çağan, *Vergilendirme Yetkisi*, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1982, s. 15-20; Jorgen Habermas, *Kamusal Yaşamın Yapısal Dönüşümü*, çev. Tanıl Bora, Mithat Sancar, İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, s. 135-148; Erol Bilik, “İngiltere’de 18 ve 19ncü Yüzyıllarda Parlamento Hükümeti ve Anayasa Islahatı”, *AÜHF Dergisi*, 1951, C. 8, S. 1-2, s. 439-453; Ersan İlal, “Magna Carta”, *İÜHF Mecmuası*, 1969, C. 34, S. 1-4, s. 210-242; Gaetano Mosca, “Magna Carta’dan 20’nci Asra Kadar İngiliz Anayasa Hareketleri”, çev. Mukbil Özyörük, *AÜHF Dergisi*, 1948, C. 5, S. 1-4, s. 33-58; Ergun Özbudun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, *AÜHF Dergisi*, 1968, C. 25, S. 1-2, s. 59-79; Muzaffer Sencer, “İnsan Hakları Açısından İngiliz Devrimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 1990, C. 23, S. 2, s. 3-21; Ahmet N. Yücekök, , “19. yüzyıl Toplumsal Sorunları Karşısında İngiliz Siyasi Partilerinin Evrimi”, *SBF Dergisi*, 1968, C. 22, S. 4, s. 267-292.

²⁵ Fransa, sadece Türkiye için değil, dünyada da; tarihinin çeşitli dönemlerinde farklı siyasal düzenlerin denendiği, bu deneylerin sonuna kadar götürüldüğü, siyasal üstünlüğü elde eden sınıfların bunu en keskin biçimde kurumlaştırmaya gittiği ülke olarak özel bir yere ve öneme sahiptir (Cem Eroğul, 2004, s. 69). Fransa’da parlamentonun gelişimi için bkz. Murat Sarıca (1983); Yılmaz Altuğ (2003): s. 21-23; Cem Eroğul (2004): s. 69-92; Cem Eroğul (2005): s. 144-164; Robert Tombs, *France 1814-1914*, New York and London, Longman, 1996; Peter Novick, *The Resistance versus Vichy*, London, Chatto and Windus Ltd. , 1968.

devlet organları karşısındaki bağımsızlıklarının bir belirtisi ve daha da önemlisi sembolüdür. Buna yasama meclislerinin *yöntemsel bağımsızlığı* adı verilebilir. Yöntemsel bağımsızlığın bir diğer önemli sonucu; Anayasada açık bir hüküm bulunmasa bile, meclislerin kendi içtüzüklerini yapma yetkisine sahip olduklarının kabulüdür²⁶. İçtüzük, dar anlamıyla bu ad altında ve tek metin halinde yapılan düzenleme olmasına karşılık, geniş anlamıyla Meclisin işlevlerini doğrudan veya dolaylı olarak düzenleyen diğer yazılı hukuk kuralları ile Meclis teamüllerini de kapsar. Yasama organının faaliyetlerini düzenlemesi itibariyle, içtüzüğün hukuki mahiyetinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu husus, içtüzüğün diğer parlamento kararları ile kanunlar karşısındaki konumuyla birlikte, çalışmanın temel sorununu oluşturmaktadır.

Yasama meclisi içtüzüğünü anlatabilmek-anlayabilmek için parlamentoların tarihsel gelişimini bilmek zorunludur²⁷. Verilen uzun süreli mücadelelerin ürünü olan

²⁶ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s. 221.

²⁷ Osmanlı-Türk parlamentoculuğu için bkz. Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul, YKY, 2004; Yılmaz Altuğ (2003): s. 26-55; Cem Eroğul (2004): s. 220-314; İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004; Cemal Anadol, *Türk Siyaset Tarihinde Demokrat Parti*, İstanbul, Yeni Kuvayı Milliye Yayınları, 2004; Cem Eroğul, *Demokrat Partinin Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara, AÜSBF Yayını, 1970; Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi*, İstanbul, Cem Yayınevi, 1993, s. 258-264; İhsan Ezherli, *Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Osmanlı Meclisi Mebusanı*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1992; Kemal H. Karpat, *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller*, İstanbul, İstanbul Matbaası, 1967; Rahmi Kumaş (1985): s. 86-117; Mümtaz Soysal (1969): s. 57-67, 151-198; Christian Rumpf, *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, Ankara, Friedrich-Naumann Vakfı Yayını, 1995, s. 11-14, 22-37; Tarık Zafer Tunaya, *Hürriyetin İlanı*, İstanbul, Yenigün Basın ve Yayıncılık, 1998; İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi C.VII*, Ankara, TTK Yayını, 1988; Ahmet Yeşil,

modern parlamentoların günümüzde krize girdiği iddia edilmektedir. Şüphesiz ortada bir krizin mi, yoksa değişimin mi bulunduğu tartışılabilir²⁸. Bunu çözümlemenin yolu, kuramsal yapının oluş ve işleyişini incelemekten geçer. Ancak ne şekilde değerlendirilirse değerlendirilsin, parlamentolar, çağdaş demokrasilerin merkezindeki vazgeçilemez konumunu sürdürmektedir²⁹. Bu nedenle, parlamentoların çalışmalarını düzenleyen kurallar olan içtüzüklerin de demokrasinin varlık ve işleyişini doğrudan etkilediği açıktır.

Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş, Ankara, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 1988; Ahmet N. Yücekök (1983): s. 74-148; Sina Akşin, “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı”, *AÜSBF Dergisi*, 1970, C. 25, S. 1, s. 19–39; Gülnihal Bozkurt, “Osmanlı Devletinde Parlametonun Evrimi”, *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, Ankara, 1995, s. 80–88; Metin Heper, “Türkiye’nin Siyasal Gelişmesi İçinde Parlametonun Yeri”, *6. Milli Egemenlik Sempozyumu: TBMM ve Milli Egemenlik*, Ankara, 1990, s. 14–20; Halil İnalçık, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu”, *Bellekten*, 1962a, C. 38, S. 112, s. 603–622; Halil İnalçık, “Tanzimat’ın Uygulanması”, *Bellekten*, 1962b, C. 38, S. 112, s. 623–649; Ahmet Mumcu, “1924 Anayasası”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1986, C. 2, S. 5, s. 383-399; Ahmet Mumcu, “Osmanlı Devletinde 1876 Anayasasına Değın Temel Hak ve Özgürlükler ile 1876 Anayasasının Temel Yapısı”, *1876–1976 Türk Parlametoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, 1978, s. 31–47; Erdal Onar (1995): s. 43–56; Ergun Özbudun, “Siyasal Kurumsallaşma Açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi”, *TBMM 6. Milli Egemenlik Sempozyumu: TBMM ve Milli Egemenlik*, Ankara, 1990, s. 21–27; Tarık Zafer Tunaya, “İkinci Meşrutiyet’in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, *1876–1976 Türk Parlametoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, 1978, s. 75–131; Coşkun Üçok, “1876 Anayasasının Kaynakları”, *1876–1976 Türk Parlametoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, 1978, s. 1–30.

²⁸ Parlametonun krizi konusunda bkz. Sonay Bayramoğlu, *Parlametonun Krizi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, AÜSBE, 1998.

²⁹ Şeref İba, *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2001, s. 2.

Çalışmamızın birinci bölümünde, yasama fonksiyonu ve yasama işlemleri ele alınacaktır. Her şeyden önce içtüzük, bir yasama işlemidir. Yasama işlemleri de yasama fonksiyonunun yerine getirilmesi için yapılan hukuki işlemlerdir. Yasama fonksiyonunu tanımlayarak diğer devlet fonksiyonlarından ayırmakta kullanılan maddi ve şekli ölçütler, yasama işlemlerine de rengini vermektedir. Yasama fonksiyonu tanımlandıktan sonra 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yasama fonksiyonunun nasıl anlaşıldığına değinilecek; Anayasalarımızın önce görev sonra yetki olarak düzenledikleri yasama yetkisinin özellikleri anlatılacaktır. Böylelikle içeriği tespit edilmeye çalışılacak olan yasama fonksiyonunun yerine getirilmesi esnasında oluşan işlemler, birinci bölümün ikinci ana başlığını oluşturacaktır.

İkinci bölüm, münhasıran içtüzüğe ayrılmıştır. Uzunca bir gelişme süreci geçiren ve hala da gelişmeye devam eden parlamentoların içtüzükleri de aynı ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu açıdan, Osmanlı-Türk parlamentoculuğunda içtüzüğün tarihsel gelişimine değinmek, konumuz için önemli görülmüştür. Yine çalışmamızın ana konusu olan içtüzüğün niteliği bu bölümde tespit edilmeye çalışılacaktır.

1961 Anayasasıyla getirilen önemli bir yenilik, Anayasa Mahkemesinin kurulmasıdır. Kanunların ve TBMM İçtüzüğünün yargısal denetimini yapan Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasasında da muhafaza edilmiştir. İçtüzüklerin yargısal denetime tabi tutulmasının başlıca nedeni, örneği Demokrat Partinin son dönemlerinde görülen, içtüzüğün meclis çoğunluğunun elinde muhalefeti susturucu hatta yok edici bir silaha dönüşmesinin engellenmesi isteğidir. Anayasa Mahkemesinin kararları, yasama organına yol gösterir niteliktedir. Anayasa Mahkemesinin, bir içtüzük hükmünü iptal ederken yapacağı yorumlar, ileride yapılacak içtüzük veya içtüzük değişiklikleri mahkeme önüne geldiğinde, iptal edip

etmeyeceğine ilişkin ipuçlarını taşır. Ayrıca Anayasa Mahkememiz, geliştirdiği içtihatla, içtüzük değişikliği adını taşımasa da; içtüzükte değişiklik yaptığını düşündüğü parlamento kararlarını *eyemli içtüzük değişikliği* sayarak denetime tabi tutmaktadır. Dolayısıyla içtüzükle ilgili yapılacak çalışmalarda Anayasa Mahkemesi kararlarına değinmemek büyük bir eksiklik oluşturacaktır. Buradan hareketle, çalışmamızın üçüncü bölümünü içtüzüğün yargısal denetimine ayırmış bulunmaktayız.

Üçüncü bölümde, öncelikle Anayasa Mahkemesinin anayasaya aykırılığı iddia edilen içtüzük normunu hangi yönlerden denetime tabi tutabileceği incelenecektir. Anayasamıza göre bir normun Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olabilmesi; iptal davası açmaya yetkili olanların açtığı dava (soyut norm denetimi) ve görülmekte olan bir dava esnasında davada uygulanacak normun anayasaya aykırılığının iddia edilmesi (somut norm denetimi) olmak üzere, iki yoldan gerçekleşebilir. Bu bağlamda, soyut ve somut norm denetimi hakkında bilgi verildikten sonra, Anayasa Mahkemesinin içtüzük değişikliklerini sadece soyut norm denetimi yolu ile denetleyebileceğine değinilecek ve Anayasa Mahkemesinin içtüzüğe ilişkin kararları, söz konusu olan içtihat değişiklikleri de göz önünde tutulmak suretiyle ele alınacaktır. Anayasa Mahkemesinin içtüzüğe ilişkin kararları, meclisin çalışma düzeni ile ilgili kararlar ve diğer kararlar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Meclisin Çalışma Düzeni İle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları başlığında; doğrudan Genel Kurulun çalışmasına ilişkin olanlar konu edilecek, bunlar arasından; tatil ve ara verme, toplantı ve karar yeter sayısı ile öncelikle ve ivedilikle görüşme hususları inceleme konusu yapılacaktır. İçtüzük ile ilgili diğer Anayasa

Mahkemesi kararlarına ise çalışmamız boyunca ilgili yerlerde değinilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA FONKSİYONU VE YASAMA İŞLEMLERİ

I. YASAMA FONKSİYONU

A. YASAMA FONKSİYONUNUN TANIMI

Devletin, yasama organı ve işlemleri dışında yürütme ve yargı organı ile işlemlerinin de bulunması, yasama işlemlerini tanımlamadan önce, fonksiyonlar ve dolayısıyla organlar ile işlemler arasında tasnifin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yasama fonksiyonunu tanımlamak ve diğer fonksiyonlardan ayırmak için, maddi ve şekli olmak üzere, iki ayrı ölçüt ileri sürülmüştür.

1. Maddi Ölçüt

Leon Duguit'in³⁰ önerdiği maddi ölçüte göre, devlet fonksiyonları, bu fonksiyonlar yerine getirilirken yapılan işlemlerin hukuki niteliklerine göre tanımlanmalıdır. Maddi mahiyetlerine göre hukuki işlemler; kural-işlem, subjektif işlem ve yargı işlemi olmak üzere üçe ayrılır. Bu üç tür işlemten her biri devletin üç hukuki fonksiyonuna tekabül eder³¹. Duguit'ye göre:

“Devlet, yasama fonksiyonu ile objektif hukuku formüle eder ve uygulamaya koyar. İdari fonksiyonuyla devlet, subjektif bir hukuki durum yaratır veya bireysel bir

³⁰ Alman hukukçular tarafından sistemli hale getirilen maddi ölçüt, esas olarak Fransız hukukçu Leon Duguit tarafından savunulmuştur (Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, AÜSBF Yayını, 1965, s. 12).

³¹ Bu konuda ayrıca Bkz. Ergun Özbudun (2004): s. 172 vd.

*işlemlerle yasal bir durumun doğması için gerekli şartı belirler. Yargı fonksiyonuyla devlet, ihlal veya uyuşmazlık halinde, bir hukuk kuralının veya hukuki bir durumun varlığını ve kapsamını belirtir ve buna uyulmasını sağlayacak tedbirlere karar verir*³².”

Maddi ölçütü savunan yazarlara göre, devlet fonksiyonları, bu fonksiyonları yerine getiren organlardan ayrı bir biçimde, sadece işlemin hukuki mahiyetine göre tanımlanmaktadır. Yasama fonksiyonu; hukuk dünyasında, *genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan* sonuçlar doğuran işlemler yapmak, yani kurallar koymaktır³³. Bu bakımdan devletin herhangi bir organı kural-işlem yaptığı zaman, yasama fonksiyonunu yerine getirmektedir.

Duguit’ye göre idari fonksiyon (yürütme fonksiyonu) ise:

*“Bu devletin, kendisiyle, hukuki işlemler yapmak, yani sübjektif hukuki durumlar doğurmak veya objektif bir hukuki durumun şartını belirlemek amacıyla iradesini açıkladığı fonksiyondur. Dolayısıyla, idari işlem daima bireysel ve somut bir işlemdir. Buna karşılık yasama işlemi, daima genel ve soyut bir hükümdür. Yasama işlemi bir hukuk kuralının ifadesidir; idari işlem ise bir hukuki durumun yaratılması veya şartıdır*³⁴.”

Bu açıdan idari fonksiyon, yasama fonksiyonundan daima bireysel ve somut işlemler yapması ile ayrılır. Mesela, bir memurun atama işleminin atanana kimseye

³² Leon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1923, s. 88’den aktaran Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000b, s. 357–358.

³³ Turan Güneş (1965): s. 13; Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1999, s. 9; Ergun Özbudun (2004): s. 172; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, Konya, Mimoza Yayınları, 2005, s. 165; Kemal Gözler (2000b): s. 358.

³⁴ Leon Duguit (1923): s. 102-103’ten aktaran Kemal Gözler (2000b): s. 358.

belirli yetkiler verdiği iddia edilemez. Çünkü yetkiler kanunla verilmiştir. Atama işlemi, kanunun uygulanması ve bir kişinin kanunun öngördüğü duruma (condition) sokulmasıdır. Dolayısıyla bu tür işlemlere, *şart-işlemler (actes-conditions)* ismi de verilir³⁵.

Yargı işlemleri, bir hukuki uyumsuzluğu, hukuka aykırılık iddialarını çözen işlemler olduğundan, yasama ve yürütme işlemlerinden ayrı bir mahiyete sahiptir. Maddi ölçütü savunan yazarların çoğu yargı fonksiyonunun kendisine özgü niteliğini kabul etmektedir³⁶. Yargı işleminin oluşabilmesi için öncelikle bir hukuka aykırılık iddiası ortaya atılacak, iddia mahkemece değerlendirilerek, varsa hukuka aykırılık tespit edilecek ve nihayet hukuka aykırılıkla ihlal edilen düzenin yeniden tesisi için müeyyide uygulanacaktır. Şu halde yargı fonksiyonu iddia-tespit-müeyyide aşamalarından oluşmaktadır³⁷.

Maddi ölçüt kabul edildiğinde karşımıza çıkan ilk sorun, idarenin düzenleyici işlemleridir. Tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler, maddi mahiyeti itibariyle kanundan ayrılamazlar³⁸. Öte yandan, yasama organı da maddi mahiyeti bireysel olan işlemlerde bulunabileceği gibi, meclis soruşturması örneğinde görüleceği üzere

³⁵ Ergun Özbudun (2004): s. 172.

³⁶ Ergun Özbudun (2004): s. 173.

³⁷ Kemal Gözler (2000b): s. 359.

³⁸ Duguít, idarenin düzenleyici işlemlerini maddi mahiyeti itibariyle yasama işlemi kabul ederek, idarenin bir işlemine konu olmalarının bu niteliği ortadan kaldırmayacağını savunmaktadır. İdari yargının denetimine tabi olması da bu niteliği etkilemez. Normal olarak düzenleyici işlem yapmak idarenin görev alanına girmez. Ancak kanunun açıkça yetki verdiği durumlarda, idarenin düzenleyici işlem yapması mümkündür (Leon Duguít (1923): s. 104-111'den aktaran Ergun Özbudun (2004): s. 173).

maddi mahiyeti itibariyle yargı fonksiyonu içerisinde yer alması gereken işlemler de yapabilirler.

2. Şekli Ölçüt

Raymond Carre de Malberg'in savunduğu şekli ölçüte göre, devlet fonksiyonları, bu fonksiyonları yerine getiren organa ve yapılış şekline göre tanımlanmalıdır. İşlemin maddi mahiyeti herhangi bir önem arz etmezken, sadece fonksiyonu yerine getiren organın kendisine has usullerle yaptığı işlemler ilgili organın işlemi kabul edilir³⁹. Dolayısıyla, yasama organının kendisine has usullerle yaptığı işlemler yasama işlemi, idare organının kendisine has usullerle yaptığı işlemler idari işlem, yargı organının kendisine has usullerle yaptığı işlemler yargısal işlemlerdir.

Malberg'e göre, yasama organından kanun adı altında ve kanunların hazırlanmasında belirlenen usullere uygun olarak çıkan her işlem kanun kuvvetine sahiptir. Tersinden hareket edersek; yürütme ve yargı organlarının yapacağı işlemler hiçbir zaman kanun kuvvetini haiz olamayacaktır. Öte yandan kanun ile yürütmenin düzenleyici işlemi arasında maddi mahiyet itibariyle bir fark bulunmasa da; aralarında güç farkı vardır. Şöyle ki; idarenin işlemleri kanuna tabidir ve ancak kanunların yürütülmesi için yapılabilir. Kanunun çizdiği sınırlar dışına taşarak idari,

³⁹ Carre de Malberg, kendi döneminde Fransa'da yürürlükte bulunan 1875 Anayasasında, yasama işlemlerinin mutlaka genel ve soyut, yürütme işlemlerinin ise daima bireysel ve somut olması gerektiğini emreden bir hüküm bulunmadığından hareketle, işlemlerin tanımlanmasında pozitif anayasa hukuku verilerine dayanılması gerektiğini savunmaktadır (Ergun Özbudun (2004): s. 174).

düzenleyici işlem yapmak mümkün değildir. Üstelik kanunla idarenin düzenleyici işlemleri her zaman için değiştirilebilir veya kaldırılabilir⁴⁰.

Şekli ölçütün, idari fonksiyonu kanunların uygulanmasından ibaret görmesi, bizi iki sonuca ulaştırmaktadır. İlki, idarenin, kanuna dayanmayan hiçbir işlemi yapamayacağıdır⁴¹. İkincisi ise, kanuna dayanmak şartıyla her konuda her türlü işlemi yapabileceğidir. Bu açıdan hem kanun, hem de bir kanuna dayanmak şartıyla idari işlem sınırsız bir alana sahiptir⁴².

B. 1921 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU

Olağanüstü şartlar altında çalışan bir meclisin ürünü olan 1921 Anayasası, hazırlandığı dönemin özelliklerine uygun olarak, bütün kuvvetlerin toplandığı TBMM'nin fiilen sahip olduğu yetkileri hukukileştirmeye yönelik anayasal bir metindir. Yirmi dört maddeden oluşan 1921 Anayasası, 1876 Kanun-u Esasi'yi açıkça yürürlükten kaldırmamış bulunsa da; yeni bir Türk devletinin kurulmakta olduğunun işaretidir⁴³.

1921 Anayasasının 1nci maddesi, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olacağını düzenlerken; 2nci maddesine göre, yürütme kuvveti ve yasama yetkisi,

⁴⁰ Raymond Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, Paris, 1920, s. 332-336'dan aktaran Kemal Gözler (2000b): s. 360–361.

⁴¹ İdari işlem, teşebbüs kudreti (puissance d'initiative) yönünden kanuna bağlıdır. İdare fonksiyonu da ancak kanunların egemenliği altında ve çizdiği sınırlar içerisinde yerine getirilebilir. İdare, koyduğu genel kurallara aykırı bireysel işlem yapamaz (Ergun Özbudun (2004): s. 175; Kemal Gözler (2000b): s. 361).

⁴² Ergun Özbudun (2004): s. 174–175.

⁴³ Ergun Özbudun (2004): s. 28.

halkın tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde görünür ve toplanır. Bu husus, 3ncü maddede yer alan, Türkiye Devletinin BMM'nce yönetileceği ve yürütme kuvvetini yerine getirecek kurulun BMM hükümeti adını taşıyacağı düzenlemesiyle; Bakanlar Kurulunun BMM'nin çıkaracağı özel kanun çerçevesinde faaliyette bulunması (m. 7), bakanların tek tek BMM'nce seçilmesi, BMM'nin bakanları her zaman görevden alabilmesi veya yol gösterebilmesi (m. 8), BMM Başkanının Bakanlar Kurulunda doğal başkanı sayılması (m. 9), Bakanlar Kurulunun BMM'ye karşı kullanacağı bir silahının bulunmaması ve Devlet Başkanlığının kurulmamasıyla birlikte düşünüldüğünde, sistemin tipik bir meclis hükümeti sistemi olduğunu kanıtlamaktadır.

BMM'nin yetkileri, genel olarak, 7nci maddede sayılmıştır. Buna göre, şer'i emirleri yerine getirmek; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; anlaşma, barış ve vatani korumak için savaş ilan etmek gibi hukuki konular BMM'nin yetkisindedir. BMM, kanunla düzenlemeye giderken, halkın ihtiyacını ve zamanın şartlarını gözetmek durumundadır (m. 7). Ancak 7nci madde BMM'yi sınırlayan bir hüküm olarak görülemez. Tüm yetkiler BMM'de toplanmıştır. Üstelik anayasanın da herhangi bir kanun gibi yapılmış bulunması, bir başka deyişle 1921 Anayasasının yumuşak bir anayasa olması, BMM'nin anayasayı da her zaman için değiştirebileceği anlamına gelmektedir.

C. 1924 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU

1924 Anayasası, 5nci maddesiyle, yasama yetkisi ve yürütme erkinin Büyük Millet Meclisinde toplandığını düzenlemiştir. İlk bakışta, yasama ve yürütme fonksiyonlarını Büyük Millet Meclisinde toplamasından hareketle, kuvvetler

birliğinin kabul edildiği sylenebilir⁴⁴. Ancak 6ncı maddedeki yasama yetkisinin bizzat meclisçe kullanılacağı hkm ile 7nci maddedeki yürütme yetkisinin meclisçe seçilecek Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanılacağı hkm beraber değerlendirildiğinde, kuvvetler ayrılığının gerçekleştirildiği grlmektedir⁴⁵. Meclisin yürütme yetkisini bizzat kullanması veya yürütme organı yerine geçerek idari işlemler yapabilmesi; Cumhurbaşkanı ve tayin edeceği Bakanlar Kurulunun yürütme yetkisinin doğrudan anayasadan kaynaklanması sebebiyle mümkün deđildir⁴⁶. Ayrıca yürütme organı, mahfuz bir düzenleme alanına sahip değerdir ve yapacağı idari işlemlerin de mutlaka kanuni bir dayanağının olması gerekmektedir⁴⁷.

Yasama yetkisi, 1924 Anayasasının 26ncı maddesinde sayıldığı üzere: *“kanun koymak, kanunlarda değerlik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, devletlerle sözleşme, andlaşma ve barış yapmak, harb ilan etmek, devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları hafifletmek ve değeriftirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek”* görevlerini içermektedir. Her ne kadar maddenin sonunda *gibi*

⁴⁴ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul, İ Yayını, 1982, s. 88–90.

⁴⁵ Bülent Tanör (2004): s. 296.

⁴⁶ Ergun zbudun (2004): s. 177. Bunun tek istisnası olarak, 1924 Anayasasının 52nci maddesinde ngrlmş bulunan, tüzüklerin kanuna aykırı olduğu yönündeki iddiaların TBMM’nce zmleneceği hkm gösterilebilir.

⁴⁷ 1924 Ay. m. 52.

görevler geçmekte ise de; bununla amaçlanan yasama yetkisinin Anayasanın 26 ve diğer maddelerinde ifadesini bulan kapsamını genişletmek değil, meclisin yetkilerinin değişik adlar altında devredilmesini önlemektir⁴⁸.

D. 1961 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU

1961 Anayasası, 1924 Anayasasıyla başlayan kuvvetler ayrılığını tek farkla devam ettirmektedir. Artık, Milli Mücadele döneminin etkisiyle TBMM’de toplanan kuvvetlerden yürütme, TBMM’de belirmemektedir. Özbudun’un özlü deyişiyle; *fonksiyonlar ayrılığı, 1924 Anayasasında ne ölçüde mevcutsa, ne eksik ne fazla olarak, 1961 Anayasasında da o ölçüde mevcuttur*⁴⁹.

Yasama yetkisinin kapsamı bakımından, 1961 Anayasası, kanun koymayı, değiştirmeyi ve kaldırmayı; devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmeyi ve kabul etmeyi; para basılmasına, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermeyi; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmayı; silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin vermeyi saymıştır⁵⁰. Şüphesiz, anayasanın diğer maddelerinde TBMM’ye verilen görev ve yetkiler de yasama yetkisinin kapsamına girmektedir.

1961 Anayasasının 64ncü maddesinde 1971 yılında yapılan değişiklikle, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilebilmesi imkânı yaratılmıştır. Bu durum, meclisin çıkartacağı yetki kanunu kapsamında da

⁴⁸ Nitekim 26ncı madde: *...Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar* şeklinde bitmektedir.

⁴⁹ Ergun Özbudun (2004): s. 178.

⁵⁰ 1961 Ay. m. 64–66. Orhan Aldıkaçtı (1982): s. 282–291.

olsa; yürütme organına kanunlarda değişiklik yapma olanağını vermesi nedeniyle, Türk anayasa geleneğinden önemli bir sapma olarak değerlendirilmektedir⁵¹.

E. 1982 ANAYASASINDA YASAMA FONKSİYONU

1982 Anayasası, egemenliğin Türk Milletine ait olduğunu belirterek, Anayasanın koyduğu esaslar çerçevesinde yetkili organlarca kullanılacağını öngörmüştür⁵². Bu organlar; yasama yetkisini kullanacak olan TBMM, yürütme yetkisi ve görevini kullanıp yerine getirecek olan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile yargı yetkisini kullanacak olan bağımsız mahkemelerdir⁵³. Ne var ki, Anayasamız yasama yetkisini tanımlamamıştır. Ancak, hem 7nci maddenin Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca verilen gerekçesinden, hem de *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Görev ve Yetkileri* başlığını taşıyan 87nci maddesindeki *kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak* ifadesinden hareketle, Anayasanın yasama yetkisine bakışı anlaşılmaktadır⁵⁴. Öte yandan, yasama yetkisinin kapsamına, 87nci maddede sayılan görev ve yetkiler ile Anayasanın diğer maddelerinde TBMM'ye verilmiş bulunan görev ve yetkiler de girmektedir⁵⁵.

⁵¹ Lütfi Duran, "Kanun Hükmünde Kararname", *Amme İdaresi Dergisi*, 1975, C. 8, S. 2, s. 4; Ergun Özbudun (2004): s. 179–180. Kuzu ve Gözler ise, Türk hukukunda yürütme organına düzenleme yetkisi tanınmasının 1876'den beri varolduğundan hareket etmekte; dolayısıyla sapma olarak görmemektedirler (Burhan Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1985, s. 233-289; Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000a, s. 12-22).

⁵² 1982 Ay. m. 6.

⁵³ 1982 Ay. m. 7, 8, 9.

⁵⁴ Ergun Özbudun (2004): s. 187.

⁵⁵ Kemal Gözler (2000b): s. 368–369.

F. YASAMA YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ

Yasama yetkisinin genellik, ilkelik (aslilik) ve devredilmezlik olmak üzere üç temel özelliği vardır.

1. Yasama Yetkisinin Genelliği

Yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenlemeye gidilebilecek alanın konu yönünden sınırlandırılmadığı anlamına gelir⁵⁶. Yasa koyucu, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her alanı kanunla düzenleyebilir, hukuk düzeninin sınırlarını tespit edebilir. Kanunla düzenlenmemiş bir alan hukuk açısından boş bir alandır⁵⁷.

Yasama yetkisinin genelliğinin içerdiği bir diğer husus, yürütme organına bırakılmış mahfuz bir düzenleme sahasının bulunmamasıdır⁵⁸. Mahfuz bir düzenleme sahasının bulunmaması, genelliğin doğal sonucudur. Anayasaya uygun olmak kaydıyla dilediği alanı, istediği şekilde düzenleyebilecek yasama organı karşısında yürütme, ancak yasama organının kendisine tanıdığı yetkilere uygun hareket edebilir, düzenleme yapabilir.

⁵⁶ Ergun Özbudun (2004): s. 191; Yavuz Atar (2005): s. 166; Kemal Gözler (2000b): s. 364; Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s. 256.

⁵⁷ Devletin, anayasadan veya kurucu organdan sonra düzenini kuran, bu düzenin maddi alanını belirleyen yasama organıdır. TBMM tarafından hukuk alanı içine alınmayan bir sosyal olay, hukuk için varolmayan bir alandır. Devlet için varolmayan bir alanda herhangi bir devlet faaliyeti ya da işlemi düşünülemez (Turan Güneş (1965): s. 42).

⁵⁸ Ergun Özbudun (2004): s. 191; Turan Güneş (1965): s. 41; Burhan Kuzu, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, s. 35.

Yasama yetkisinin genelliğinin içerdiği son husus, yasama organının bir konuyu düzenlerken istediği kadar ayrıntılı düzenlemeler yapabilmesidir. Bu kapsamda bir konuyu olabildiğince ayrıntılı düzenleyerek idare organına sadece bağlı yetkiler tanıyabilir. Dolayısıyla idareye bir düzenleme alanı bırakmayabilir. Kuşkusuz, süratle değişen koşullar karşısında, hayli ayrıntılı düzenlemeler yaparak idare organının elini kolunu bağlamak yerine, genel kurallar koyarak ayrıntının düzenlenmesinin idare organına bırakılması, iyi yönetim gereklerine ve yasama organının yapısına uygun olabilir⁵⁹. Ancak yasama organının bu konuda bir hukuki yükümlülüğü bulunmamaktadır⁶⁰.

Teziç'e göre; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi (Ay. m. 107) genelliğin tek istisnasıdır⁶¹. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığının içyapısı ve işleyişi düzenlenebilmekte, kişiler üstünde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Duran, bu

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, "*yasama organının, yapısı bakımından, ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tespit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taallük eden hususların düzenlenmesi için hükümeti görevlendirmesini*" yasama yetkisi içerisinde kabul etmekte ve yürütme organına yetki devri olarak görmemektedir (AYM'nin 28.03.1963 günlü, E.1963/3, K.1963/71 sayılı kararı, RG:18.10.1963/11534, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-071.htm> , AYM'nin 16.06.1964 günlü, E.1963/101, K.1964/49 sayılı kararı, RG:26.09.1964/11817, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1964/K1964-49.HTM>).

⁶⁰ Ergun Özbudun (2004): s. 191.

⁶¹ Erdoğan Teziç (2004): s. 15.

sebeple kararname ile düzenlemeyi, tam ve gerçek anlamı ile özerk bir düzenleme işlemi kabul etmemektedir⁶².

2. Yasama Yetkisinin İlkeliği (Asliliği)

Yasama yetkisinin ilkeliği, yasama organının herhangi bir konuyu arada başka bir işlem bulunmaksızın, ilk elden düzenleyip hukuk alanına dâhil edebilmesidir. Yasama yetkisinin ilkeliği, ülkemizde yasama ile yürütme fonksiyonları arasındaki en önemli farklılığa işaret eder. Bir kere, yukarıda belirtildiği üzere, mahfuz bir düzenleme alanı bulunmayan yürütme organının, kanuna dayanmayan hukuki işlemler yapmasına imkân yoktur. İşlemin sübjektif veya düzenleyici olması bu durumu değiştirmez. Yürütmenin, sadece kanunların uygulanmasından ibaret görülmesi, kanunun olmadığı yerde yürütmenin de bulunmayacağı şeklinde de anlaşılabilir⁶³. Dolayısıyla yürütme organının işlemleri, kanunu izleyen, kanundan kaynaklanan (secundum legem) işlemlerdir⁶⁴.

Kanunlarla anayasa arasında ise; kanunlarla idari işlemler arasındaki ilişkiden farklı bir ilişki görülmektedir. Şöyle ki; idari işlemler kanuna dayanan ve kanunun uygulanmasını sağlayan işlemler olarak ortaya çıkarken; kanunlar, anayasaya dayanan, anayasayı uygulayıcı işlemler olmak zorunda değildir. Ayrıca anayasada düzenlenmemiş bir hususu kanunla ilkelden düzenlemek de mümkündür⁶⁵. Anayasa-kanun ilişkisinde önemli olan kanunların anayasaya aykırı düzenlemeler

⁶² Lütfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?” , *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, İstanbul, 1985, s. 40.

⁶³ Turan Güneş (1965): s. 41.

⁶⁴ Ergun Özbudun (2004): s. 191.

⁶⁵ Kemal Gözler (2000b): s. 367.

getirmemesidir. Başka bir ifadeyle, kanun anayasa karşısında *secundum legem* değil sadece *intra legem*'dir⁶⁶. Yasama organı, anayasadan aldığı genel yetki ile herhangi bir metne dayanmadan düzenlemeye gidebilir. Bu ilkel düzenleme yetkisi yasama organının girişim kudretinden doğmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de; idari işlemin *bir kanunu uygulama maksadıyla düzenlenmesine* dikkat çekmekte, kanunun ise “*konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koyduğunu* vurgulamaktadır”⁶⁷.

Kanunun uygulanmasını sağlayacak işlemler yaparken, kanuna dayanmak zorunda olan idare için bu durum, hem bir görev hem de bir hukuki yükümlülük içermektedir. Hâlbuki yasama organı böyle bir yükümlülük altında bulunmamaktadır. Anayasanın ruhuna uygun, amaçlarını gerçekleştirecek kanunları çıkarması pekâlâ beklenir. Ancak yasama organının yükümlülüğü sadece siyasideir. Bu bağlamda, 1961 Anayasasının Geçici 7nci maddesi ile 1982 Anayasasının Geçici 8nci maddesinde yer alan, bazı kanunların belli sürelerde çıkarılmasını öngören hükümlerin de hukuki açıdan bir müeyyidesi bulunmamaktadır⁶⁸.

Buna karşılık Atar, anayasanın belli bir sürede çıkarılmasını emrettiği kanunlar ile temel hak ve hürriyetlerin uygulamaya konmasını sağlayacak kanunların

⁶⁶ Ergun Özbudun (2004): s. 192. Gözler, Özbudun'un *intra legem - secundum legem* kullanımı yerine, anayasa - kanun ilişkisinde, *intra constitutionem - secundum constitutionem* kullanımını daha uygun bulmaktadır (Kemal Gözler (2000b): s. 367).

⁶⁷ AYM'nin 06.07.1965 günlü, E.1965/16, K.1695/41 sayılı kararı, RG:04.11.1965/12142, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-41.HTM> , AYM'nin 03.05.1966 günlü, E.1966/4, K.1966/25 sayılı kararı, RG:11.07.1966/12345, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1966/K1966-25.HTM>

⁶⁸ Ergun Özbudun (2004): s. 192.

çıkarılmaması nedeniyle zarara uğrayan kişilerin, yasama organına karşı genel mahkemelerde tazminat davası açabilmeleri gerektiğini savunmaktadır⁶⁹. Kanımızca, anayasa koyucu, belli sürede çıkarılmasını istediği kanunların veya temel hak ve özgürlüklerin uygulamaya konmasına ilişkin kanunların çıkarılmamasına bir müeyyide öngörmek istese, bunu anayasada düzenleyebilirdi⁷⁰.

3. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği

Yasama yetkisinin devredilmezliği, 1982 Anayasasının 7nci maddesinde; *“yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez”* şeklinde düzenlenmiştir. Benzer şekilde hükümlere 1924 ve 1961 Anayasalarında da rastlamak mümkündür⁷¹. Anayasalarda bu tip hükümler bulunmasa bile; yasama yetkisinin devredilmesi imkânı yoktur. Şöyle ki; kamu hukukunda yalnız yasama organı değil tüm devlet organları, anayasa veya kanunlardan aldığı yetkileri, ilgili metinde açık bir izin bulunmadıkça başka bir organa devredemez⁷².

Anayasamızın 7nci maddesinde düzenlenmiş yasama yetkisinin kapsamını belirlemek, devredilmezliğin mahiyetini tespit etmek açısından önemlidir. Ancak, daha önce de belirtildiği üzere, Anayasamızda yasama yetkisinin bir tanımı

⁶⁹ Yavuz Atar (2005): s. 168.

⁷⁰ Aksi yönde görüş için Bkz. İbrahim Özden Kaboğlu, *Anayasa Yargısı*, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s. 90-94.

⁷¹ 1924 Ay. m. 6: *Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır.* 1924 Ay. m. 26: *...gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.* 1961 Ay. m. 5: *Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*

⁷² Ergun Özbudun (2004): s. 192–193.

bulunmamaktadır. Bir kere, yasama yetkisi ile genel, soyut, objektif, kişilik-dışı hukuk kuralları koyulması yetkisinin kastedilmediği açıktır. Çünkü yürütme organı, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında, düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptir⁷³. Bu bağlamda devredilemez olan; kanun adı altında veya kanun adı taşımaksızın kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisidir. Hukuki işlemler, ancak aynı nitelikteki işlemlerle değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilirler. Eğer bir hukuki işlem, kanunda değişiklik yapıyor veya kanunu yürürlükten kaldırıyorsa, kanun gücündedir. Ayrıca, bir hukuki işlemle, önceden herhangi bir düzenlemeye konu olmamış alan ilk elden düzenlenmekteyse, söz konusu işlemin kanun gücünde olduğundan şüphe edilemez⁷⁴. Öte yandan, anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar başka bir organ tarafından düzenlemeye konu edilemez. Yasama organı kanunla düzenlemeye giderken; asli kuralları koyup, tali ve uygulamaya ilişkin kuralları idarenin düzenleyici işlemlerine bırakabilir⁷⁵.

Bununla beraber, kanun adı altında veya kanun adı taşımaksızın kanun gücüne sahip hukuki işlemler yapma yetkisi yanında, anayasamızın 87nci maddesi ve diğer hükümlerinde TBMM'ye verdiği görev ve yetkiler de yasama yetkisi, dolayısıyla devredilmezlik kapsamına girmektedir⁷⁶.

⁷³ 1924 Ay. m. 52, 1961 Ay. m. 107, 113, 1982 Ay. m. 115, 124.

⁷⁴ Ergun Özbudun (2004): s. 193.

⁷⁵ Erdoğan Teziç (2004): s. 17.

⁷⁶ Kemal Gözler (2000b): s. 368–369.

II. YASAMA İŞLEMLERİ

Parlamentoyu (meclis), yasama, devlet bütçesini çıkarma, hükümeti denetleme görevlerini yerine getiren kurul veya kurullar olarak tanımlamıştık. İşte parlamento, bu görev ve yetkilerini, en genel anlamıyla, belli bir sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıyla yerine getirir ve kullanır⁷⁷. Parlamantonun irade açıklaması kanun ve parlamento kararı olmak üzere iki temel kategoriye⁷⁸ ayrılabilir. Şüphesiz, İba'nın da belirttiği gibi; kanun veya parlamento kararı olarak ortaya çıkmayan işlemlerle de karşılaşmak olasıdır⁷⁹.

1982 Anayasasının yasama yetkisine bakışı bağlamında, 87nci maddesini bir bütün⁸⁰ halinde göz önünde bulundurursak, TBMM'nin görev ve yetkilerini kanun veya karar şeklindeki işlemlerle kullanacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

⁷⁷ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2004a, s. 215.

⁷⁸ Başka bir deyişle *siyahlı ikizler* (Erdoğan Teziç, "Parlamento Kararı ve Kanun", *Anayasa Yargısı*, 1989, C.5, s. 49). Ayrıca bkz. Erdoğan Teziç, *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İstanbul, İÜHF Yayını, 1972a.

⁷⁹ Bilgiye sunma işlemleri, hukuki açıdan yasama işlemi niteliği taşımakta, ancak ne bir kanuna ne de bir karara yol açmaktadır (Şeref İba (2006): s. 128–129).

⁸⁰ Ay. m. 87: "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap *kanun tasarılarını* görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına *karar vermek*; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına *karar vermek* ve Anayasasının diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

A. KANUN

Kanun⁸¹, Turan Güneş'in belirttiği üzere, ilk kez *Jean-Jacques Rousseau* tarafından; *ortak yararı ilgilendiren bir konu üzerinde genel iradenin aleni ve resmi tezahürü* olarak tanımlanmıştır⁸². Aynı zamanda Rousseau, kanunun şeklini ve konusunu birbirinden ayırmış; şekilden kanunu yapan makamın, konudan ise üzerinde karar verilen şeyin anlaşılması gerektiğini savunmuştur⁸³. Böylece kuvvetler ayrılığından yasamaya düşen payı, *kanun yapma kudretini*, belirlemekte iki ölçütten biri olan maddi ölçütün fikir babası olmuştur.

1. Maddi Anlamda Kanun

Maddi anlamda kanun, genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan kurallar koyar⁸⁴. İşlemin yasama organı tarafından yapılması önemli değildir⁸⁵. Eğer bir işlem bu nitelikleri taşıyorsa yasama işlemi, taşımiyorsa idari işlemdir⁸⁶. Maddi ölçütü savunan Duguit, kanunun *genellik* ve *emredicilik* olmak üzere iki temel özelliğe sahip olduğunu kabul etmiştir⁸⁷. Ancak maddi kanun anlayışını savunan yazarlar arasında görüş birliği bulunmamaktadır. Bir görüş kanunun genelliğinden

⁸¹ Kanun, Yunanca kökenli bir kelimedir (Adnan Güriz (1999): s. 126).

⁸² Turan Güneş (1965): s. 9; Jean Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, çev. Alpagut Erenuluğ, Ankara, Öteki Yayınevi, 1999, s. 75–76.

⁸³ Jean Jacques Rousseau (1999): s. 77.

⁸⁴ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu (2004): s. 272; Yavuz Atar (2005): s. 170; Server Tanilli (1993): s. 299–300.

⁸⁵ Erdoğan Teziç (2004): s. 14.

⁸⁶ Kemal Gözler (2000b): s. 399.

⁸⁷ Turan Güneş (1965): s. 12.

hareket ederken, diğerk görüş kanunun bir hukuk kuralı olmasına vurgu yapmaktadır⁸⁸.

a. Kanunun Genelliği

Kanunun genelliği herkes için uygulanabilecek kurallar içermesinden ileri gelir. Kanunun bir niteliği olarak genelliği, Aristoteles'e kadar geri götürebiliriz⁸⁹. Genellik asıl anlamını Rousseau'da kanunun genel iradeye dayanması ve genel bir meseleyi düzenlemesi olarak iki farklı şekilde bulur⁹⁰. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinde Rousseau'nun izleri görülecektir⁹¹. Kanunun bireylere *hukuki güvenlik*⁹² sağlayan bir araç olarak görülmesi, *hukuk devletinin*⁹³ düşünsel altyapısını oluşturacaktır.

⁸⁸ Erdoğan Teziç (1972a): s. 34.

⁸⁹ Erdoğan Teziç (1972a): s. 34.

⁹⁰ İlhan F. Akın (1987): s. 165–167. Genel, objektif ve gayri şahsi işlemler kanundur ve genel irade tarafından yapılması gerekir (Turan Güneş (1965): s. 10). Rousseaucu kanun anlayışında, kanun, sadece kanunilik rejimini sağlama aracı olarak görülüyor, aynı zamanda halkın genel kuralların yapım sürecine katılmasının gerekliliğine işaret ediyordu (Erdoğan Teziç (1972a): s. 34-35).

⁹¹ Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi m. 7: “*Kanun genel iradenin tezahürüdür; cezalandırma da, himaye de herkes için aynıdır. Bütün vatandaşlar onun gözünde eşittirler*”

⁹² *Hukuki güvenlik*, hukuk devletinin siyasal iktidarı sınırlama, kurallara bağlama çabasıyla oluşturduğu hukuki durumun özünde yer alır. Kişinin devletle ilişkilerinde bugün ve geleceğe ilişkin güven duyması demektir (Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005, s. 114). Hukuk devleti tanımlanırken ilk akla gelen vatandaşların hukuki güvenlik içerisinde buldukları sistem olmasıdır (Ergun Özbudun (2004): s. 113).

⁹³ *Hukuk devleti*, hukuka dayanan, hukuk sayesinde varolan devlet demektir (Mustafa Erdoğan (2005): s. 113). Modern liberal siyaset felsefesinin sosyo-politik örgütlenmeye ilişkin olarak öngördüğu temel değerlerden birini ifade etmektedir. Liberal düşüncenin ana fikrinin devletin sınırlanması olduğunu

Kanunun genel olması; özel ya da geçici bir durumu düzenlemeyeceği, belli bir kişiye yönelik hükümler içermeyeceği anlamına gelir. Fakat bütün vatandaşların statüsünü belirlemesi beklenemez. Kanun hükümlerinin uygulanabileceği herkese yönelik düzenlemeleri içermesi yeterlidir.

Kanunun sürekliliği zaman içerisindeki genelliği ifade eder ve bu açıdan genelliğin bir yönüdür, uygulanma sayısı ile ilgili değildir⁹⁴. Aynı şartlar karşısında uygulanabilirliği kanunun sürekliliğine işaret eder. Tek bir defa uygulanmış olması sürekliliği ortadan kaldırmaz⁹⁵.

Rousseau'nun kanun anlayışı dışında kanunun bir kural oluşundan hareket eden yazarlar, her kuralın zorunlu olarak genelliğe sahip olacağını belirtmektedirler. Fizik kanunlarıyla hukuk kanunları arasında bağlantı kuran bu görüş, hukuk kurallarının olması gerekeni gösterdiği, mutlak bir değerinin bulunmadığını atlamaktadır⁹⁶.

Duguit, siyasal iktidarı elinde bulunduranların keyfi davranışları karşısında kanunun genelliğini, kişileri koruyacak bir araç olarak görüyordu, dolayısıyla

dikkate aldığımızda, araçsal bir varlık olarak görülen devletin hukukla sınırlandırılması, onun kaba güçten arındırılarak ahlaklaştırılmasını sağlar (Mustafa Erdoğan, *Anayasa ve Özgürlük*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002, s. 17). Genel, eşit, soyut, geçmişe yürümeyen kuralların varlığı ile çıkacak anlaşmazlıkların bağımsız ve tarafsız yargı organlarıca karara bağlanması, hukuk devletinin günümüzde de keyfi ve ceberrut devlete karşı bulunan en etkili panzehir olduğunu göstermektedir (Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005, s. 24).

⁹⁴ Erdoğan Teziç (1972a): s. 35.

⁹⁵ Kanunun sürekliliği, Duguit dâhil pek çok yazarca kanunun temel unsuru kabul edilmektedir (Turan Güneş (1965): s. 13–14).

⁹⁶ Montesquieu'ye göre kanunlar, geniş anlamıyla eşyanın tabiatından doğan zorunlu ilişkilerdir (Erdoğan Teziç (1972a): s. 36).

genellik kanunun var oluş sebebiydi. Liberal devlet anlayışına uygun düşen bu görüş, devletin mümkün olduğu kadar sosyal hayata az müdahale etmesinden hareket etmekteydi⁹⁷.

b. Kanunun Bir Hukuk Kuralı Oluşu

Maddi ölçütü savunan ikinci görüş, kanunun hukuk kuralı oluşuna vurgu yapmaktadır. Buna göre; eğer bir kural hak doğuruyorsa kanunun konusudur. Hukuk kuralı bireylere yeni haklar tanıyan veya mükellefiyetler getiren işlemlerdir⁹⁸. Bununla beraber, tek bir kişiye yönelik düzenlemeler de hukuk kuralı olması sebebiyle kanunun konusudur.

Alman hukukuna göre maddi anlamda kanun, anayasanın, içeriğinden hareket ederek şekli yasama yollarının kullanılmasını istediği düzenlemeleri yani kanun adı altında ve kanunun yapılması için gereken yolların tüketilmesiyle yapılan yasama işlemlerini ifade eder⁹⁹. Kanun, bireyin sadece hukuki statüsünde değişiklik yapan işlemler olarak görülmektedir. Kanunu bir hukuk kuralı olarak görenler, teorinin kanun ile kararnameyi ayırmakta büyük yarar sağladığını iddia etmektedirler. Genel veya özel olsun kişilerin statüsünde değişiklik yapmayan, önceden konmuş hukuk kurallarının uygulanmasını sağlayan işlemler kararnamedir. Buna karşılık, idari makamların birey haklarıyla ilgili yaptığı tüzükler, hukuk kuralı yaratmaları sebebiyle maddi anlamda kanun sayılırlar. Hâlbuki yasama organınca bireylerin

⁹⁷ Duguit, zamanla devletin müdahalesinin zorunlu olduğunu kabul etmiştir (Erdoğan Teziç (1972a): s. 36).

⁹⁸ Alman hukukçuları tarafından savunulmuştur. Jellinek, kanunu yeni bir hak doğurması ile nitelemektedir (Erdoğan Teziç (1972a): s. 37).

⁹⁹ Erdoğan Teziç (1972a): s. 37.

hukuki statüsüyle ilgili olmayan işlemler de yapılır ve bu işlemler maddi anlamda kanun sayılmazlar. İdari işlem birey için yeni bir hukuki durum doğurmayan işlemdir¹⁰⁰.

Montesquieu'nun da kuvvetler ayrılığı teorisi ile amaçladığı, bireyin güvenliği ve hürriyetidir¹⁰¹. Devlet fonksiyonlarını maddi ölçüte göre ayırmış; yasamayı birey haklarını düzenleme olarak görmüştür¹⁰². İster kanunun genelliğine, isterse kanunun bir hukuk kuralı oluşuna dayansın, maddi ölçüt hukuki olmaktan çok politik ve tarihi sebeplere dayanmaktadır¹⁰³. Bu açıdan sağlam hukuki temellere sahip değildir¹⁰⁴.

2. Şekli Anlamda Kanun

Şekli kanun anlayışı, kanunun içeriğini ya da kapsamını dikkate almaz¹⁰⁵. Önemli olan kanunu yapan organdır¹⁰⁶. Carre de Malberg'in savunduğu şekli anlayış,

¹⁰⁰ Avrupa'da meşruti monarşilerin kurulduğu dönemde, parlamentonun yapacağı kanunlarla düzenleyeceği konular ile kralın kararname ile düzenleyeceği konuların birbirinden ayrılması gerekiyordu. Almanya'da büyük tartışmalara yol açan bu husus, ferman şeklindeki anayasalarda birey haklarını düzenleyecek işlemlerin yapılmasına parlamentoların katılması esasını getirerek belli bir çözüme ulaştırdı. Kralın çıkarttığı kararnameler sadece idari işleri düzenleyebilirdi. Aynı zamanda bütün yetkilerin sahibi olan kral, meclise bırakmadığı yetkileri elinde tutuyordu. Dolayısıyla birey hakları dışındaki her konuyu serbestçe düzenleyebilirdi (Erdoğan Teziç (1972a): s. 38–39).

¹⁰¹ Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler)*, İstanbul, İÜHF Yayını, 1971, s. 363.

¹⁰² Bkz. yukarıda s. 4 dipnot 12.

¹⁰³ Turan Güneş (1965): s. 15.

¹⁰⁴ Kemal Gözler (2004a): s. 211–212.

¹⁰⁵ Server Tanilli (1993): s. 300.

kanunu, yasama organınca kanun yapma usulüne uygun olarak alınan her karar şeklinde tanımlar. Kanunların özel veya genel olmasının bir önemi yoktur. Yasama organı daha önce koymuş olduğu kuralların dışına çıkabilir¹⁰⁷. Kanun, herkesi bağlayan üstün bir kuraldır. Üstünlüğü milli iradenin temsilcisi sayılan parlamentoya dayanır. Kanunla düzenleme alanı sınırsızdır. Bütün devlet faaliyetleri kanunla düzenlenebilir. Yürütme organı da kanunlara uymak zorundadır. Bu yüzden kanun onu yapan organa ve yapılış usulüne göre tanımlanmalıdır. Diğer yandan yasama asli bir görevdir. Yürütme tarafından herhangi bir işlem yapılabilmesi için o alanın önceden kanunla düzenlenmiş olması gerekir¹⁰⁸.

Tarihsel gelişimlere baktığımızda görüldüğü gibi, parlamentolar çoğu zaman otoriter hükümetlere karşı hürriyetlerin koruyucusu olmaktaydı. Zamanla kanun koymak ve bakanların faaliyetlerini denetlemek yetkisi yasamayı yürütme karşısında üstün hale getirdi¹⁰⁹.

Maddi kanun anlayışından şekli kanun anlayışına geçilmesinde On Dokuzuncu Yüzyılın sanayileşmekte olan toplumlarında doğan sosyal sorunların çözümlenmesi ihtiyacı rol oynamıştır. Devletin sosyal hayata müdahale edebilmesi parlamentoların bu konuları kanunlarla düzenlemesiyle mümkündür. Bir yandan parlamentolar üstün konuma gelirken temsilcilerinin seçmenlerin isteklerini dikkate alarak hareket edeceği, böylece çıkarılan kanunlarla sosyal dengenin sağlanacağı ve hürriyetlerin korunacağı kabul ediliyordu¹¹⁰.

¹⁰⁶ Yavuz Atar (2005): s. 169–170.

¹⁰⁷ Turan Güneş (1965): s. 27.

¹⁰⁸ Kemal Gözler (2000b): s. 361.

¹⁰⁹ Erdoğan Teziç (1972a): s. 40.

¹¹⁰ Erdoğan Teziç (1972a): s. 41.

Maddi ölçüt, yasama yetkisini sınırlamak için hareket ederken, şekli ölçüt müdahaleci devlete imkân tanyordu. Hukuken her alanı düzenleme yetkisi bulunan parlamento, gelişmekte olan bir toplumda politik bir zorunluluk olarak çözümler getiren işlemler yapmak zorundaydı¹¹¹.

Liberal devlet anlayışında meydana gelen değişmeler, yönetilen demokrasiden, iktidar fonksiyonunun müdahaleci yorumuna bağlı olan yöneten demokrasiye geçişe işaret etmektedir. Ezilen sınıfların siyasi iktidara ağırlıklarını koymaya başlaması, sosyal hayatın yeniden düzenlenmesine, yeni kanunlar yapılmasına neden oldu. Rasyonel bir düzenin kurulması için ihtiyaç duyulan kuvvetli iktidarın elindeki tek vasıta olan kanunla, karşılaştığı meseleleri çözmek zorunda kaldı. Artık kanuna adil olup olmaması bakımından değil, siyasi yerindelik penceresinden bakılmaktadır¹¹².

Kanun koyucunun her meseleyi kanunla düzenlemesi, kanunun değer kaybetmesine yol açarken; devlet organları arasında üstünlük, her şeyi kanunla düzenleyebilme yetkisi sayesinde kanun koyucuya geçmektedir. Şekli ölçütü savunanlar kanun koyucunun neredeyse sınırsız müdahalesini kabul etmişlerdir. Şekli kanun anlayışı, anayasal, politik, ekonomik ve sosyal gerçeklere uygundur. Ne var ki; tekniğin ilerlemesiyle devlet faaliyetlerindeki değişiklik ve çeşitlilik düzenleme faaliyetini teknokrasi ve bürokrasiye ihtiyaç duyar hale getirmiştir. Çoğu zaman ortaya çıkan meselelerde güçlüklerle karşılaşan parlamento, ayrıntılı düzenlemelere gitmek yerine soyut düzenlemeler getirerek, yürütmeye bunun içini

¹¹¹ Erdoğan Teziç (1972a): s. 41.

¹¹² Georges Burdeau, “Essai sur l’évolution de la notion de la loi en droit Français”, *Archives de philosophie et de sociologie Juridique*, nos. 1–2, Paris, 1939, s. 53’ten aktaran Erdoğan Teziç (1972a): s. 42.

doldurma, geniş düzenlemeler yapma imkanı tanımaktadır. Anayasalar düzeyinde alınan tedbirlere rağmen yasamanın üstünlüğü, kanun egemenliği gibi kavramlar eski değerlerinden çok şey kaybetmişlerdir¹¹³.

3. 1982 Anayasasının Kanun Anlayışı

1982 Anayasasının yasama yetkisini tanımlamadığını daha önce belirtmiştik. Aynı şekilde kanunun da mutlaka bir kural işlem olacağına dair herhangi bir düzenleme yoktur¹¹⁴. Uygulamada ise bir kişiye yönelik çıkarılmış, genel nitelikte olmayan kanunlara rastlanılmaktadır¹¹⁵. Keza, Anayasanın 115 ve 124ncü maddeleriyle yürütme organına, kanunlara uygun olmak şartıyla düzenleyici işlem yapabilme imkânı tanınmıştır. Şu halde Türk hukukunda kanunun maddi ölçüte göre değil şekli ve organik ölçüte göre tanımlandığı iddia edilebilir. Kanun, TBMM tarafından bu ad altında ve kanun için öngörölmüş şekil şartlarına uygun olarak yapılmış işlemdir.

¹¹³ Erdoğan Teziç (1972a): s. 43.

¹¹⁴ Ergun Özbudun (2004): s. 190.

¹¹⁵ 24.10.1934 gün ve 2865 sayılı *Mustafa Kemal'e Atatürk Soyadı Verilmesine İlişkin Kanun*, 07.07.1948 gün ve 5245 sayılı *İdil Biret ve Suna Kan'ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmesine Dair Kanun*, 05.01.1961 gün ve 215 sayılı *Merhum Cemal Paşa Kızı Kamuran Cemal'e Vatani Hizmet Tertibinden Maaş Tahsisine İlişkin Kanun*, 06.05.1976 gün ve 1980 sayılı *Anka Ajansı Muhabirlerinden Şehit Adem Yavuz'un Annesine Vatani Hizmet Tertibinden Maaş Bağlanmasına İlişkin Kanun*.

B. PARLAMENTO KARARLARI

Parlamentoların yaptığı bir diğer hukuki işlem parlamento kararları adıyla anılır. Parlamento kararlarını kanunlardan ayırt ederken bazı yazarlar¹¹⁶, iki meclisli bir parlamentoda kararın tek bir meclisin iradesinden, kanunun ise parlamentonun iradesinden doğduğuna işaret ederler¹¹⁷. Ancak tek meclisli bir parlamentoda bu ölçütün işe yaramayacağı açıktır. Bu noktada kanunların yürütme organınca ısdar edilmesi ayırıcı bir özellik olarak öne sürülmektedir. İsdar, Cumhurbaşkanının kanunun varlığını tespit eden ve uygulanması için idareye emir veren bir işlemidir¹¹⁸. Yürütme organınca ısdar edilmesi gerekmeyen düzenlemeler parlamento kararıdır. Bununla beraber iki yönü bulunan yukarıdaki tanım, Türk hukukunda yalnız uygulama emri ve duyuruyu kapsayan yönüyle kabul edilmiş tek bir yayım işlemidir.

Görüldüğü üzere Türk hukukunda parlamento kararlarını ancak olumsuz şekilde tanımlamak mümkündür¹¹⁹. Bu bağlamda, parlamento kararları, TBMM'nin kanun dışında gerçekleştirdiği bütün işlemleridir¹²⁰. Konu ve nitelik bakımından çeşitliliğe sahip olmaları, tasnifi güçleştirmesi yanında maddi yönden bir tanıma da

¹¹⁶ Ergun Özbudun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", *AÜHF Dergisi*, 1979, s. 3-4.

¹¹⁷ Temel olarak kanun ile parlamento kararları arasında; nitelik, konu, kapsam ve oluşma biçimleri yönünden farklar bulunmaktadır (Erdoğan Teziç (1989): s. 121).

¹¹⁸ Erdoğan Teziç (1972a): s. 140.

¹¹⁹ Ergun Özbudun (2004): s. 215.

¹²⁰ Erdoğan Teziç (1972a): s. 11.

izin vermemektedir¹²¹. Ancak parlamento kararlarını, içe dönük ve dışa dönük olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür¹²².

1. İçe Dönük Parlamento Kararları

Bu tip kararlar meclisin iç düzenine ve çalışmalarına ilişkin olup doğrudan meclisin kendi girişimiyle alınırlar. Konu bakımından herhangi bir sınırlandırmaya tabi olmadığı gibi, meclis, kural olarak iç düzenine ve çalışmalarına ilişkin her türlü kararı alabilir. Anayasa ve içtüzükte öngörülen içe dönük kararlar şunlardır:

- Seçimlerin yenilenmesi kararı (Ay. m. 77/2)
- Bir milletvekilinin altı ayı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca verilecek görevi kabul etmesine izin verilmesine ilişkin karar (Ay. m. 82/2)
- Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı (Ay. m. 83)
- Milletvekilliğinin düşmesi kararı (Ay. m. 84)
- Meclisin tatile girmesi kararı (Ay. m. 93/2)
- TBMM İçtüzüğü'nün yapılması ve değiştirilmesi kararı (Ay. m. 95)
- TBMM Başkanı ve başkanlık divanı seçilmesi kararı (Ay. m. 95)
- Kapalı oturum yapılması ve bu oturumdaki görüşmelerin yayınlanması kararı (Ay. m. 97/2)
- Komisyonların seçilmesi kararı (İçtüzük m. 20)

¹²¹ Parlamento kararlarının katı kalıplar içerisine sokulamamaları, politikanın gereklerine uygun olmanın yanında acele kararların alınabilmesini de kolaylaştırmaktadır (Erdoğan Teziç (1989): s. 121).

¹²² Erdoğan Teziç (1989): s. 123.

- Açık oylama kararı (İçtüzük m. 143)
- Gizli oylama kararı (İçtüzük m. 147)

2. Dışa Dönük Parlamento Kararları

Dışa dönük kararların büyük bölümünü yürütme organı ile ilişkiler çerçevesinde alınan kararlar oluşturur. Parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme arasında bir takım ilişkilerin olması doğal ve zorunludur. Her şeyden önce, parlamento, hükümeti denetleme yetkisine sahiptir. Anayasada öngörülen dışa dönük parlamento kararları şunlardır:

- Savaş ilanı kararı (Ay. m. 92)
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verilmesi kararları (Ay. m. 92)
- Genel görüşme açılması kararı (Ay. m. 98)
- Meclis araştırması açılması kararı (Ay. m. 98)
- Gensorunun gündeme alınıp alınmaması kararı (Ay. m. 99)
- Başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması ve yüce divana sevk kararı (Ay. m. 100)
- Cumhurbaşkanı’nın seçimi kararı (Ay. m. 102)
- Bakanlar kurulunun göreve başlaması sırasında güvenoyu verilmesi kararı (Ay. m. 110)
- Gensoru veya güven istemi sonucunda bakanlar kurulu veya bir bakan hakkında güven veya güvensizlik kararı (Ay. m. 99, m. 111)
- Olağanüstü hal ilan kararının onaylanması kararı (Ay. m. 121/1)

- Olağanüstü hal süresinin uzatılması kararı (Ay. m. 121/1)
- Sıkıyönetim ilanı kararının onaylanması kararı (Ay. m. 122/1)
- Sıkıyönetim süresinin uzatılması kararı (Ay. m. 122/4)
- Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna üye seçme kararı (Ay. m. 133/2)
- Kalkınma planlarının onaylanması kararı (Ay. m. 166)

Parlamento kararları anayasada belirtilmiş üç istisna dışında yargı denetimine tabi değildir. TBMM İçtüzüğü (Ay. m. 150), yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesine (Ay. m. 85) ilişkin kararlar hakkında Anayasa Mahkemesine başvurulabilir. Bu üç istisnaya girmese de, Anayasa Mahkemesi, geliştirdiği içtihatla, herhangi bir düzenlemenin meclisçe hangi nitelikte kabul edildiği, nasıl adlandırıldığıyla kendini bağlı saymamakta ve işlemle getirilen kuralları *kanun hükmü değer ve etkisinde*¹²³ görürse denetleyebilmektedir¹²⁴. Yürütme organı ile ilişkiler çerçevesinde alınan kararlar mahiyetleri gereği siyasal tercihlere dayandığından yargı denetimine tabi olmamaları doğaldır¹²⁵.

¹²³ AYM'nin 22.02.1977 günlü, E.1977/6, K.1977/14 sayılı kararı, RG:28.3.1977/15892, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-014.htm>

¹²⁴ Anayasa Mahkemesinin, *eylemli içtüzük değişikliği* olarak da bilinen, değer ve etki olarak içtüzük kuralı niteliğinde gördüğü işlemlerin denetimine ilişkin içtihadı, Üçüncü Bölümde ayrıca tartışılacaktır.

¹²⁵ Ergun Özbudun (2004): s. 218.

İKİNCİ BÖLÜM

İÇTÜZÜK

I. GENEL OLARAK

Yasama meclislerinin, yukarıda gördüğümüz bütün bu işlevlerini yerine getirirken, uyacakları kuralları gösteren hukuk kaynağına *ıçtüzük* denir¹²⁶. *İçtüzük* sözcüğü, resmi metinlere ilk kez 1961 Anayasasının *Geçici İçtüzük* başlığını taşıyan geçici 3ncü maddesiyle girmiştir¹²⁷. Türk hukukunda *ıçtüzük* kavramı yalnızca meclislerin iç işleyişini düzenleyen kurallar için kullanılmamaktadır¹²⁸. *İçtüzük* ya da *dâhili nizamname*; meclis, dernek, ortaklık gibi kuruluşların veya herhangi bir daire veya kurumun işlerini düzenlemek ve iyi işlemesini sağlamak amacıyla yalnız bunları oluşturanlara ve uygulandıkları yerlere özgü olmak üzere çıkartılan kuralların tümü olarak tanımlanmaktadır¹²⁹. Dikkat edilmesi gereken bir husus içtüzüğün tüzükten farklı olduğudur. Tüzük, Anayasamızın 115nci maddesi uyarınca, kanunun uygulanmasını göstermek üzere Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek Bakanlar

¹²⁶ Parlamento çalışmaları, ülkede yaygın siyasal hayatın küçültülmüş modelidir. Bu açıdan içtüzükte parlamento hayatının anayasası sayılır. Tunaya, taşıdığı öneme binaen içtüzüğü *sessiz anayasa* olarak nitelendirmektedir (Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, İÜHF Yayını, 1980, s. 120–122).

¹²⁷ Şeref İba, *100 Soruda Parlamento (Parlamento Hukukuna Giriş)*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s. 46.

¹²⁸ Erdoğan Teziç (2004): s. 60. Örneğin; 03.12.1986 gün ve 19300 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü*

¹²⁹ Ejder Yılmaz (1996): s. 354.

Kurulu'nca çıkarılan, Cumhurbaşkanınca imzalanıp kanunlar gibi yayımlanan bir düzenlemedir. Özbudun'un haklı olarak belirttiği gibi; içtüzüğün *nevi şahsına münhasır bir tüzük* olduğunu kabul etmek kavram kargaşasına yol açacaktır¹³⁰.

Anayasamızın 95nci maddesi TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini öngörmüştür. Böyle bir hüküm bulunmasa bile meclisin kendi içtüzüğünü yapma yetkisine haiz olduğunu kabul etmek gerekir¹³¹. Şöyle ki; meclislerin içtüzüklerini bizzat yapmaları, diğer devlet organları karşısında bağımsızlıklarının sembolüdür¹³².

Anayasanın yine aynı maddesinde; içtüzük hükümlerinin, siyasi parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir¹³³. Bu hükmün

¹³⁰ Ergun Özbudun (2004): s. 221. Armağan'ın içtüzüğün niteliğine ilişkin Federal Almanya Anayasa Mahkemesi kararlarını esas alarak yaptığı değerlendirmesi için Bkz. Servet Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul, İÜHF Yayını, 1972, s. 5–7.

¹³¹ Ergun Özbudun (1979): s. 16.

¹³² Buna yasama meclislerinin *yöntemsel bağımsızlığı* (procedural independence) adı verilebilir (Ergun Özbudun (2004): s. 221).

¹³³ 1982 Anayasası siyasi parti gruplarının yirmi üyeden meydana geleceğini belirtmiş ancak siyasi partileri tanımlamamıştır. Bu durum, ilk planda bağımsız milletvekillerinin bağımsızlar adı altında bir grup oluşturup oluşturmadığı tartışmasına yol açabilir. Ancak 5703 sayılı *Siyasi Partiler Kanununun* 3ncü maddesine baktığımızda; "*Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanan tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır*" düzenlemesiyle

getirilmesinde, şüphesiz, 1960 öncesi yaşanan muhalefetin sesini kısımaya yönelik içtüzük değişikliklerinin etkisi büyüktür. Parlamentoların etkili biçimde işlevini yerine getirmesi, parlamento içi demokrasinin sağlanmasıyla doğru orantılıdır. Bunu sağlamanın yolu da, meclis faaliyetlerine bütün partilerin katılmasından geçer¹³⁴.

Nitekim, Anayasa Mahkemesinin de belirttiği üzere: “...*Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kuralları, «belirlilik», «genellik», «soyutluk» ve «öngörülebilirlik» özelliklerine sahip olmalıdır*”¹³⁵.

II. ÜLKEMİZDE İÇTÜZÜĞÜN TARİHSEL GELİŞİMİ

A. BİRİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİ

Parlamento tarihimizin ilk meclis içtüzüklerine Birinci Meşrutiyet döneminde rastlamaktayız¹³⁶. *Kanun-u Esasi*, meclisler için içtüzük çıkarılacağını açıkça belirtmese de, 47nci maddede nizamname tabiri geçmekte, çeşitli maddelerde de içtüzük düzenlemesi niteliğinde hükümler bulunmaktadır. 14 Şubat 1877’de *Meclis-i Mahsus*, *Nizamname-i Dâhilî’yi* hazırlamak üzere bir komisyon oluşturmuştur.

karşılaşmaktadır. Şu halde, bağımsızlar siyasi parti sayılamayacaklarına göre, siyasi parti grubu teşkil etmeleri de düşünülemez.

¹³⁴ Şükrü Alpaslan, “İçtüzüklerin Hukuki Niteliği ve Anayasa Yargısındaki Yeri”, *İÜHF Mecmuası*, 1977, C. 42, S. 1–4, s. 72–73.

¹³⁵ AYM’nin 31.01.2002 günlü, E.2001/129, K. 2002/24 sayılı kararı, RG: 18.06.2002/24789, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2002/K2002-24.HTM>

¹³⁶ Meşruti monarşiye geçiş *Kanun-u Esasi* ile olduğundan öncesinde bir parlamentodan ve tabiiyetiyle içtüzükten söz edilemez (Fahri Bakırcı, *TBMM’nin Çalışma Yöntemi*, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s. 45–46).

Hazırlanan içtüzük¹³⁷ 19 Şubat 1877 tarihinde kabul edilmiş, 13 Mayıs'ta Padişahın onayıyla yürürlüğe girmiştir¹³⁸. Bundan başka, aynı usulle *Şura-yı Devlet'te* hazırlanan *Heyet-i Ayan Nizamname-i Dâhilisi'de* 2 Eylül 1877'de padişahın onayıyla yürürlüğe girmiştir¹³⁹.

Yasama sürecini Bakanlar Kurulunun başlatabilmesi¹⁴⁰ ve padişahın geniş yetkileri¹⁴¹ karşısında ilk Osmanlı parlamentosu, konuşma forumu olmaktan öteye gidememiştir¹⁴². Yine de sahip olduğu kısıtlı yetkileri en iyi şekilde değerlendiren *Heyet-i Mebusan'ın* hükümete beklenmedik biçimde sert eleştiriler yönelttiği görülecek; Son olarak Osmanlı-Rus Savaşında, Rus donanmasının Şile önlerine

¹³⁷ Bir bakanın da üye olduğu komisyon, Avrupa devletlerinin anayasa ve içtüzüklerini inceleyerek 16 bölüm ve 105 maddeden meydana gelen bir içtüzük taslağı hazırlamıştır (Servet Armağan (1972): s. 24).

¹³⁸ İhsan Ezherli (1992): s. 113.

¹³⁹ *Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi*, 11 bölüm, 74 madde ve bir de özel maddeden oluşmaktadır. Armağan, arşivlerdeki eksikler sebebiyle *Nizamname-i Dâhilinin* yapılış ve müzakere sürecine ilişkin kesin bilgilere sahip olunamadığını belirtiyor (Servet Armağan (1972): s. 25).

¹⁴⁰ Aslında mebusların kanun teklif etme yetkisi bulunmaktadır. Ancak anlamsız ölçüde sınırlandırıldığına dikkat edilmelidir. Bir defa her konuda teklif yapılamamaktadır. Ayrıca teklif yapılabilmesi için padişahın izin alınması, izin alınsa bile metni *Şura-yı Devlet'in* hazırlamış olması ve nihayetinde iki mecliste kabul edilen metnin padişahça onaylanması gerekmektedir. (Cem Eroğul (2004): s. 222–223; Ahmet Mumcu (1978): s. 37–38).

¹⁴¹ *Meclis-i Umumi* padişahça toplantıya çağrılacaktır. Toplantı zamanını kısmak, meclisi dağıtmak, yeniden seçtirmek hakkı hiçbir süreyle kısıtlı olmaksızın padişaha aitti (Gülnihal Bozkurt (1995): s. 81).

¹⁴² Ahmet N. Yücekök (1983): s. 80; Şeref İba (2004) s. 37–38. Heper, meclisten beklenenin toplumun belli kesimlerinin sorunlarını aktarmaları değil ülkenin genel sorunları üstünde tartışılması olduğunu belirtiyor (Metin Heper (1995): s. 17).

kadar gelerek, Osmanlı donanmasının bazı gemilerini batırması, bazılarını da alıp götürmesi sonucu, Serasker Paşa hakkında araştırma komisyonu kurmak isteyen parlamento, bu ve benzeri hareketlerden gözü korkan II. Abdülhamit tarafından Rusya ile devam eden savaş bahane edilerek 28 Haziran 1877'de dağıtılacaktır¹⁴³. Yapılan seçimler neticesinde 13 Aralık 1877 tarihinde toplanan *Heyet-i Mebusan*, özellikle Rus Savaşıyla ilgili eleştirileri bakımından, ilk yasama yılından geri kalmadı¹⁴⁴. Rus ordularının Ayastefanos'a (Yeşilköy) yaklaştığı günlerde sadrazamının dahi muhalefetiyle karşılaşan II. Abdülhamit, *Meclis-i Umumi*'yi 13 Şubat 1878'de olağanüstü durumlar nedeniyle, *Kanun-u Esasi'nin* kendisine verdiği yetkiyi¹⁴⁵ kullanarak tatil etti¹⁴⁶.

¹⁴³ Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, Ankara, AÜHF Yayını, 1977, s. 52. Böylece bu heyet gerçekte bir meclis olduğunu kanıtlamıştır (Cem Eroğul (2004): s. 224–225).

¹⁴⁴ Mümtaz Soysal (1969): s. 62.

¹⁴⁵ *Kanun-u Esasi'nin* 7nci maddesi padişaha meclisi feshetme veya tatil etme şeklinde iki yetki tanımaktadır. Fesih halinde meclisi tekrar toplamak zorunluysa, tatil etme konusunda bir açıklık yoktur. Şüphesiz tatilden dönüş yine padişahın uhdesinde olan meclisi toplamak ile olacaktır.

¹⁴⁶ Erdal Onar (1977): s. 52; Bülent Tanör (2004): s. 160–161. Baştan beri *Meşrutiyet*'e pek gönüllü olmadığı bilinen padişah, 1875–76 yıllarında Avrupa'ya şirin görünmekte yarar görüyordu. Ne yazık ki yaptığı büyük fedakârlık Avrupa'nın en büyük kötülüğüne engel olamadı. Tersane Konferansından istediğini alamayan Rusya savaş ilan etti. Osmanlı devlet adamlarının gözünde fedakârlık yapmakla yapmamak arasında bir fark kalmadı ve *Meşrutiyet* sona erdirildi. Oysa Kanun-u Esasi şeklen de olsa yürürlükteydi. Akşin, bunu gerekirse dönebilmek için kurnazca aralık bırakılmış kapı olarak nitelemektedir (Sina Akşin (1970): s. 38–39). Padişahın meclisi feshetmek yerine tatile çıkarması da buna işaret etmektedir.

İkinci Meşrutiyete kadar toplantıya çağırılmayacak meclislerin içtüzükleri de, *Kanun-u Esasi* gibi yürürlüktedir. Ancak ortada bir parlamento ve haliyle meclisler bulunmadığından uygulanmaları söz konusu olmamıştır.

B. İKİNCİ MEŞRUTİYET DÖNEMİ

Rumeli’de asıl itici gücünü ordunun oluşturduğu¹⁴⁷, II. Abdülhamit’in baskıcı yönetimine karşı başlayan hareket, hürriyeti, padişahın bir fermanla *Kanun-u Esasi*’yi yürürlüğe sokması, daha doğrusu *Meclis-i Mebusanı* toplantıya çağırmasından bir gün önce ilan etmişti¹⁴⁸. Böyle bir temele sahip hareketin, kuşkusuz, yasama sürecini bakanların başlatabilmesi ve padişahın geniş yetkileri¹⁴⁹ karşısında konuşma forumu olmaktan öteye gidememiş Birinci Meşrutiyet parlamentosundan hayli farklı bir parlamento oluşturacağı kesindi. Nitekim 17 Aralık 1908 günü padişahın nutkuyla açılan *Meclis-i Umumi*, toplanamadığı otuz yılın acısını çıkarırcasına *Kanun-u Esasi*’nin kendisine tanımadığı siyasal denetim yetkisini kullandı. Osmanlı anayasal tarihindeki ilk güvenoyu istemi, güven oylaması, güvensizlik oyu ve hükümet programının meclisin güvenine sunulması bu dönemde görüldü¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Bülent Tanör (2004): s. 167–168; Cem Eroğul (2004): s. 227.

¹⁴⁸ Tarık Zafer Tunaya, *Hürriyetin İlanı*, İstanbul, Yenigün Basın ve Yayıncılık, 1998, s. 14–16; Tarık Zafer Tunaya (1978): s. 75–76; Mümtaz Soysal (1969): s. 63.

¹⁴⁹ *Meclis-i Umumi* padişahça toplantıya çağrılacaktır. Toplantı zamanını kısmak, meclisi dağıtmak, yeniden seçtirmek hakkı hiçbir süreyle kısıtlı olmaksızın padişaha aitti (Gülnehal Bozkurt (1995): s. 81).

¹⁵⁰ Bülent Tanör (2004): s. 185–187.

İkinci Meşrutiyet döneminde, ihtiyaca cevap vermediği düşünülen içtüzüklerin değiştirilmesi için yoğun çaba harcandığını görmekteyiz. İlk değişiklik, 28 Şubat 1908’de *Heyet-i Ayan Nizamname-i Dâhilisi’nin* 71nci maddesinde yapıldı. 1911 yılında *Heyet-i Ayan Nizamname-i Dâhilisi’nde* değişiklik yapmak üzere bir komisyon kuruldu. Komisyonun hazırladığı on bir maddelik tasarı, *Meclis-i Ayan’da* kabul edildi. Komisyon değişiklik çalışmalarına devam ederken, değiştirilen maddelerde de değişiklikler öngören yeni bir tasarı hazırlandı. 1916’da tasarının bazı maddeleri kabul edilirken, bir kısmı da iade edilecekti. Değişiklik tasarısının kabul edilmeyen hükümleri aynı yasama yılında iki kez daha görüşülmüş ve çalışmalar tamamlanmıştır¹⁵¹. Böylece *Heyet-i Ayan Nizamname-i Dâhilisi*, 13 bölüm ve 132 maddeyi içerir hale gelmiştir¹⁵².

Meclis-i Mebusan’ın içtüzük değişiklik çalışmaları, 1910 yılında özel bir komisyonun oluşturulmuş, hazırlanan tasarı 1911 yılında görüşülmeye başlanmıştır. Komisyon adına tasarı hakkında meclise bilgi veren Kütahya Mebusu Ferit Bey; geçici komisyonlar yerine sürekli komisyonlar kurduklarını, anayasanın değiştirilmesinden sonra *Meclis-i Mebusan’ın* yetkilerinin artmasıyla ihtiyaç duyulan *Nizamname-i Dâhili* değişikliklerini yaptıklarını, sorulara ilişkin yeni düzenlemelere gittiklerini, mebusların devamını sağlamak için tedbirler aldıklarını, meclisin ilk toplantısında geçici başkan seçilmesi işleminde değişiklik yaptıklarını ve kâtiplerin sayısını arttırdıklarını anlatmıştır. Ne var ki; müzakereye geçildikten kısa bir süre sonra değişiklik tasarısının görüşülmesine ara verilmiştir¹⁵³. 1912 yılında görüşmeler

¹⁵¹ Servet Armağan (1972): s. 25–27.

¹⁵² İhsan Ezherli (1992): s. 114.

¹⁵³ Servet Armağan (1972): s. 27.

tekrar başlamış; bazı milletvekillerince içtüzükteki kimi değişikliklerin acil olduğundan hareketle değişiklik tekliflerinde¹⁵⁴ bulunulmuşsa da; mecliste, öncelikle görüşme isteği kabul görmemiş ve teklifler komisyona havale edilmiştir¹⁵⁵. 1914 yılında yeniden başlayan içtüzük değişiklik görüşmeleri, uzun tartışmalar ve değişiklik teklifleriyle karşılaşınca meclis başkanı duruma el koyacak; yeni bir komisyon oluşturulmasını sağlayacaktır. Bu sefer yabancı meclislerin içtüzüklerinden de yararlanarak hazırlanan değişiklik tasarısı, önceki tasarılarla aynı akıbete uğrayarak kısmen kabul edilmiştir¹⁵⁶. Son değişiklikle beraber, *Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dâhilisi*, 20 bölüm ve 182 maddeden oluşur hale gelmiştir. Bir de özel bölüm eklenmiştir.

¹⁵⁴ Değişiklik tekliflerinin metinleri için Bkz. Servet Armağan (1972): s. 28–31.

¹⁵⁵ Bakırcı, günümüzde de içtüzüğün gereksinimleri karşılamadığı iddiasıyla acil değişiklikler yapılması gerektiğinin savunulduğunu belirtmiş; üstelik yapılan değişikliklerden sonra, bunlarında ihtiyacı karşılamadığı hatta yeni sorunlara yol açtığından bahsedildiğini aktarmıştır (Fahri Bakırcı (2000): s. 49). Kuşkusuz, iktidarın elinde muhalefeti susturmak (giyotin), muhalefetin elinde de iktidarı engellemek (obstrüksiyon) için en kuvvetli silah olan içtüzük düzenlemelerinin üstünde anlaşmaya varmak hemen hemen imkânsızdır. İşte bunun içindir ki; meclislerin en çok yaptığı, fakat paradoksal şekilde de en çok yapamadığı şey içtüzük değişikliğidir (Şeref İba, “Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları”, *AÜHF Dergisi*, 2003, C. 52, S. 1, s. 147–165).

¹⁵⁶ Komisyon, yeni bir içtüzük hazırlamakla içtüzükte değişiklik yapmak arasında kararsız kalmış; netice de, uzun zamandır uygulanmış içtüzüğün terk edilmesi sakıncalı bulunmuştur (Servet Armağan (1972): s. 32).

C. 1920–1924 DÖNEMİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun On Dokuzuncu Yüzyıl'da başlattığı yenilik hareketleri Batı taklitçiliğine dönüşürken, toplum Batı'nın aksine bir ekonomik ve sosyal oluşum çizgisi izlemekteydi. Devletin dış borçları ve halkın kötü durumda bulunması, Anadolu'nun işgaliyle birlikte biçimsel politik bağımsızlığın kaybedilmesi sonucunda; *Garpcılık*, *İslamcılık* ve *Turancılık* akımları¹⁵⁷ arasında bocalayan yöneticiler çıkış yolunu ulusal nitelik taşıyan kurtuluş hareketinde bulacaklardır¹⁵⁸.

10 Temmuz 1919'da Erzurum'da toplanan *Vilayet-i Şarkiye Müdafaa-i Hukuk-u Milliye Cemiyeti* üyeleri Mustafa Kemal'in başkanlık yapacağı *Heyet-i Temsiliye*'yi seçti. Heyet, kongre kararlarının yürütülmesini sağlayacak ve gerekirse geçici bir hükümet oluşturacaktı. 4 Eylül 1919'da Sivas'ta tüm illerin temsilcileri toplandı. *Heyet-i Temsiliye'nin* yetkilerinin artırılması yürütme işlevini tek elde toplamış, İstanbul hükümetinden kopuş, hareketin içinden de tepki görse de; Mustafa Kemal Anadolu'daki komutanlıklara ve vilayetlere gönderdiği genelgeyle güvenilir bir hükümet işbaşına gelinceye kadar yürütme işlevinin *Heyet-i Temsiliye'ce* yerine getirileceğini ilan etmişti¹⁵⁹. Çok geçmeden İstanbul'da hükümet değişikliği oldu. Yeni hükümet *Heyet-i Temsiliye* ile serbest seçimlerin yapılması ve *Meclis-i*

¹⁵⁷ *Garpcılık*, meşrutiyet yönetimini sürdürerek ulusal ve dinsel topluluklara özerklik vermeyi, özel girişimi desteklemeyi, *İslamcılık*, şeriatı uygulayarak Müslümanları aynı zamanda halife olan padişahın etrafında toplamayı, *Turancılar*, dünya Türklerini bir araya getirmeyi savunuyordu (Cem Eroğul (2004): s. 235).

¹⁵⁸ Mümtaz Soysal (1969): s. 151–152.

¹⁵⁹ Kemal Gözler (2000b): s. 45–46.

Mebusan'ın İstanbul dışında toplanması konusunda anlaşdı¹⁶⁰. İstanbul hükümetinin meclisi Anadolu'da toplamaktan vazgeçmesi Mustafa Kemal'i tedbir almaya itti. İstanbul'a gitmeyecek olan Mustafa Kemal, mebuslardan kendisini meclis başkanı seçmelerini istedi¹⁶¹. Ancak isteği yerine gelmedi. Son *Meclis-i Mebusan Misak-ı Milli*'yi kabul ettikten sonra fiilen çalışamaz hale geldi¹⁶². Derhal harekete geçen *Heyet-i Temsiliye* Başkanı Mustafa Kemal, yeni bir genelgeyle seçimlerin yapılmasını ve meclisin kurulmasını istedi¹⁶³. Nitekim *Büyük Millet Meclisi*, 23 Nisan 1920 Cuma günü Ankara'da toplandı¹⁶⁴.

TBMM'nin açılışıyla, faaliyetlerini yerine getirirken uyacağı kurallara ihtiyaç duyulmuştur. 26 Nisan 1920'de Çorum mebusu Sıddık Bey verdiği önerge ile *Meclis-i Mebusan'ın Nizamname-i Dâhilîsi'nin* uygulanması teklif etmiştir¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Bahriye Nazırı Salih Paşa ile Mustafa Kemal arasında 20–22 Ekim 1919'da Amasya'da yapılan görüşme (Bülent Tanör (2004): s. 229).

¹⁶¹ Mustafa Kemal meclis başkanı olursa, İstanbul'daki meclisin herhangi bir nedenle dağıtılması durumunda mebusları Anadolu'da toplantıya çağırma yetkisi olacaktı (Mümtaz Soysal (1969): s. 154).

¹⁶² *Misak-ı Milli* 28 Ocak 1920'de kabul edildi. Bunun üstüne İstanbul 16 Mart 1920'de resmen işgal edilecek, 18 Mart 1920'de toplanan *Meclis-i Mebusan* çalışmalarına ara verme kararı alacaktı. Meclisin Anadolu'da toplanmasını engellemek isteyen Vahdettin ise 11 Nisan 1920'de *Meclis-i Mebusan'ı* feshederek, fiilen dağılmış Osmanlı parlamentosunu hukuki olarak da ortadan kaldırdı (Cem Eroğul (2004): s. 241).

¹⁶³ Seçimler yürürlükteki kanuna göre iki dereceli yapılacak, her ilden beş temsilci yollanacaktı (Bülent Tanör (2004): s. 230–231).

¹⁶⁴ *İrade-i Milliye'nin* temsilcileri dünyaya ve İstanbul'a karşı direnişin yasal ve meşru temellerini gerçekleştirmek için *Kuva-yı Milliye'nin* siyasal üst yapısı *Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni* açtılar (Ahmet N. Yücekök (1983): s. 91).

¹⁶⁵ Önergenin ve kararın metni için Bkz. Servet Armağan (1972): s. 203.

TBMM, öneriyi değiştirerek uygulanması şeklinde kabul etmiştir. Hemen ertesi gün Sivas mebusu Rasim Bey verdiği bir başka önergeyle *Nizamname-i Dâhili'nin* incelenmesi için bir komisyon kurulması teklif edecektir. TBMM, uygulanmaya müsait maddelerin uygulanmasına, değiştirilmesi gerekenlerin ise komisyona gönderilmesine karar vermiştir. Ne var ki hangi maddelerin komisyona gönderileceği kararda belirtilmemiřtir¹⁶⁶. Komisyon çalışmalarına devam ederken, 13 Mayıs'ta bir önerge daha verilerek *Nizamname-i Dâhili'nin* yürürlükte olduğunun kabulü teklif edilmiştir. 1927'ye kadar yeni bir içtüzük yapılması yoluna gidilmemiş; çeşitli değişikliklerle *Meclis-i Mebusan'ın Nizamname-i Dâhilisi* uygulanmıřtır¹⁶⁷.

Yine bu dönemde, TBMM'nin çıkardığı ilk kanunlardan olan 05.09.1920 tarih ve 18 numaralı *Nisab-ı Müzakere Kanununun*, meclisin çalışmasına ilişkin hükümler ihtiva ettiği görülmektedir. Sekiz maddeden oluşan kanunda; toplantı düzeni, toplantı yeter sayısı, üyelikle bağdaşmayan işler, milletvekillerinin yolluk ve ödenekleri, milletvekillerinin devamsızlığı ve seçime ilişkin hususlarda düzenlemeler getirilmiş; ülkenin verdiği Kurtuluş Savaşı sebebiyle, meclisin gayelerini yerine getirinceye kadar sürekli toplantı halinde bulunacağı kabul edilerek, Osmanlı-Türk

¹⁶⁶ nerge üzerine yaşanan tartışma için Bkz. Servet Armağan (1972): s. 204.

¹⁶⁷ 6 Haziran 1920'de ant içme şekli değiştirilmiş, 8 Temmuz'da komisyonların *Nizamname-i Dhiliye* göre kurulması, 12 şubat 1921'de yasama yılı başlangıcının Mart ayı olması, 10 Eylül'de ise *Nizamname-i Dâhili'nin* dilekçeler hakkındaki hükümlerinin uygulanması kabul edilmiştir (Fahri Bakırcı (2000): s. 53–55). 14 Kasım 1923 tarihinde 97 ve 98nci maddelerde yer alan işaretle oylamanın zorunlu olduğu durumlara ilişkin hükümler, 6 Aralık'ta 111nci maddede yer alan soruya ilişkin hüküm değiştirilmiştir (nerge ve karar metinleri için Bkz. Servet Armağan (1972): s. 205–207).

parlamentoculuğunda bir milat sayılan parlamentonun sürekliliği ilkesi benimsemiştir¹⁶⁸.

D. 1924 ANAYASASI DÖNEMİ

1924 Anayasası dönemine baktığımızda; TBMM'nin *Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dâhilîsi* ile bir süre daha çalışmaya devam ettiğini; diğer taraftan yeni bir içtüzüğün hazırlanıp ve 2 Mayıs 1927'de kabul edildiğini görüyoruz¹⁶⁹. *Cumhuriyet'in* ilanı ve yeni anayasanın kabulünden sonra *Cumhuriyet* TBMM'sinin kendi içtüzüğünü hazırlamasından doğal bir şey de olamazdı. Nitekim 19 Kasım 1924'te içtüzük hazırlanması için karar verilmiştir. 14 Aralık'ta görüşülmeye başlanan içtüzük tasarısı tamamlanamamış, komisyonun tekrar hazırladığı ve 19 Mart 1927'de sunduğu tasarı da otuz civarında değişiklik önergesiyle karşılaşmıştır. Nihayet 2 Mayıs'ta yirmi beş bölüm iki yüz otuz altı maddeden oluşan TBMM Dâhili Nizamnamesi kabul edilmiştir. 11 Nisan 1945 tarihinde Türkçeleştirilen Nizamname, Bakırcı'nın tespitlerine göre muhtelif tarihlerde on sekiz kez değişikliğe uğramıştır¹⁷⁰. Bunlar arasında en kapsamlısı 28 Aralık 1957 tarihinde yirmi yedi maddeyi değiştiren karardır. Gerek muhalefetten gerekse kamuoyundan tepkiler alan değişiklik 1960'da gerçekleşen askeri müdahalenin nedenleri arasında gösterilmektedir¹⁷¹. Bu değişiklik ile içtüzüğün; daimi komisyonları, komisyonların sürelerini, toplantılarını ve sayılarını düzenleyen 22nci maddesi; komisyon üyelerinin arttırılmasını ve geçici komisyonları düzenleyen 25nci maddesi; komisyon başkanı,

¹⁶⁸ Şeref İba, "85. Yılında TBMM ve Nisab-ı Müzakere Kanunu", *Meclis Bülteni*, 2005, S. 118, s. 43.

¹⁶⁹ Fahri Bakırcı (2000): s. 56–58.

¹⁷⁰ Bkz. Fahri Bakırcı (2000): s. 57, tablo 9.

¹⁷¹ Servet Armağan (1972): s. 39–41; Orhan Aldıkaçtı (1982): s. 118–121.

başkanvekili, zabıt kâtibini düzenleyen 26ncı; komisyonda düzeni bozucu hareketleri düzenleyen 46ncı maddesi; kanun teklifleri, gerekçeleri ve havalelerine ilişkin 67nci maddesi; birleşim günlerine ilişkin 80nci maddesi; meclisin açılması ve kapanması ile toplantı yeter sayısı ve yoklamayı düzenleyen 81nci maddesi; talep ve kayıt sırasını düzenleyen 85nci maddesi; söz kesmeyi düzenleyen 91nci maddesi; müstehcen sözleri düzenleyen 93ncü maddesi; zabıtlara ilişkin 147nci maddesi; soru hakkını düzenleyen 149ncü maddesi; soruyu tarif eden 150nci maddesi; yazılı soruyu düzenleyen 151nci maddesi; soruya verilecek cevabı düzenleyen 152nci maddesi; soruya verilecek cevabın geciktirilmesini düzenleyen 153ncü maddesi; soruyu soranın cevap gününde hazır bulunmamasını düzenleyen 154ncü maddesi; soruyu soran milletvekilinin verilen cevap üzerine konuşma hakkını düzenleyen 155nci maddesi; bütçe kanunu görüşmeleri sırasında soru sorulmasına ilişkin 156nci maddesi; yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin 180nci maddesi; disiplin cezalarında Başkanın yetkisini düzenleyen 185nci maddesi; kınama cezasını düzenleyen 187nci maddesi; meclisen geçici olarak çıkarılmayı düzenleyen 188nci maddesi; meclisten geçici çıkarılma cezası alan milletvekilinin af dilemesine ilişkin 190nci maddesi; meclisten geçici çıkarılma cezası alan milletvekilinin salona girmesinin yasaklanmasını düzenleyen 191nci maddesi; meclise silahla girmeyi düzenleyen 214ncü maddesi ve törenlerde hazır bulunacak heyetleri düzenleyen 219ncü maddesi değiştirilmiştir.

E. 1960–1961 DÖNEMİ

27 Mayıs 1960 sonrası parlamentonun dağıtılması sebebiyle içtüzükten söz edilemez. Ara dönemde meclis yetkilerinin MBK ve bir süre sonra MBK ile *Temsilciler Meclisi'nin* birlikte toplanmasından meydana gelen *Kurucu Meclis'çe*

kullanılması; hem *Kurucu Meclis* hem de MBK ile *Temsilciler Meclisi'nin* ayrı ayrı içtüzüklere sahip olmasına yol açmıştır¹⁷². MBK İçtüzüğü 20 bölüm 146 madde, *Temsilciler Meclisi İçtüzüğü* 12 bölüm 64 madde, *Kurucu Meclis İçtüzüğü* 5 bölüm 59 maddeden oluşmaktadır. İçtüzükler Resmi Gazete'de yayımlanmamış, TBMM Matbaasında basılmıştır¹⁷³.

F. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

1961 Anayasasının kabulüyle yeni içtüzüklere ihtiyaç duyulmuştur. 1961 Anayasasının 85nci maddesi uyarınca; TBMM ve meclisler, çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzükler uyarınca yürüteceklerdir. İçtüzükler hazırlanıncaya kadar Geçici 3ncü madde uyarınca; TBMM'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğü uygulanacaktır¹⁷⁴. 27 Aralık 1963'te kabul edilen *Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü* 3 bölüm 183 maddeden, 17 Şubat 1965'te kabul edilen *TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü* 5 bölüm 33 maddeden oluşmaktadır. Cumhuriyet Senatosu

¹⁷² 12 Haziran 1960'da çıkartılan 1 sayılı *Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanunun* 14ncü maddesine göre; *Milli Birlik Komitesi müzakereleri, Komite İçtüzüğüne göre yapılır*. 13 Aralık 1960'da çıkartılan 157 sayılı *1 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkındaki Kanunun* 25nci maddesi uyarınca; *Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi çalışmalarını kendi içtüzüklerine göre yapacaklar; Kurucu Meclis birleşik toplantıları içinde ayrı bir içtüzük yapılacak; içtüzüklerde hüküm bulunmayan hallerde ise eski TBMM İçtüzüğü uygulanacaktır*.

¹⁷³ Fahri Bakırcı (2000): s. 60.

¹⁷⁴ Bunun nedeni, içtüzükte 27 Ekim 1957 tarihinde yapılan değişikliklerin çoğunluğun üstünlüğünü sağlamaya yönelik olmasıdır (Mümtaz Soysal (1969): s. 273).

İçtüzüğü sekiz kez değişikliğe uğrarken, *TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü* hiç değişikliğe uğramamıştır¹⁷⁵. *Millet Meclisi*, içtüzük yapımında hayli geç kalarak 13 Nisan 1973'te 15 bölüm 162 maddeden oluşan içtüzüğünü kabul edebilmiştir¹⁷⁶. *Millet Meclisi İçtüzüğü* bu dönemde dört kez değişikliğe uğramıştır¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Bkz. Fahri Bakırcı (2000): s. 62, tablo 12. 1961 Anayasasının 63ncü maddesi uyarınca; Büyük Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, meclisler, anayasada gösterilen hallerde birlikte toplanırlar. Meclislerin birarada toplandığında uygulanacak kurallar *TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü*'nde düzenlenmiştir.

¹⁷⁶ Bakırcı, 1961 Anayasasının Geçici 7nci maddesiyle anayasa ile çıkarılması öngörülen yasaların en geç iki yıllık sürede çıkarılmalarının zorunlu tutulduğuna işaret ederek; bu zorunluluğa rağmen meclis içtüzüklerinin bu sürede çıkartılmadığını ve 27 Ekim 1957'den önce yürürlükte bulunan 1927 tarihli içtüzüğün uygulanmaya devam edildiğini belirtmektedir (Fahri Bakırcı (2000): s. 61–62). 1961 Anayasası, kanun koymak, kaldırmak ve değiştirmekten *kaide tasarruflar koyma yetkisini* anlamaktadır (Ergun Özbudun (2004): s. 187). Bu açıdan 7nci maddede öngörülen kanun kavramına içtüzüklerin de girdiği iddia edilebilirse de; 1961 Anayasasına göre kanunun ancak şekli olarak tanımlanabileceğini kanaatindeyiz (Erdoğan Teziç (1972a): s. 43–49, 174). Ayrıca Geçici 7nci madde bu anayasa ile konulması emredilen kanunlardan bahsetmektedir. Kanunların konulmasının emredilmesi; hem anayasanın uygulanmasını, kanunların çıkarılmaması suretiyle engellenmenin önüne geçmeği hem de doğacak hukuki boşluğun en kısa sürede kapatılmasını amaçlamaktadır (Kazım Öztürk, *Türkiye Cumhuriyet Anayasası Cilt II*, Ankara, İş Bankası Yayınları, 1966, s. 3873–3875). Hâlbuki *Geçici İçtüzük* başlığını taşıyan Geçici 3ncü maddeyle yeni içtüzükler hazırlanmaya kadar uygulanacak içtüzük belirlenmiş; boşluk doğması engellenmiştir.

¹⁷⁷ Bkz. Fahri Bakırcı (2000): s. 62, tablo 12.

G. 1980–1982 DÖNEMİ

1980’de yine bir askeri müdahaleyle kesintiye uğrayan parlamentonun içtüzükleri de devre dışı kalmıştır. Yetkileri devralan MGK çalışmalarını düzenlemek üzere 25 Eylül 1980 tarihinde aldığı 1 numaralı kararla *Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İchtüzüğü*’nü kabul etmiştir. 12 bölüm 24 maddeden oluşan içtüzük, 28 Eylül 1980 tarih ve 17119 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. İchtüzükte 25 Şubat 1981 tarihinde değişikliğe gidilmiş, değişiklik kararı da 3 Mart 1981 tarih ve 17268 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Bir seneye yakın yasama yetkilerini kullanan MGK, 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı *Kurucu Meclis Hakkındaki Kanun* ile anayasayı hazırlamak üzere MGK ve *Danışma Meclisi*’nden oluşacak *Kurucu Meclisi* teşekkül ettirdi. Kanunun 21nci maddesi uyarınca *Danışma Meclisi* çalışmalarını kendi yaptığı içtüzüğe göre yürütecektir. Ancak ortada uygulanacak bir içtüzük bulunmadığından *Danışma Meclisi*’nin çalışabilmesi için MGK, 22 Ekim 1981 tarih ve 60 sayılı kararıyla geçici bir içtüzük oluşturmuştur. Bir ay gibi kısa bir sürede içtüzüğünü hazırlayan *Danışma Meclisi*, 3 sayılı kararıyla kabul etmiş, 21 Kasım 1981 tarih ve 17521 sayılı Resmi Gazete’de yayımlamıştır.

H. 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

1982 Anayasasının Geçici 6ncı maddesi, TBMM kendi içtüzüklerini¹⁷⁸ yapıncaya kadar, 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir. 24 Kasım 1983'te toplanan TBMM, yeni bir içtüzük hazırlanması için partiler arası bir komisyon oluşturmuştur. Hazırlanan içtüzük önerisi, 20 Şubat 1985'te Anayasa Komisyonuna; Anayasa Komisyonu da hazırladığı raporu, 5 Haziran 1985'te Genel Kurula sunmuştur. Yaşanan yoğun tartışmalar sonrası, yeni içtüzük, 18 Ekim 1986'da komisyonca geri çekilmiş; yapılan değişikliklerden sonra 21 Kasım 1986 tarihinde tekrar Genel Kurula sunulmuştur. Genel Kurulda yüz kırk üç maddesi kabul edilen yeni içtüzük, 1987 yılında dönemin bitmesi sebebiyle çıkarılamamıştır. 6 Kasım 1991'de toplanan TBMM, yeni bir içtüzük hazırlanması amacıyla yine özel komisyon oluşturmuştur. 28 Kasım 1991'de çalışmalarına başlayan komisyonun hazırladığı içtüzüğü'nün akıbeti öncekinden farklı olmayacak; öneri Anayasa Komisyonunu geçmesine rağmen Genel Kurulda kabul görmeyecektir¹⁷⁹.

Dünyadaki parlamentoların ortak özelliği, içtüzük çalışmalarının genellikle başarısızlığa uğraması¹⁸⁰, Osmanlı-Türk parlamentoculuğunda da sık sık tekrar etmiş; yeni bir içtüzük yapmanın zorluğu kabul edilerek acil görülen değişikliklere gidilmesi yönünde çabalar gösterilmeye devam edilmiştir. 8 Ocak 1996 tarihinde

¹⁷⁸ 1982 Anayasasının Geçici 6ncı maddesinde TBMM'nin içtüzüklerinden bahsedilmesi suretiyle yazım yanlış yapılmıştır. 1982 Anayasasıyla tek meclisli yapıya bürünen TBMM'nin tek bir içtüzüğü olabileceği aşıkardır.

¹⁷⁹ Fahri Bakırcı (2000): s. 69.

¹⁸⁰ “Dünyada parlamentoların en çok yaptıkları şey içtüzük değişikliği çalışması; en çok yapamadıkları şey ise içtüzük değişikliğidir” (Şeref İba (2004): s. 6).

toplanan TBMM'nin girdiği kapsamlı değişiklik faaliyetine bir sonraki başlıkta değinilecektir.

III. DAR ANLAMDA İÇTÜZÜK - GENİŞ ANLAMDA İÇTÜZÜK AYRIMI

A. DAR ANLAMDA İÇTÜZÜK

Dar anlamıyla içtüzük, içtüzük adı altında tek bir metin halinde yapılmış sistematik bir düzenlemedir. Her meclisin kendi içtüzüğünü yapması kuraldır. Ancak pratik zorunluluklarla, bir içtüzük hazırlanıp kabul edilinceye kadar, eğer varsa daha önce görev yapmış bir meclisin içtüzüğünün uygulandığı görülmektedir¹⁸¹. Günümüzde hala 13.04.1973 tarih ve 14506 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Millet Meclisinin 05.03.1973 tarih ve 584 sayılı kararıyla kabul edilmiş içtüzüğü uygulanmaktadır¹⁸². Şu farkla ki; 24.05.1996 tarih ve 22645 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan TBMM'nin 16.05.1996 tarih ve 424 sayılı kararıyla içtüzükte yer alan Millet Meclisi ibareleri TBMM şekline çevrilmiştir. İsim dışında geniş kapsamlı

¹⁸¹ Rona Aybay, "Yasama Meclislerinin İchtüzükleri", *1876-1976 Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, 1978, s. 283.

¹⁸² 1961 Anayasası döneminde TBMM Birleşik Toplantısı İchtüzüğünde düzenlenen meclis soruşturması, 1982 Anayasasının Geçici 6ncı maddesinin, sadece Millet Meclisi İchtüzüğünün uygulanacağını belirtmesinden dolayı düzenlenmesiz kalmıştır. Uygulamada ise, Devlet Bakanı İsmail Özdağlar hakkında meclis soruşturması açılması kararı verilmesiyle sorun yaşanmış; TBMM Başkanlığının, meclis soruşturmalarının yürütülmesinde yeni bir içtüzük yapılmaya kadar 17.02.1965 tarihli TBMM Birleşik Toplantısı İchtüzüğünün uygulanması önerisi, 15.01.1985'te Genel Kurulca kabul edilmiştir (Erdal Onar, "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Denetim İşlevi", *6. Milli Egemenlik Sempozyumu*, Ankara, 1990, s. 44).

değişiklikler içeren bu karar sonucunda içtüzüğe yirmi dört madde eklenmiş, bir madde çıkarılmış, doksan maddede değişikliğe gidilmiştir. Değişikliğe gidilen madde sayısının çok olması, metindeki Millet Meclisi ibarelerinin TBMM yapılmasından kaynaklanmaktadır. Metinde geçen Divan Üyesi ibareleri Kâtip Üye; İdareci Üye ibareleri İdare Amiri; Çekinser kelimesi Çekimser olarak değiştirilmiştir. Bundan başka, Millet Meclisi İçtüzüğünün; 1nci maddesinde geçen “1 Kasım -31 Ekim” ibaresi “1 Ekim-30 Eylül” ve “4 yıl” ibaresi “5 yıl”; 2nci maddesinde geçen “dörtüzelli” sayısı “beşüzelli”; 3ncü maddesinde geçen “Türkiye Radyolarında” ibaresi “Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu kanallarında”; 4ncü maddesinde geçen “Kasım” kelimesi “Ekim”; 18nci maddesinde geçen “on milletvekili” ibaresi “yirmi milletvekili”; 58nci maddesinin dördüncü fıkrasında geçen “salt çoğunluğunun mevcut olmadığı anlaşılırsa” ibaresi, “en az üçte birinin mevcut olmadığı anlaşılırsa”; 102nci maddesinde geçen “Anayasanın 88nci maddesinin ikinci fıkrası” ibaresi “Anayasanın 98nci maddesinin üçüncü fıkrası”; 106ncı maddesinde geçen “ikiyüzyirmialtı” sayısı “ikiyüzyetmişaltı”; 146ncı maddesinde geçen “Anayasanın 79ncü maddesi” ibaresi “Anayasanın 83ncü maddesi”; 149ncü maddesinde geçen “Divanlarınca” kelimesi “Divanınca”; “Kâtip Üye, İdare Amiri” ibareleri bu yazılış sırasına göre ve “16ncı madde numarası 17”; “17nci madde numarası 16”; olarak değiştirilmiştir. Yoklama istemi ile ilgili 58nci maddesinde geçen “on”; Kapalı oturum istemiyle ilgili 71nci maddesinde geçen “onbeş”; Kanunun tümünün ve maddelerinin oylanmasında açık oy istemi ile ilgili 82nci maddesinde geçen “onbeş”; Genel Görüşme istemiyle ilgili 100ncü maddesinde geçen “on”; Gizli oylama istemi ile ilgili 123ncü maddesinde geçen “onbeş”; sayıları “yirmi” olarak değiştirilmiştir. “Cumhuriyet Senatosu”, “Cumhuriyet Senatosu

Başkanı”, “Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı”, “Cumhuriyet Senatosu Üyeleri” ve “senatör” ibareleri; 21nci maddesinde geçen “Türkiye Büyük Millet Meclisi” ibaresi ile “Karma” ibareleri; 24ncü maddesinin tamamı; 32nci maddesinin ikinci fıkrasındaki “teklifte imzası bulunan senatörler” ibaresi; 77nci maddesinin başlığında geçen “ve benimsenmeyen” ibaresi ile maddede geçen “Anayasanın 92nci maddesi gereğince” ibaresi; 83ncü maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “Genel Kurulun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla” ibaresi; 105nci maddesinin son fıkrasının son cümlesinde geçen “güvenoyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güven almış olur” ibaresi; 144ncü maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde geçen “Cumhuriyet Senatosu, Başkanlık Divanı ile anlaşmak suretiyle” ibaresi; 147nci maddesinin son fıkrasının son cümlesi ile bu fıkradaki “sırf” kelimesi ve; 149ncü maddesinde geçen “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kitaplık Karma Komisyonunca hazırlanıp, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu” ibaresi; çıkarılmıştır. Çıkarılan 24ncü maddeden sonraki numaralar buna göre teselsül ettirilmiştir. 43ncü maddesinin sonuna “Şu kadar ki, bu haklarını Komisyon Başkanının belirleyeceği uygun süre içinde kullanmaları gerekir.” cümlesi ile; 50nci maddesine 5nci bent olarak “Meclis Soruşturması Raporları” ibaresi eklenerek bent numaraları teselsül ettirilmiş ve 52nci maddesine “Meclis Araştırması” ibaresinden sonra “Meclis Soruşturması” ibaresi; 55nci maddesinin ikinci fıkrasındaki “toplantı” ve “gün” kelimeleri arasına “hafta” kelimesi; eklenmiştir. Ayrıca, tatili düzenleyen 5nci maddesi; tatilde ve ara vermede toplantıyı düzenleyen 7nci maddesi; başkan seçimi ve süresini düzenleyen 10ncü maddesi; parti gruplarının başkanlık divanında temsiline ilişkin 11nci maddesi; başkanın görevlerini düzenleyen 14ncü maddesi; komisyonlara ilişkin 20nci maddesi; komisyonlara havale, esas ve tali komisyonlara

ilişkin 23ncü maddesi; komisyon başkanı, başkanvekili, sözcü ve kâtabinin seçimini düzenleyen 25nci maddesi 24ncü madde olarak; komisyonlarda inceleme süresini düzenleyen 38nci maddesi 37nci madde olarak; hükümetin çekilmesi halinde kanun tasarı ve tekliflerini düzenleyen 79ncü maddesi 78nci madde olarak ve son cümlesi “Ancak, Bakanlar Kurulunun öncelikli olduğunu bir yazı ile Başkanlığa bildirdiği kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine devam olunur.” şeklinde; değişiklik önermelerini düzenleyen 88nci maddesi 87nci madde olarak; Millet Meclisi İçtüzüğüne eklenen madde numaraları teselsül ettirmek suretiyle anayasanın değiştirilmesine ilişkin 91nci maddesi 93ncü madde olarak ve son fıkrası “İkinci görüşmede yalnızca maddeler üzerinde verilmiş değişiklik önermeleri görüşülür, birinci görüşmede üzerinde değişiklik teklifi bulunmayan bir madde hakkında ikinci görüşmede önerge verilemez.” şeklinde; anayasada değişiklik tekliflerinin kabulüne ilişkin 92nci maddesi başlığıyla birlikte 94ncü madde olarak; soruyu düzenleyen 94ncü maddesi 96nci madde olarak; sözlü soruların gündeme alınması ve cevaplandırılmasını düzenleyen 97nci maddesi; yazılı sorunun cevabını düzenleyen 96nci maddesi 98nci madde olarak; meclis araştırmasının tarifi ve açılmasına ilişkin 103ncü maddesi 104ncü madde olarak; gensoruya ilişkin 107nci maddesi “Dördüncü Bölüm (Gensoru)” başlığı altında 105nci madde olarak; 104ncü maddesi 122nci madde olarak; 105nci ve 106nci maddelerin numaraları 123ncü ve 124ncü madde olarak; 108nci, 109ncü, 110ncü ve 111nci maddelerinin numaraları 130nci, 131nci, 132nci, 133ncü madde olarak; 112nci, 113ncü ve 114ncü maddeleri yeniden düzenlenerek 134ncü, 135nci, 136nci ve 137nci madde olarak değiştirilmiş, komisyonların toplantıya çağırılmasına ilişkin 27nci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesine “...hâkimdir, üyeleri tarafından gündeme alınması teklif edilen işler

hakkında karar verir.” ibaresi ile son cümlesine “Üyelerinin üçte biri tarafından komisyona teklif edilecek gündem üzerine de komisyonlar, başkanlarınca toplantıya çağrılır.” ibaresi; gündem dışı konuşmayı düzenleyen 60ncı maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesine “Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir.” ibaresi; genel kurulda yeniden görüşmeyi düzenleyen 89ncü maddesi; yetki kanunları ve kanun hükmünde kararnameleri düzenleyen 90ncü maddesi; temel kanunları düzenleyen 91nci maddesi; meclis araştırmasının tarifi ve açılmasına ilişkin 104ncü maddesinin ikinci fıkrasının sonuna “Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren onbeş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir.” ibaresi; “Beşinci Bölüm (Meclis Soruşturması ve Yüce Divana Sevk)” başlığı altına, meclis soruşturması önergesine ilişkin 106ncı, meclis soruşturması önergesinin görüşülmesine ilişkin 107nci, meclis soruşturma komisyonunun kuruluşuna ilişkin 108nci, meclis soruşturma komisyonunun çalışma usulü ve süresine ilişkin 109ncü, meclis soruşturma komisyonunun yetkilerini düzenleyen 110ncü, soruşturmanın sonuçlandırılmasını düzenleyen 111nci, siyasi parti gruplarında soruşturma ile ilgili görüşme yapılamamasına ilişkin 112nci ve cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılmasını düzenleyen 113ncü madde; “Yedinci Kısım (Dilekçelerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması Esas ve Usulleri)” başlığı altına, dilekçe komisyonuna ilişkin 114ncü, dilekçelerin başkanlık divanınca incelenmesini düzenleyen 115nci, dilekçelerin komisyon genel kurulunca incelenmesini düzenleyen

116ncı, komisyon genel kurulunun bastırılması ve dağıtılmasına ilişkin 117nci, komisyon genel kurul kararlarına itirazı düzenleyen 118nci ve dilekçeler hakkındaki kesin kararın sonucuna ilişkin 119ncü madde; “Sekizinci Kısım (Cumhurbaşkanı Seçimi, Güven İstemi, Olağanüstü Yönetim Usulleri ve Silahlı Kuvvetlerle İlgili Kararlar)” başlığı altına, cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen 120nci, cumhurbaşkanının andiçme törenini düzenleyen 121nci, olağanüstü hal ile ilgili kararlara ilişkin 125nci, sıkıyönetimle ilgili kararlara ilişkin 126nci, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin görüşülmesini düzenleyen 127nci, savaş hali ilanını düzenleyen 128nci ve silahlı kuvvetlerin gönderilmesi veya kabulüne ilişkin 129ncü madde; eklenmiş ve 95nci maddesi kaldırılmıştır. Madde numaraları da değişikliklere göre teselsül ettirilmiştir.

1982 Anayasası döneminde, 1996 değişikliği hariç, içtüzükte dört kez değişikliğe gidilmiştir. 07.02.2001 tarih ve 713 numaralı Kararla, içtüzüğün; söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalara ilişkin 60ncı maddesinin altıncı fıkrasının sonuna “Soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır” ibaresi; değişiklik önermelerini düzenleyen 87nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesine “Bu esaslar dairesinde her madde için komisyon ve Hükümetçe birer; milletvekillerince, Anayasaya aykırılık önermeleri dahil, en fazla üç önerge verilebilir.” ibaresi; 87nci maddenin sekizinci fıkrasına “Beşten fazla imzalı önermelerde ilk beş imza okunur, önerge tutanağa eklenir.” cümlesi; eklenmiş; 79ncü maddesi yeniden düzenlenerek madde başlığı “Raporların Okunmaması” olarak; kanun tasarısı ve tekliflerinin genel kurulda görüşülmesine ilişkin 81nci maddesi kenar başlığı ile birlikte; 87nci maddesinin ikinci fıkrasının ilk cümlesi “Değişiklik önermeleri bir tasarısı veya teklife ait sıra sayısının dağıtılmasından o tasarısı veya teklifin tümü hakkında yapılacak konuşmalar

bitinceye kadar verilebilir.” olarak; temel kanunlara ilişkin 91nci maddesi; değiştirilmiş ve 83ncü maddenin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

İçtüzüğün, söz alma, konuşmalar, yazılı konuşmalara ilişkin 60nci maddesinin altıncı fıkrasının sonuna “Soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır.” şeklinde yapılan ekleme ile 81nci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinin “Maddeler üzerinde ayrıca soru sorulamaz” şeklindeki ikinci cümlesi ile “Tasarı veya tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmaz ve önerge verilemez” şeklindeki (d) bendi ve “Maddeler üzerinde siyasî parti grupları, Hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verilir” şeklindeki dördüncü fıkrası, ayrıca, 87nci maddenin birinci fıkrasının “Bu esaslar dairesinde her madde için komisyon ve Hükümetçe birer; milletvekillerince, Anayasaya aykırılık önergeleri dahil, en fazla üç önerge verilebilir” şeklindeki son cümlesi ve 91nci maddeyle getirilmiş olan tüm düzenleme, AYM’nin 31.01.2002 günlü ve E. 2001/129, K. 2002/24 sayılı kararıyla¹⁸³ iptal edilmiş; bunun üzerine TBMM Genel Kurulu, 10.12.2002 tarih ve 750 numaralı Kararla; 81 ve 87nci maddeleri yeniden düzenlemiştir.

10.04.2003 tarih ve 766 numaralı Kararla; içtüzüğün, başkan seçimi ve süresini düzenleyen 10ncu maddesinin son fıkrasındaki “on gün” ibareleri “beş gün” olarak; 92nci maddenin başlığı “Ölüm Cezalarının Yerine Getirilmesine Dair Kanun Tasarıları ile Genel veya Özel Af İlanını İçeren Kanun Tasarı ve Teklifleri” olarak; meclis soruşturmasının sonuçlandırılmasını düzenleyen 112nci maddesinin birinci fıkrası “Soruşturma komisyonu raporu, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün

¹⁸³ <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2002/K2002-24.HTM>

içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana derhal gönderilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür.” şeklinde; değiştirilmiş; komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanını düzenleyen 35nci maddesinin sonuna “Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır.” fıkrası; kanun tasarısı ve tekliflerinin genel kurulda görüşülmesine ilişkin 81nci maddesine “Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca görüşmesiz karar verilebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır. Kanunun tümünün görüşülmesine karar verilmesi durumunda ise Kanun yukarıdaki fıkralara göre görüşülür. Kanunun tümünün oylaması her halde yapılır.” fıkrası; 92nci maddesine “Genel veya özel af ilanını içeren tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda kabulü Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile mümkündür. Gerekli çoğunluk, söz konusu tasarı veya tekliflerin afa ilgili maddelerinde ve tümünün oylamasında ayrı ayrı aranır. Tasarı veya teklif hakkında verilen genel veya özel af ilanını içeren değişiklik önergesinin kabulü halinde, kabul için gerekli beşte üç çoğunluğun tespiti için bu önergenin oylanması açık oylama suretiyle tekrarlanır.” fıkrası; meclis soruşturması önergesinin görüşülmesine ilişkin 108nci maddesinin son fıkrasına “Genel Kurulca” ibaresinden sonra gelmek üzere “gizli oyla” ibaresi;

meclis soruşturması komisyonunun çalışma usulü ve süresini düzenleyen 110ncu maddesinin son fıkrasına “Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur.” cümlesi; 112nci maddesinin üçüncü fıkrasına “Genel Kurulca” ibaresinden sonra gelmek üzere “gizli oyla” ibaresi; dilekçe komisyonunu düzenleyen 115nci maddesine “vatandaşlarının” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların” ibaresi; eklenmiş; yukarıda da belirttiğimiz gibi, Anayasa Mahkemesince iptal edilen temel kanunlara ilişkin 91nci maddesi yeniden düzenlenmiştir.

TBMM’nin yeniden düzenlediği 91nci madde de, bir önceki 91nci madde hükmü gibi Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş¹⁸⁴; TBMM Genel Kurulu, 30.06.2005 tarih ve 855 numaralı Kararla; 91nci maddeyi bir daha düzenlemiştir. Nihayet Anayasa Mahkemesi, 26.10.2005 günlü ve E. 2005/74, K. 2005/73 sayılı kararıyla, 91nci maddenin a bendinin ikinci fıkrasında yer alan “Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dahil her madde için iki önerge verilebilir.” düzenlemesini iptal etmiştir¹⁸⁵.

B. GENİŞ ANLAMDA İÇTÜZÜK

Dar anlamda içtüzük dışında meclislerin işlevlerini doğrudan veya dolaylı olarak düzenleyen kurallara da rastlamak mümkündür. Bunlar yazılı hukuk kuralları olabileceği gibi, meclis teamülleri de taşıdığı özel önem sebebiyle uygulama alanı

¹⁸⁴ AYM’nin 24.09.2003 günlü ve E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı kararı, RG: 09.07.2003/25163, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2003/K2003-38.htm>

¹⁸⁵ Karar Resmi Gazete’de yayımlanmadığı için henüz yürürlüğe girmemiştir.

bulmaktadır. İşte, geniş anlamda içtüzüğün kapsamına; anayasa, kanunlar, dar anlamda içtüzük, parlamento kararları, başkanlık divan kararları, yönetmelikler, teamül ve mahkeme kararları girer¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Her ne şekilde yapılırsa yapılsın, Anayasamızın 95nci maddesi uyarınca; TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürütmesinin gerekliliği karşısında, başka hiçbir organının meclisin çalışmalarını düzenleme imkanı bulunmamaktadır. Esasen yürütme organının bir işlemi olan KHK vasıtasıyla meclis çalışmaları düzenlenemez. 1961 Anayasasında yapılan 1971 değişikliğiyle hukuk düzenimize giren *Kanun Hükmünde Kararnameler* ile; Bakanlar Kuruluna kanun kuvvetinde düzenleyici işlem yapabilme olanağı yaratılmıştır. KHK, kuvvetler ayrılığından önemli bir sapma olarak görülse de; TBMM'nce çıkarılacak ve KHK'nin amaç, kapsam, ilke, kullanma süresi ile süre içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı gibi esaslı noktalarını düzenleyecek bir yetki kanununa dayanmasının zorunluluğu karşısında, yürütme organının yapabileceği diğer düzenleyici işlem tiplerinde olduğu gibi, burada da, asli bir düzenleme yetkisinin varlığına işaret etmez. Ayrıca KHK, Resmi Gazetede yayımlandığı gün TBMM'nin onayına sunulacak; sunulmazsa aynı gün, sunulup da TBMM'nce reddedildiğinde, söz konusu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkacaktır. Ancak Anayasamızda, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde çıkarılacak KHK'ler gibi yürütme organına yetki tanıyan istisnai düzenlemelerde bulunmaktadır (KHK konusunda Bkz. Kemal Gözler (2000a); Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul, Beta Yayınları, 1996; Burhan Kuzu (1985); Şeref Gözübüyük, Cahit Tutum, "Yasa Gücünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, 1975, C. 8, S. 1, s. 3-7; Lütfi Duran (1975): s. 3-19; Turgut Tan, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", *Anayasa Yargısı*, 1984a, C. 1, s. 31-47; Fazıl Sağlam, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", *Anayasa Yargısı*, 1984, C. 1, s. 261-271; Erdoğan Teziç, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, 1972, C. 5, S. 1, s. 3-14; Turgut Tan, "Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, 1984b, C. 17, S. 4, s. 33-47).

1. Anayasa

1982 Anayasasında 1961 Anayasası gibi içtüzük düzenlemesi niteliğinde olan hükümler mevcuttur. İçtüzük hükümlerine anayasalar düzeyinde yer verme geleneği, 1949 Alman Anayasasından başlayarak süregelmektedir. Anayasalarda meclis çalışmalarına yönelik hükümlere yer verilmesi, *rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin*¹⁸⁷ bir gereği olarak da görülebilir. Fransa'da parlamentonun yetkilerini sınırlayarak yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlayan düzenlemeler, Türkiye'de özellikle 1960 öncesi görülen, içtüzüğün demokratik olmayan uygulamalara yol açacak şekilde kullanılmasına engel olmayı amaçlamaktadır¹⁸⁸. Maddi anlamda içtüzük hükümlerine anayasada yer vermek, gelecekteki meclislere duyulan güvensizliğin ifadesi olarak da kabul edilebilir. 1982 Anayasasında bulunmasa da 1961 Anayasasının iki meclisli bir parlamento öngörmesi, içtüzük

¹⁸⁷ *Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* ilk kez Guetzevitch tarafından dile getirilmiştir. Özü itibarıyla; parlamenter hükümet sistemlerinde genellikle zayıf ve istikrarsız olan hükümetlere, istikrar ve güç kazandırmak amacıyla bir takım hukuki araçların kabul edilmesidir. 1949 Alman, 1958 Fransız ve 1982 Türk Anayasaları rasyonelleştirilmiş parlamentarizme örnektir (Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2004b, s. 108–109; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara, Yetkin Yayınları, 1995, s. 68–69). Portekiz'de, parlamentoda yapılacak görüşmelerin süresi dahi anayasada belirlenmiştir. Bu tip düzenlemelerin parlamentoların içtüzüklerine bırakılması yerinde olur (Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy*, London, Macmillan Press Ltd. , 2000, s. 39).

¹⁸⁸ Rona Aybay (1978): s. 287.

hükümlerinin anayasa normlarına dönüştürülmesinde bir başka etken sayılabilir¹⁸⁹.

Anayasada yer alan maddi anlamda içtüzük hükümleri¹⁹⁰:

- Meclisin toplanması, ara vermesi ve tatile çıkması (m. 93)
- Meclis Başkanı seçimi, Başkanlık Divanının oluşumu (m. 94)
- Siyasi parti meclis grupları (m. 95)
- Meclis içi kolluk işleri (m. 95)
- Toplantı ve karar yetersayısı (m. 96)
- Görüşmelerin yayımlanması (m. 97)

TBMM'nin denetleme yetkisini kullanmasına dair hükümler (Ay. m. 98–100), devletin şekli, Cumhuriyet'in nitelikleri, devletin bütünlüğü, resmi dili, bayrağı, milli marşı ve başkentine ilişkin hükümlerin değiştirilmesinin teklif edilemeyeceği hükmü (Ay. m. 4)¹⁹¹, anayasa değişikliklerinin usulü (Ay. m. 175), Kanun

¹⁸⁹ 1961 Anayasası m. 63.

¹⁹⁰ 1982 Anayasasının *Üçüncü Kısım Birinci Bölümünde TBMM'nin Faaliyetleriyle İlgili Hükümler* kenar başlığını taşıyan alt bölümde düzenlenen hükümler.

¹⁹¹ Anayasanın 1, 2 ve 3ncü maddelerinde yer alan hükümlerinin, içtüzük düzenlemesine konu olması düşünülemez. Ancak değiştirme yasağını içeren 4ncü madde, anayasayı değiştirme yetkisine sahip yasama organının bu yetkisini kullanmasını engellemesi, dolayısıyla çalışmasına ilişkin düzenleme getirmesi sebebiyle içtüzük hükmü niteliğindedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, 1975 yılında verdiği bir kararında: *“Kanun ve o nitelikte bulunan Anayasa değişikliklerini teklif etmeyi düzenleyen Anayasa hükümleri birer biçim kuralı olduklarına göre, bunu yasaklayan bir kuralın dahi bir biçim kuralı olduğunda hiç kuşku yoktur. Çünkü bu yasak, belli sayıdaki Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin esasında kendileri için bir hak teşkil eden ve niteliği bakımından da bir yasama işlemi olan Anayasa değişikliği teklif etmelerini önlemektedir”* görüşünü savunmuştur (AYM'nin 15.04.1975 günlü ve E.1973/19, K.1975/87 sayılı kararı, RG: 26.02.1976/15511, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1975/k1975-087.htm>).

Hükümünde Kararnamelerin ve yetki kanunlarının öncelik ve ivedilikle görüşüleceği hükmü (Ay. m. 91) , bütçeye ilişkin hükümler (Ay. m. 161–164) , olağanüstü hal ve sıkıyönetimin TBMM’nce onanması ve uzatılması (Ay. m. 121–122) , Cumhurbaşkanının seçim usulü (Ay. m. 102) , dokunulmazlığın kaldırılması istemleriyle ilgili siyasi parti gruplarında görüşme yapılamaması (Ay. m. 83) , Bakanlar Kurulu göreve başlarken veya görev sırasında güven oylamalarına belli bir süre geçmeden başlanamaması (Ay. m. 110–111) , Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin TBMM’nce seçilmesi (Ay. m. 133) içtüzük hükmü niteliği ağır basan ya da kısmen içtüzük hükmü niteliği olan düzenlemelerdir. Gerçekten, örneğin Anayasanın Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 102nci maddesi hükmü dikkate alındığında, sözü edilen meclisin çalışmasını düzenleme niteliği derhal göze çarpmaktadır. Çünkü anılan madde de:

“...Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir.

En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt

çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir...” denmektedir.

Bunların meclisin çalışmasına yönelik düzenlemeler olmasına karşın; içtüzüğe bırakılmayıp, doğrudan Anayasa tarafından ele alınması, Anayasa koyucunun bu sürece verdiği önemin bir göstergesidir.

1961 Anayasasıyla getirilen ve 1982 Anayasasıyla sürdürülen bir başka yenilik; Anayasa Mahkemesinin içtüzüğü anayasaya uygunluk denetiminden geçirmesidir. Öte yandan Anayasa Mahkemesi kanunların anayasaya uygunluğunu incelerken, anayasada yer alan geniş anlamda içtüzük kurallarına da uyulup uyulmadığını ölçü olarak kullanacaktır¹⁹².

2. Kanunlar

Parlamentolar, iç işleyişlerine ilişkin kuralları kimi zaman kanunlarla da öngörürler. Kuşkusuz yasama yetkisinin genelliği; yani parlamentonun kanunla düzenleyebileceği alanın, anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, konu itibarıyla sınırsız oluşu; yürütme organına bırakılmış mahfuz bir düzenleme alanının bulunmayışı ve kanunla istediği kadar ayrıntılı düzenlemeye gidilebilmesi, yasama organına böyle bir imkan verir. Ancak, parlamentonun her alanı kanunla düzenleyebilecek olması, konu meclislerin iç işleyişleri olunca bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu tür sorunlara içtüzüğün hukuki niteliği başlığında değinmeğe çalışacağız.

¹⁹² Rona Aybay (1978): s. 286.

Bugün TBMM'ye yönelik hükümler içeren on sekiz adet kanun yürürlükte bulunmaktadır¹⁹³. Örneklere göz atacak olursak:

- Sayıştay üyelerinin TBMM'nce seçimi usulü (832 sayılı *Sayıştay Kanunu* m. 5–6)
- Siyasi parti meclis gruplarına ilişkin düzenlemeler (2820 sayılı *Siyasi Partiler Kanunu* m. 22–28)
- TBMM Genel Sekreterliğine ilişkin düzenlemeler (2919 sayılı *TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu*)
- TBMM'ne gönderilen dilekçelerden incelenemeyecek olanlar (3071 sayılı *Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun* m. 6)
- TBMM'ye gönderilen dilekçelerin Dilekçe Komisyonunca incelenme süresi (3071 sayılı *Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun* m. 8)
- Kalkınma planlarının TBMM'de görüşülme usulü (3067 sayılı *Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun* m. 2)

¹⁹³ TBMM'ye yönelik hükümler içermesi, yasama işlevinin yerine getirilmesini doğrudan etkileyen kurallar anlamında içtüzük hükmü olmasını gerektirmemekte; TBMM'ye yönelik olması geniş anlamda içtüzük kapsamına dâhil edilmesi için yeterli olmaktadır. Yasamanın kendisine karşı yetkisiz olduğu alanda yapılacak düzenlemeler içtüzük şeklinde yapılmak zorundayken; bunun istisnası, sadece anayasada kanunla düzenleneceği öngörülen hususlar için düşünülebilir. Bugün yürürlükte bulunan kanunların çoğunluğunu, 1982 Anayasasının kanunla düzenlenmesini öngördüğü konular oluşturmaktadır. Kanun metinleri için Bkz. *TBMM İle İlgili Kanunlar*, Ankara, TBMM Yayını, 2002.

- Kanun tasarı ve tekliflerinin kalkınma planlarına uygunluğunun kontrolü usulü (3067 sayılı *Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun* m. 3)
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun kuruluş ve işleyişine ilişkin hükümler (3346 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun* m. 3–11, 13)
- TBMM'nin dış ilişkilerine yönelik düzenlemeler (3620 sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun*)
- RTÜK üyelerinin TBMM'nce seçim usulü (3984 sayılı *Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun* m. 6)
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna ilişkin düzenlemeler (3686 sayılı *İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu*)

Ayrıca 244 Sayılı *Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü, Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun*, 2839 Sayılı *Milletvekili Seçim Kanunu*, 3054 Sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Divan Üyelerinin Temsil Ödenekleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunca Seçilen Denetçi Üyenin Ödeneği Hakkında Kanun*, 3055 Sayılı *Başbakan ve Bakanların Temsil Ödenekleri ile Dışarıdan Atanan Bakanların Ödenek ve Yollukları Hakkında Kanun*, 3069 Sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun*, 3628 Sayılı *Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu*, 3671 Sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek,*

Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun, 4505 Sayılı Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun, 5408 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu Üyelerine Ankara Dışında Yapacakları İncelemeler İçin Verilecek İkamet Yevmiyesi Hakkında Kanun hükümlerinde de meclise yönelik düzenlemelere rastlamak mümkündür.

3. Parlamento Kararları

İçtüzük, ileride göreceğimiz üzere, şekli bakımından bir parlamento kararıdır. *Anayasa Mahkemesi*, karar adını taşımasına karşılık¹⁹⁴, bir kısım parlamento kararlarını içtüzük niteliğinde görerek denetime tabi tutmaktadır¹⁹⁵. Şu halde

¹⁹⁴ Parlamento kararları üç hal dışında *Anayasa Mahkemesi*'nin denetimi dışındadır (AY. m. 85 ve m. 150).

¹⁹⁵ AYM'nin 27.02.1968 günlü, E.1967/6, K.1968/9 sayılı kararı, RG:18.9.1968/13004, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1968/K1968-09.htm> , AYM'nin 25.12.1973 günlü, E.1973/43, K.1973/39 sayılı kararı, RG:18.02.1974/14803, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1973/K1973-39.HTM> , AYM'nin 14.05.1996 günlü, E.1996/19, K.1996/13 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1996/K1996-13.htm> , AYM'nin 14.05.1996 günlü, E.1996/20, K.1996/14 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1996/K1996-14.htm> , AYM'nin 14.05.1996 günlü, E.1996/21, K.1996/15 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1996/K1996-15.htm> , AYM'nin 28.12.1999 günlü, E.1999/37, K.1999/49 sayılı kararı, RG:15.11.2000/24231, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1999/K1999-49.htm> , AYM'nin 26.03.1999 günlü, E.1999/14, K.1999/6 sayılı kararı, RG:06.10.1999/23838,

parlamento kararları da, dar anlamda içtüzükten ayrı olarak geniş anlamda içtüzüğün kapsamına girmektedir¹⁹⁶. Ancak *Anayasa Mahkemesi* 2001 yılında verdiği bir başka kararında bu içtihadından dönmüştür¹⁹⁷. Şüphesiz içtihat değişikliği, şekil bakımından bir parlamento kararı olan içtüzüğün yine bir parlamento kararı yoluyla değiştirilirken adı içtüzük değişikliği olmazsa denetim kapsamı dışında bırakılacağı şeklinde anlaşılmakta, bu sebeple hem anayasamıza hem de hukuki denetimin mantığına aykırı hale gelmektedir.

4. Başkanlık Divanı Kararları

Parlamento başkanlık divanlarınca yapılan işlemler, organik yönden yasama işlemleridir. Fakat idari teşkilatlarıyla ilgili aldıkları kararlar, yasama organının idari işlemleri olarak görülmelidir. Bu yönden geniş anlamda içtüzüğün kapsamına girmediği iddia edilebilirse de; Başkanlık Divanının parlamentonun işleyişine doğrudan veya dolaylı etkisi bulunan kararlar aldıkları da görülmektedir¹⁹⁸. Özellikle içtüzükten kaynaklanan görev ve yetkilerin yerine getirilmesi veya kullanılması

<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1999/K1999-06.htm> (Bu kararlarda dayarılan gerekçeler için, Bkz. s. 102 vd.).

¹⁹⁶ Rona Aybay (1978): s. 296.

¹⁹⁷ Karar için, Bkz. s. 104-106.

¹⁹⁸ Öte yandan *Anayasa Mahkemesi* bir kararında; “*bir meclisin başkanlık divanının kuruluşunu ve iş görüşünü o meclisin çalışma alanı dışında, meclis faaliyetlerinden ayrı nitelikte bir düzen olarak düşünmek mümkün değildir*” demek suretiyle konuya işaret etmektedir (AYM’nin 27.02.1968 günlü, E.1967/6, K.1968/9 sayılı kararı, RG:18.9.1968/13004, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1968/K1968-09.htm>).

sırasında meclisin işleyişine etki eden kararlar alırlar¹⁹⁹. Bu suretle geniş anlamda içtüzüğün kapsamına girerler²⁰⁰.

5. Yönetmelikler

Aslen yürütmenin düzenleyici işlemi olan yönetmelikler de geniş anlamda içtüzüğün kapsamına girebilmektedir. Fakat başkanlık divanı kararı şeklinde yapılan TBMM yönetmeliklerini, anayasamız bağlamında yönetmelik²⁰¹ adı verilen

¹⁹⁹ Örneğin; TBMM Genel Kurulunun 08.09.1994 günlü 4. Birleşiminde, Ankara Milletvekili İ. Melih Gökçek'in isminin ad defterinden silinmesine ilişkin Başkanlık Divanı kararının Genel Kurulun bilgisine sunulması sonrası, üyeliğin düşmesi için oylama yapılması gerekip gerekmediği hususu usul görüşmesine konu olmuş; sonuçta Başkanlık Divanının uygulaması benimsenmiştir (Şeref İba (2001): 249). Onar'ın haklı olarak belirttiği üzere; milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir işi yürüten İ. Melih Gökçek'in milletvekilliğinin, konunun Genel Kurulun bilgisine sunulduğu anda düşmüş kabul edilmesi, 1982 Anayasasının hem o tarihteki hem de mevcut 84ncü maddesiyle uyum içerisinde bulunmamaktadır. 84ncü maddenin o zamanki metnine göre; milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir işi kabul eden TBMM üyesinin milletvekilliğinin düşürülmesine, TBMM'nin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla karar verilebilirdi. Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işleri düzenleyen 82nci madde de ise; TBMM üyelerinin devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde görev alamayacakları belirlenmiştir. Belediyelerin kamu tüzel kişisi olduğuna şüphe yoktur. Haliyle böyle bir görevin milletvekilliğiyle bağdaşmayacağı ortadadır. Şu durumda, milletvekilliğini TBMM'nin düşürmesi gerekir (Erdal Onar, "1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi", *Anayasa Yargısı*, 1997, C. 14, s. 449-450).

²⁰⁰ 1973 İchtüzüğünden önceki içtüzüklerde, teamül niteliğini kazanmış başkanlık divanı kararları, *notlar* halinde içtüzüğe eklenerek içtüzük hükümleri gibi uygulama alanı bulmaktaydı (Fahri Bakırcı (2000): s. 27).

²⁰¹ Ay. m. 124: *Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunla belirtilir.*

işlemlerle etraflıca karşılaştırmadan kısaca değerlendireceğiz²⁰². Her şeyden önce; yasama meclisi çalışmalarının içtüzük vasıtasıyla düzenlenmesinin gerekliliği karşısında, yasama işlevinin yerine getirilmesine ilişkin yönetmelik yapımının söz konusu olamayacağı aşikârdır. Bunun dışında, İba'nın özlü deyişiyle, *meclisin başbakanı* meclis başkanı ile *bakanlar kurulu* başkanlık divanının²⁰³, TBMM'nin idari işlerinin görülmesine yönelik çıkarttıkları yönetmeliklerin de hepsinin Resmi Gazete'de yayımlanmadığını belirtelim²⁰⁴.

TBMM'nin yönetmeliklerinin çoğunluğunu; içtüzükte çıkarılması öngörülen yönetmelikler oluşturur. Başkanlık Divanı kararları için ileri sürülebilecek itirazlar, yönetmelikler için de aynen geçerlidir. Bugün TBMM'ye yönelik hükümler içeren otuz beş adet yönetmelik yürürlükte bulunmaktadır²⁰⁵. Bunlar: *1980 Yılı Bütçe Kanununun 89 uncu Maddesi Uyarınca, Millet Meclisi Saymanlık Müdürlüğünün 1923 ila 1950 Yıllarına Ait Çeşitli Sarf Evrakının İmha Edilmesine İlişkin Yönetmelik*²⁰⁶; *Millet Meclisi Genel Sekreterliği Çiçek ve Diğer Bitkileri Değerlendirme Yönetmeliği*; *Millet Meclisi Ulaştırma Hizmetleri Yönetmeliği*; *Millet Meclisi Yangın Yönetmeliği*; *Milletvekillere, Yasama Organı Eski Üyelerine,*

²⁰² Türk hukukunda yönetmelik kavramı için Bkz. Turan Güneş (1965): s. 180 vd.

²⁰³ Şeref İba (2001): s. 270.

²⁰⁴ Hangi TBMM yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı 23.06.1989 günlü ve 40 sayılı Başkanlık Divanı kararıyla kabul edilen, 01.10.1989 gün ve 20299 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçim Sonuçları; Başkanlık Divanı Kararları Hakkındaki Yönetmelik* hükümlerine göre belirlenmektedir.

²⁰⁵ *TBMM Güvenlik Yönetmeliği, Hizmete Özel* olduğu için Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır. Hali hazırda TBMM'ye ilişkin olup Resmi Gazete'de yayımlanmamış 16 adet yönetmelik bulunmaktadır.

²⁰⁶ Söz konusu yönetmelik uygulanmış ve konusuz kalmıştır.

Dışarıdan Atandıkları Bakanlık Görevi Sona Erenlere Tedavi Yardımı Yapılmasına Dair Yönetmelik; Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları, Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik; TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Teşkilat, Görev, Çalışma ve Harcama Esasları Hakkında Yönetmelik; TBMM Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği; TBMM Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik; TBMM Bakım ve Temizlik Yönetmeliği; TBMM Başkanlığı Uzmanlık Yönetmeliği; TBMM Başkanlığı Konut Yönetmeliği; TBMM Başkanlığına Genelkurmay Başkanlığınca Tahsis Edilecek Askeri Birlik Hakkında Yönetmelik; TBMM Binasına Gelecek Ziyaretçi ve Görevlilerin Hareket Tarzlarına İlişkin Yönetmelik; TBMM Çocuk Bakımevi Yönetmeliği; TBMM Güvenlik Yönetmeliği; TBMM İdari Teşkilatı Fazla Çalışma Yönetmeliği; TBMM İdari Teşkilatı Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği; TBMM Koruma Müdürlüğü Kuruluş, Görev ve çalışma Yönetmeliği; TBMM Kütüphane Yönetmeliği; TBMM Memurlar Sicil Amirleri Yönetmeliği; TBMM Memurları Eğitim Yönetmeliği; TBMM Memurları Giyecek Yardımı Yönetmeliği; TBMM Memurları, Tedavi Yardımı Ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği; TBMM Memurluğuna Atanacaklar İçin Özel Sınav Yönetmeliği; TBMM Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği; TBMM Telefon Yönetmeliği; TBMM Televizyon Hizmetleri Yönetmeliği; TBMM Tutanak Müdürlüğü ve Stenografi Kursu Yönetmeliği; TBMM Üyeleri için Rozet Yönetmeliği; TBMM'de Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik; Yasama Meclislerinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesiyle İlgili Yönetmelik²⁰⁷; Türkiye Büyük Millet Meclisi Onur Ödülü ve Üstün Hizmet Ödülü

²⁰⁷ 25.05.1976 günlü başkanlık divanı kararıyla doğan bu yönetmeliğin kanuni dayanağı; 28.03.1990 günlü ve 3620 sayılı, 06.04.1990 günlü ve 20484 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe

*Verilmesi Hakkında Yönetmelik, TBMM Başkanlığı Bilgi Edinme Hakkı Uygulama Yönetmeliği, TBMM Araştırma Merkezi Yönetmeliği'dir*²⁰⁸.

6. Teamüller

Teamül ya da gelenek, meclis çalışmalarında büyük öneme sahip bir kaynaktır. Hakkında içtüzükte hüküm bulunmayan bir durumla karşılaşıldığında veya bir içtüzük hükmünün yorumlanması gerektiğinde, ilk yapılan iş o konuda daha önce uygulamanın nasıl yapıldığını araştırmaktır²⁰⁹.

1927 İctüzüğünün yürürlükte olduğu dönemde, içtüzükte yüz yirmi adet not bulunmaktaydı²¹⁰. İctüzük hükümlerinin anlaşılmasını kolaylaştıran bu notların, eski uygulamaları hatırlatarak teamülü yansıttıkları iddia edilebilir²¹¹. Notlar, asıl metne dâhil olmadıkları için hukuki bağlayıcılıktan yoksundular. İctüzüğün notlandırılması

giren *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine İlişkin Kanun* ile yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁰⁸ Yönetmelik metinleri için Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/genser/yonetmelikler.htm>

²⁰⁹ Rona Aybay (1978): s. 298.

²¹⁰ Şeref İba (2004): s. 47.

²¹¹ Örneğin; 1927 İctüzüğünün 81nci maddesinde yer alan: “*Reis, saatinde Meclisi açar ve müzakerelerin sonunda kapanır*” cümlesine konan 38 sayılı notta: “*Şapka Kanununun kabulünden beri Başkan, kürsüde frakla oturur. 01.07.1945'te Başkanveikili Dr. M. Germen, Reislikten çekildiğini söyleyerek kürsüyü boş bırakınca, Başkan Renda hemen yerine geçmiş ve günlük elbisesiyle başkanlık etmiştir. Ve yine 05.07.1950'de Başkanvekili Fuad Hulusi Demirelli, seçim tutanağının oylanması işinde, kürsüyü Başkanvekili Hulusi Köymen'e bırakmış, o da günlük elbiseyle Başkanlık etmiştir. Başkan Kamutay'a herhangi bir tebliği ayakta yapar*” cümleleri ve anılan hallerin yer aldığı tutanak dergilerinin küneleri yazılıdır (*TBMM Teşkilatı Esasiye Kanunu ve Dahili Nizamname*, Ankara, TBMM Matbaası, 1958, s. 31, 104-105).

geleneği, 1961 Anayasası döneminde, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde de devam etmiştir. 1973 İtzğnden sonra notlama geleneği terkedilmiştir.

Teziç, Türk parlamento hukukunda teamüllerin *hayli fakir* kalmasını, içtüzük hükmü niteliğindeki kurallara anayasada yer verilmesinden ve içtüzüğün anayasaya uygunluk denetiminin kabul edilmesinden kaynakladığını belirtiyor²¹². Bakırcı ise Teziç'in değerlendirmesini dar kapsamlı bularak, Miceli'nin sınıflandırılmasını örnek gsteriyor²¹³. Miceli, Bakırcı'nın belirttiği gibi teamülü hayli geniş kapsamlı tutmuş; teamülleri, *genel ahlak ve nezaket kuralları*, *parlamento mantığı*, *parlamento taktiği ve işleyişe engel olmama*²¹⁴ başlıklarında incelenmiştir. Günümüzün iyi işlediği kabul edilen modern parlamentolarında da, teamülün büyük öneme sahip olduğu kolaylıkla gözlemlenmektedir.

7. Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi'nin, içtüzüğün anayasaya uygunluğunu denetlerken yaptığı yorumlar, yasama organına yol gösterici niteliktedir. şöyle ki; yasama organının *Anayasa Mahkemesi'nin* yorumuna dikkat etmeden yapacağı yeni kanunlar, mahkeme içtihat değiştirmediği sürece, iptal edilecek demektir. Aynı

²¹² Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul, İÜHF Yayını, 1980, s. 67.

²¹³ Fahri Bakırcı (2000): s. 35.

²¹⁴ Vincenzo Miceli, *Modern Parlamentolar*, ev. Atif Akgüç, Ankara, Ulus Basımevi, 1946, s. 57–68.

şekilde, anayasaya uygunluk denetiminden geçirdiği bir kanunu şekil yönünden denetlerken de yapacağı yorumlar yol gösterici olacaktır²¹⁵.

1961 Anayasası döneminde, 151nci maddeyle mahkemelere tanınmış yetkinin kullanılmasıyla da mahkeme kararları içtüzüğe dâhil hale gelebilmekteydi. Aybay'ın belirttiği üzere; mahkemelerin kullandığı yetki, şekil aykırılıklarını denetlemeyi de kapsamaktaydı. Ancak, 1976 yılında konu henüz kuramsal düzeydeydi²¹⁶. Yaptığımız araştırmalarda 1980 askeri müdahalesine kadar bu yönde bir mahkeme kararına rastlayamadık. 1982 Anayasasıyla da; Anayasa Mahkemesi dışındaki mahkemelerin söz konusu yetkisi kaldırılmıştır²¹⁷.

IV. İÇTÜZÜĞÜN HUKUKİ NİTELİĞİ

İçtüzüğün pozitif hukuktaki dayanağı anayasalardır. Ancak, daha önce belirtildiği gibi; anayasalarda parlamentonun işleyişini kendi çıkartacağı kurallarla düzenleyeceğine ilişkin hükümler bulunmasa da, böyle bir yetkinin zımnen verildiği kabul edilmelidir²¹⁸. Meclislerin iç çalışmalarına ilişkin her konuyu karara

²¹⁵ Rona Aybay (1978): s. 299. 1961 Anayasası döneminde, şekil denetiminde herhangi bir sınır bulunmaması, Anayasa Mahkemesinin yorum yapmasını kolaylaştırmaktaydı. Ancak, 1982 Anayasasının 148nci maddesiyle; kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı, anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetlenmesi ise, teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülmeme şartına uyulup uyulmadığı hususlarıyla sınırlandırılmıştır. Anayasa koyucunun bu tercihi, bir metnin kanun adını alabilmesi için anayasa ve içtüzükte öngörülmüş şekil kurallarının pek çoğunu etkisiz bırakacak niteliktedir.

²¹⁶ Rona Aybay (1978): s. 301.

²¹⁷ Mahkemeler, *Anayasa Mahkemesi'nden* beş ay içerisinde cevap gelmezse, uyuşmazlığı yürürlükteki hükümlere uygun olarak çözümleneceklerdir (1982 Ay. m. 152).

²¹⁸ Vincenzo Miceli (1946): s. 54.

bağlamaları, varlık nedenlerinin bir sonucudur²¹⁹. Anayasada yer alan içtüzük niteliğindeki hükümler, şekil açısından anayasa kuralıdır. Keza kanunlarda yer alan içtüzük niteliğindeki hükümler de kanundur. Ancak dar anlamda içtüzük söz konusu olduğunda, Aybay'ın belirttiği üzere; içtüzüğün hukuki niteliği hem teorik hem de pratik bir takım sorunlara yol açmaktadır²²⁰.

İçtüzüğün hukuki niteliği sorunu, Türk hukukunda ilk kez 1957 yılında *Demokrat Parti'nin* içtüzükte yaptığı değişiklikler sonrasında tartışılmaya başlamıştır²²¹. *Demokrat Parti'nin* yaptığı değişiklikler arasında, meclis görüşmelerinin basınca yayınlanmasına önemli bir sınırlama getirerek basın özgürlüğünü kısıtlayan 147nci madde²²² en çok eleştirilen düzenleme olmuştur²²³. Söz konusu değişiklik *meclis müzakerelerinin harfiyen neşri* ilkesini getiren 1924 Anayasasının 20nci maddesine aykırı olması yanında, basının yalnız kanunla sınırlanabileceğini düzenleyen 77nci maddesine de aykırıdır. Buradan hareketle, içtüzüğün kanun olmadığı ve meclis dışındaki kimselere uygulanamayacağı belirtilmiştir. Daha sonra ileri sürülen bir başka görüş ise, içtüzüğü kanun niteliğinde kabul ederken, meclis dışında uygulama alanının bulunmadığını iddia etmiştir²²⁴.

²¹⁹ Erdoğan Teziç (1980): s. 21.

²²⁰ Rona Aybay (1978): s. 301 vd.

²²¹ Rona Aybay (1978): s. 301.

²²² 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi m. 147: “...*Bu maddedeki ilan mecburiyeti mücerret mahiyeti itibariyle suç teşkil eden sözlerle, adli mercilerce neşri menolunan hususatin sair neşir vasıtalarıyla yayınlanmasına mesağı tazammun etmez.*”

²²³ Rona Aybay (1978): s. 302.

²²⁴ Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Müesseseleri Cilt: II*, İstanbul, Baha Matbaası, 1960, s. 46.

1961 Anayasasından başlayarak içtüzük niteliğindeki hükümlere anayasada yer verilmesi ve içtüzüğün anayasaya uygunluğunun yargı denetimine tabi kılınması, geçmiş dönemdeki sorunlara bir nebze çözüm getirirse de; içtüzüğün hukuki niteliğini açıklığa kavuşturamamıştır. Armağan, yukarıda da değindiğimiz gibi, içtüzüğü *nevi şahsına mahsus bir tüzük* olarak nitelemiş; *Nizamname-i Dâhili ve Dâhili Nizamname* şeklinde adlandırılmasını kanıt göstermiştir²²⁵.

A. ŞEKLİ AÇIDAN İÇTÜZÜĞÜN NİTELİĞİ

İçtüzük, her şeyden önce şekli açıdan bir parlamento kararıdır. Kendi iç işleyişini düzenleme (yöntemsel bağımsızlık), içtüzüklerin parlamento kararı olmasını zorunlu kılmaktadır. Hatırlanacağı üzere parlamento kararlarını tanımlama da isdar edilmeyi ölçüt olarak kullanmıştı. Isdar edilmeme şartını Türk hukukuna uygularsak; kanunların yürürlüğe girmesi için Cumhurbaşkanı'nca imzalanarak Resmi Gazete'de yayımlanması gerekirken, parlamento kararları için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Üstelik Cumhurbaşkanı'nın kanunları bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderebilmesi, yöntemsel bağımsızlığı sağlamak için parlamento kararlarını tek seçenek haline getirmektedir. Cumhurbaşkanı'nın içtüzüğe müdahalesi meclisin çalışmasını, dolayısıyla yasama işlevinin yerine getirilmesini engelleyebilir²²⁶.

Öte yandan bizde de 1961 Anayasasında örneği görülen çift meclisli parlamentolarda, *meclislerin içtüzükleri, kendi çalışmalarıyla ilgili olmayan ve onların sınırlarını taştan konuları düzenleyici ve diğer meclislerin uymalarını*

²²⁵ Servet Armağan (1972): s. 7.

²²⁶ Fahri Bakırcı (2000): s. 38–39.

*öngörücü nitelikte hüküm koyamazlar*²²⁷. İçtüzükler, bu açıdan meclislerin birbirlerine karşı da bağımsızlıklarını korur. Yine 1961 Anayasasında belli durumlarda öngörülen TBMM Birleşik Toplantısında alınan kararlarla meclislerin işleyişlerine müdahale söz konusu olmamıştır²²⁸.

B. MADDİ AÇIDAN İÇTÜZÜĞÜN NİTELİĞİ

Parlamento kararları şeklinde yapılacak içtüzükler, yapıldığı meclisin çalışmalarında uygulanacak kurallar getirir. Münhasıran meclisin iç hukukuna ilişkin olması gereken içtüzüklerle meclisin dışa dönük faaliyetleri düzenlenemez; vatandaşlara yükümlülük getirilemez²²⁹. Diğer bir ifadeyle meclis duvarlarını

²²⁷ AYM'nin 02.03.1965 günlü, E.1964/19, K.1965/11 sayılı kararı, RG:17.9.1965/12103, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-11.HTM>

²²⁸ TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 30ncü maddesi Millet Meclisi çalışmalarında uygulanan *Dâhili Nizamnamenin* bazı maddelerini yürürlükten kaldırmıştır. Millet Meclisi'nde uygulanan içtüzükte değişiklik yapılması yönetsel bağımsızlığa aykırı görülebilir. 1961 Anayasasının Geçici 3ncü maddesi uyarınca TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü yürürlüğe girinceye kadar *Dâhili Nizamname* uygulanacaktı. TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün anayasada belirtilen konuları kapsamına almasıyla *Dâhili Nizamname'nin* bu konulara ilişkin hükümlerinin uygulama alanı kalmamıştır. Teziç'in belirttiği üzere bu durum istisnai olup, Geçici 3ncü maddeye dayanmaktadır (Erdoğan Teziç (1980): s. 23).

²²⁹ Anayasamızın 74ncü maddesi, dünyada parlamentonun ortaya çıkışıyla yaşıt bir kurumu, dilekçe hakkını düzenlemektedir. Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek üzere Türkiye'de ikamet eden yabancılar, yetkili makamların yanında TBMM'ye de dilekçe ile başvurma hakkına sahiptir. Aynı madde uyarınca, dilekçe hakkının kullanılma biçimi kanunla düzenlenmiştir. 3071 sayılı *Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun* 8nci maddesine göre; TBMM'ye verilen dilekçelerin incelemesi ve karara bağlanmasının esas ve usulleri, TBMM İçtüzüğünde gösterilecektir. Bu hüküm meclisin çalışmalarını içtüzükle düzenlemesi ilkesine uygundur. Ancak usul ve esaslar içtüzükte

aşamaz. İçtüzük ile kanunların değiştirilmesi mümkün olmadığı gibi meclis çalışmalarının da kanunla düzenlenmemesi gerekir. Ne var ki, yukarıda da belirttiğimiz üzere, Türk hukukunda, içtüzük düzenlemesi niteliğinde hükümler içeren pek çok kanun bulunmaktadır²³⁰.

Anayasamıza bakıldığında yasamanın düzenleme alanı sınırsızdır. Anayasaya uygun olmak kaydıyla her alanda her düzenlemeyi yapabilir; yalnız yargı organı yerine geçerek yargılama işlemleri ve yürütme organı yerine geçerek idari işlemler yapamaz. Teziç, kuvvetler ayrılığı dışında meclisin yetkisiz olduğu üçüncü bir alan olarak kendisine karşı yetkisizliğini ileri sürmektedir²³¹. Meclis iç çalışmalarını kanunla düzenleyemez. Bu kendisine karşı yetkisiz olduğu alandır.

Meclisin çalışmalarını kanunla düzenlemesi, kanunun uygulanmasından doğacak işlemlerin denetim dışı kalmasına yol açabilir. Gerçi kanunlar da anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmektedir. Ancak, içtüzük hükmü niteliğinde düzenlemeler içeren bir kanunun anayasaya aykırı olmadığı tespit edildiğinde; kanunun uygulanmasından doğacak sorunlarda bir daha Anayasa Mahkemesi'nin denetimi söz konusu olmayacaktır. Ayrıca kanuna uygun olmayan kararların hukuki rejimi de sorun yaratacaktır²³².

gösterilirken, dilekçe hakkının özüne dokunacak, kullanılmasını imkansız hale getirecek sınırlamalara gidilemez. Aksine bir düzenleme temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesine aykırı olacaktır (Ay. m. 13; Ergun Özbudun (1979): s. 8).

²³⁰ Bkz. s. 71-74.

²³¹ Erdoğan Teziç (1989): s. 51.

²³² Erdoğan Teziç (1980): s. 28. İçtüzük düzenlemesi niteliğinde hükümler içeren, anayasaya uygun bir kanuna aykırı olan kararlar, sırf kanuna aykırı olduklarından hareketle Anayasa Mahkemesinin

V. İÇTÜZÜĞÜN DEĞİŞTİRİLMESİ

İçtüzüklerin yapıldığı meclisi bağladığı, dolayısıyla yeni seçilen meclislerin de eski içtüzüğü uygulamak zorunda olmadıklarını belirtmiştik. Ancak yeni seçilen meclisin pratik nedenlerle; ülkenin çözüm bekleyen sorunları karşısında, hele elde uygulaması oturmuş bir içtüzük varsa, yeni bir içtüzük yapmakla vakit kaybetmeyip eski içtüzüğü uygulamayı tercih etmesi doğaldır. Bu husus, yeni seçilen meclisin yasama dönemi başında alacağı bir kararla açıkça tespit edilebileceği gibi herhangi bir karar alınmadan eski içtüzüğün uygulanmaya devam edilmesiyle de zımni olarak kabul edilmiş sayılabilir. Ancak yeni seçilen meclis, eski içtüzüğün uygulanmaya devam edilmesini ne zaman zımni olarak kabul etmiş sayılacaktır? Kanımızca ilk birleşimde, milletvekilleri ant içerek göreve başladıktan sonra, yeni içtüzük yapılmasına dair bir karar alınmazsa eski içtüzüğün zımnen kabul edildiği sonucuna varılmalıdır. Artık meclis eski içtüzük hükümlerine göre yasama faaliyetini yerine getirmeye başlamıştır.

İçtüzüklerin nasıl değiştirileceklerine ilişkin hükümler içerdikleri görülmektedir. TBMM İçtüzüğü de, 181nci maddesiyle içtüzüğün değiştirilmesini düzenlemiştir. İçtüzükte değişiklik yapılmasını sadece milletvekilleri teklif edebilir. Teklifler hakkında kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır (İçtüzük m.73–89). İçtüzük değişiklik teklifleri Anayasa Komisyonuna havale edilir. Genel Kurulda komisyon raporu esas alınarak görüşülür ve sonuçlandırılır. Değişiklikler, TBMM kararı olarak Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer. Kararda yürürlük tarihi olarak ileri bir tarih de belirlenebilir.

denetimine tabi olamayacakları gibi; yasama organının çalışmalarına ilişkin bulunacaklarından, bir başka deyişle, idari bir işlem olamayacaklarından idari yargının da denetimine tutulamayacaklardır.

İçtüzüğün 181nci maddesi içtüzüğün değiştirilmesini düzenlerken Anayasa Komisyonuna da bir görev yüklemiştir. Komisyon, içtüzükte gördüğü boşluk ve aksaklıkları, bunların doldurulması ve düzeltilmesi için öngördüğü tedbirleri rapor halinde Meclis Başkanlığına sunmakla görevlidir. Başkanlık Divanı raporu benimserse; Meclis Başkanı gereken değişikliklerin yapılması için Genel Kurulu uyaracaktır.

Anayasa Komisyonuna, içtüzükte gördüğü boşluk ve aksaklıkları, bunların doldurulması ve düzeltilmesi için öngördüğü tedbirlerle birlikte bir rapor halinde Meclis Başkanlığına sunması şeklinde verilen görev, akla, komisyonun da içtüzük değişikliği teklif edebildiği yolunda düşünceler getirebilir. Ancak, İçtüzüğün 181nci maddesi uyarınca, komisyon raporunun Başkanlık Divanınca benimsenmesinden sonra, Meclis Başkanı tarafından Genel Kurulun uyarılması zorunlu olsa da; söz konusu uyarı, gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için olacaktır²³³. Milletvekilleri, uyarıya rağmen, değişiklik teklifi verip vermemekte serbesttir.

²³³ Şeref İba (2001): s. 242-243.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İÇTÜZÜĞÜN YARGISAL DENETİMİ

I. ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMİ

A. SİYASAL DENETİM – YARGISAL DENETİM

Anayasaya uygunluk denetimi, siyasi ve hukuki olmak üzere iki yoldan yapılır. Siyasi denetim; mahkeme niteliği bulunmayan, siyasi bir organ tarafından işlem yürürlüğe girmeden önce yapılır. Anayasal tarihimizde önleyici denetimin ilk örneği; 1876 Anayasası döneminde *Heyet-i Ayan'a* tanınan kanun tasarılarının anayasaya aykırılığı hususunda padişaha görüş bildirme yetkisi gösterilebilir. 1924 Anayasası da anayasaya uygunluğu sağlamayı TBMM'nin görevi saymıştır. 1961 Anayasasıyla *Anayasa Mahkemesi* tarafından yargısal denetim yapılması kabul edilmiştir. *Hukuk devleti* anlayışının yerleşmesiyle beraber, siyasi denetimin yeterli olmadığı görülmüş; bu husus, yargısal denetimin kabul edilmesinde etken olmuştur. Yargısal denetim, anayasaya aykırı olan işlem yürürlüğe girdikten sonra yapılan denetimdir. Siyasi denetimden farklı olarak işlemin yerindeliğini (opportunit ) incelemeyiz, sadece anayasaya uygun olup olmadığına bakar²³⁴. Bağımsız

²³⁴ Bir kanunda yer alan kuralın anayasaya aykırı olup olmadığının belirlenmesi, farklı hukuk kuralları arasında çatışma bulunduğu iddiasına dayandığından; bu çatışmanın saptanması ve olaya hangi kuralın uygulanacağını belirlemesi hukuki bir sorundur (Erdal Onar, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler*, Ankara, 2003, s. 91).

mahkemelerce yargısal usuller çerçevesinde yerine getirilen yargısal denetim, siyasi denetimden daha sağlıklı sonuçlar meydana getirir.

B. OLAĞAN YARGI ORGANLARINCA YAPILAN DENETİM - MERKEZİ BİR YARGI ORGANINCA YAPILAN DENETİM

Yargısal denetim, kendi içerisinde olağan yargı organlarınca veya merkezi bir yargı organınca yapılan denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Aynı zamanda bu ayrım iki farklı sisteme de işaret etmektedir. Anayasaya uygunluk denetimi, bu amaçla kurulmuş merkezi bir yargı organı tarafından yapılabileceği gibi; herhangi bir davaya bakmakta olan mahkemenin, davada uygulayacağı kuralın anayasa uygunluğunu incelemesi ve aykırılık görüyorsa ihmal etmesi şeklinde, olağan yargı organlarınca da yapılabilir²³⁵. Uygulamada, ilk örneğin, olağan yargı organlarınca yapılan denetim olmasına rağmen, zamanla merkezi yargı organlarınca yapılan denetim gelişmiş ve yayılmıştır. Olağan yargı organlarınca yapılan denetimin ilk örneğinin Amerika Birleşik Devletlerinde görülmesi, bu sisteme Amerikan sistemi; merkezi yargı organı tarafından yapılan denetimin ilk örneklerinin Kıta Avrupası ülkelerinde görülmesi ise, bu sisteme Avrupa sistemi adının verilmesine neden olmuştur²³⁶.

C. ÜLKEMİZDEKİ DURUM

1961 Anayasası ile hukuk sistemimize giren *Anayasa Mahkemesi* çifte statülü bir organdır. Varlığı, statüsü ve yetkileri anayasada düzenlenmek suretiyle bir

²³⁵ Erdal Onar (2003): s. 93.

²³⁶ İbrahim Özden Kaboğlu (2000): s. 11-24.

*anayasa organı*²³⁷, anayasanın yargı başlığını taşıyan üçüncü bölümünde diğer yüksek mahkemelerle birlikte düzenlenmek suretiyle bir *mahkemedir*²³⁸.

Anayasa Mahkemesi'nce yapılan denetim, hukuki işlemleri, normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan anayasa ile uyumlu hale getirmeyi amaçlar. Anayasanın üstünlüğünü sağlamakta başlıca yol olarak kabul edilen anayasaya uygunluk denetimi, anayasacılığın ruhuna uygun olması yanında, devletin bir *hukuk devleti* olarak, yani hukukun hâkimiyeti altında işlemesine de hizmet eder²³⁹.

D. ANAYASAYA UYGUNLUĞUN ŞEKİL VE ESAS YÖNÜNDEN DENETİMİ

Anayasa Mahkemesi, anayasaya aykırılığı iddia edilen kuralı, biri şekil diğeri esas olmak üzere, iki yönden denetime tâbi tutar.

²³⁷ Bir anayasa organı söz konusu olduğunda, organın anayasada sadece zikredilmesi yeterli değildir. Bu organın kuruluşu, görev ve yetkileri ile işleyişi anayasada düzenlenmelidir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesini anayasada zikredilen diğer yargı organlarından ayıran özellikler: siyasal alandaki görevinin kendine özgülüğü; kararlarının tüm devlet organlarını bağlayıcılığı; kuruluş, yetkileri ve üyelerinin nitelikleri ile hukuki statülerinin anayasada düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. (Metin Kıratlı, *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu)*, Ankara, AÜSBF Yayını, 1966, s. 48-51; O. Korkut Kanadoğlu, *Anayasa Mahkemesi*, İstanbul, Beta Yayınları, 2004, s. 3-7; Ergun Özbudun (2004): s. 371-372).

²³⁸ O. Korkut Kanadoğlu (2004): s. 14-16.

²³⁹ Mustafa Erdoğan (2005): s. 84.

1. Şekil Yönünden Denetim

Şekil yönünden denetim, bir kanunun kanun gücünü kazanması için anayasanın öngördüğü şekil ve usul kurallarına uygun olarak kabul edilip edilmediğinin kontrolüdür. Kanunlarda son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı, anayasa değişikliklerinde ise teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususlarıyla sınırlı olarak şekil denetimi yapılır (Ay. m. 148).

Şekil yönünden denetim Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir²⁴⁰. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra şekil yönünden aykırılığa dayanılarak iptal davası açılmaz, def'i yoluyla ileri sürülemez. Şekil bozukluğuna dair iptal davaları öncelikle incelenip karara bağlanır (Ay. m. 149, 2949 sayılı *Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun* m. 21).

2. Esas Yönünden Denetim

Esas yönünden denetim, anayasanın temel prensiplerine aykırılığın tespitine yönelik bir denetim türüdür. *Anayasa Mahkemesi* normun anayasaya uygunluğunun denetimini yaparken, anayasanın ne anlama geldiğini söyler. Ancak yasa koyucunun siyasi tercihlerini yansıtan kanunların iyi ya da kötü olduğunu, ülke koşullarına

²⁴⁰ Anayasamızın iptal davasını düzenleyen 150nci maddesi, esas-şekil ayrımı yapmadan, doğrudan iptal davası açabilecekleri; Cumhurbaşkanı, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler olarak tespit etmiştir. Fakat, şekil denetimine sınır getiren 148nci madde, doğrudan iptal davası açabilenler arasından iktidar ve muhalefet partisi meclis gruplarını çıkartmıştır.

uygun bulunup bulunmadığını tartışamaz²⁴¹. Ne var ki, anayasaya uygunluk denetimini yapan Anayasa Mahkemesi, pek çok durumda siyasi tercihlerin değerlendirmesini yapmak zorunda kalır.

Anayasa Mahkemesi denetim yaparken bir kısım normları ölçü olarak kullanmaktadır. Dünyadaki örneklere baktığımızda, anayasa mahkemelerinin, anayasalar dışında da çeşitli normları ölçü olarak kullandıklarını görmekteyiz²⁴². Ülkemizde ise, öncelikle, bir bütün halinde anayasa denetiminde esas alınmaktadır. 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi, başlangıç kısmını anayasa metnine dâhil etmiştir (1961 Ay. m. 156, 1982 Ay. m. 176). Diğer bir ölçü norm, uluslararası antlaşmalardır. Ne var ki, 1982 Anayasasında, uluslararası hukukla iç hukukun ilişkisi hakkında genel bir kural bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi de, uluslararası hukuk kurallarını bağımsız ölçü normlar değil destekleyici normlar şeklinde kullanma eğilimindedir²⁴³. Özbudun'un haklı olarak belirttiği üzere; 1982 Anayasası, dört maddesinde uluslararası hukuka açıkça atıfta bulunmuş; bir başka deyişle uluslararası hukuk kurallarının ölçü norm olarak kullanılmasını imkan tanımıştır²⁴⁴. Yine bir başka ölçü norm hukukun genel kurallarıdır. Anayasa

²⁴¹ Yılmaz Aliefendioğlu, *Anayasa Yargısı*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s. 82.

²⁴² Ergun Özbudun (2004): s. 380-381.

²⁴³ İbrahim Özden Kaboğlu (2000): s. 97.

²⁴⁴ Bunlardan; 92nci maddede düzenlenen, milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş ilanı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verilmesi, parlamento kararıyla gerçekleşeceğine göre, anayasaya uygunluk denetimi dışında kalmakta; dolayısıyla bu halde milletlerarası hukuk ölçü norm olarak kullanılamamaktadır. 42nci maddede, milletlerarası hukuktan değil milletlerarası antlaşmadan söz edilmekte ve büyük ihtimalle Lozan Antlaşması kastedilmektedir. Öbür yandan, 15nci ve 16ncı

Mahkemesi, hukukun genel kurallarını başlı başına ölçü norm olarak ele almamakta; anayasamızda yer alan hukuk devleti ilkesine destekleyici norm olarak kullanılmaktadır²⁴⁵.

II. ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURU YOLLARI

A. SOYUT NORM DENETİMİ

Soyut norm denetimi; kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, TBMM İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin, şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla *Anayasa Mahkemesi'nde* doğrudan doğruya iptal davası açılması yoluyla gerçekleştirilen denetim biçimidir (Ay. m.150). İptal davasıyla; *Anayasa'ya aykırı hükümlerin yürürlükten kaldırılması, başka bir deyimle, ayıklanması*²⁴⁶ amaçlanmaktadır. *Anayasa Mahkemesi* ortada somut bir uyumsuzluk bulunmadan yargılama yaptığından soyut norm denetimi denmektedir.

İptal davası, belli şartlar altında belli kimselere tanınmış bir yetkidir. Dava açmaya yetkili kimselerin herhangi bir çıkar ihlali söz konusu olmadığından ve anayasaya aykırı kuralların hukuk düzeninden çıkartılarak anayasanın üstünlüğünün sağlanmasında kamu yararı amacı bulunduğundan; davayı geri almak, vazgeçmek mümkün değildir. Davayı açan varlığını yitirse dahi *Anayasa Mahkemesi* davayı

maddelerde milletlerarası hukuktan söz edilmekte; milletlerarası hukuk, sadece Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmaları değil, milletlerarası teamül kuralları ile uygar milletlerce tanınmış hukukun genel ilkelerini de kapsamaktadır (Ergun Özbudun (2004): s. 382-383).

²⁴⁵ İbrahim Özden Kaboğlu (2000): s. 100.

²⁴⁶ AYM'nin 11.02.1971 günlü, E.1971/3, K.1971/17 sayılı kararı, RG:06.08.1971/13918, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1971/K1971-17.HTM>

inceleyip karara bağlayabilir. Mahkeme, karar verirken taleplerle bağlı olmak kaydıyla dava dilekçesinde ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir²⁴⁷.

1982 Anayasasının 150nci maddesine göre Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisine sahip olanlar:

- Cumhurbaşkanı²⁴⁸
- İktidar partisi meclis grubu²⁴⁹

²⁴⁷ Dava somut bir uyuşmazlıktan bağımsız olduğu için yargılamanın konusunu, dava açmaya yetkili olanların hak ve yetkilerinin subjektif koruması oluşturmaz. Bu nedenle soyut norm denetimi, kural olarak karşı taraf olmaksızın sadece ilgili normun anayasaya uygun olup olmadığının denetlendiği objektif ve çelişmesiz bir yargılamadır. Davanın konusu davayı açanın çıkarı olmadığı gibi dava dilekçesi de değildir. Dava dilekçesini işlevi; anayasayı koruma amacı çerçevesinde kapsamlı bir denetime imkân tanımaktır. Anayasa Mahkemesi'nin taleple bağlı, gerekçeyle bağlı olmaması bu işlevin bir sonucudur (O. Korkut Kanadoğlu (2004): s. 112).

²⁴⁸ 1961 Anayasası 98nci maddesinde Cumhurbaşkanı'nın bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanca imzalanacağı kuralını getirmişti. Bu kuraldan hareketle Cumhurbaşkanı'nın iptal davası açma yetkisini de Başbakan ve ilgili bakan ya da bakanlarla birlikte kullanılabileceği ileri sürülmekteydi. *Anayasa Mahkemesi* de bir kararında konuyu tartışarak Cumhurbaşkanı'nın iptal davasını tek başına açacağını belirtmiştir (AYM'nin 16.03.1976 günlü, E.1975/183, K.1976/15 sayılı kararı, RG:9.7.1976/15641, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1976/K1976-15.HTM> , AYM'nin 18/12/1979 günlü, E.1979/22, K.1979/45 sayılı kararı, RG:11.5.1980/16985, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1979/K1979-45.htm>). 1982 Anayasası 105nci maddede Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler dışındaki bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanca imzalanacağını belirtmek suretiyle konuya çözüm getirmiş görünmektedir (Yılmaz Aliefendioğlu (1997): s. 147).

²⁴⁹ İktidarda birden çok siyasi parti bulunması durumunda, en fazla milletvekiline sahip partinin meclis grubu dava açma hakkını kullanır. İktidar ya da muhalefette bulunan gruplar eşit sayıda ise, genel seçimlerde en çok geçerli oyu alan partinin grubu davayı açabilmelidir. Teziç, 22 Nisan 1983

- Anamuhalefet partisi meclis grubu²⁵⁰
- TBMM üye tamsayısının en az beşte birini oluşturan milletvekilleridir.

Bunun dışında yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya üyeliğin düşmesine ilişkin TBMM kararları aleyhine, karar tarihinden başlayarak yedi gün içerisinde ilgili üye veya TBMM üyelerinden herhangi biri, anayasaya, kanuna veya içtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için *Anayasa Mahkemesi'ne* başvuruda bulunulabilir (Ay. m. 85). Anılan kimseler dışında *Anayasa Mahkemesi'ne* başvuru mümkün değildir.

İptal davası açma süresi; kanunlar ve anayasa değişiklikleri hakkında şekil yönünden açılacak davalar dışında; kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve TBMM İçtüzüğü'nün, şekil veya esas yönünden denetimi için, Resmi Gazete'de yayımdan sonra altmış gündür (Ay. m. 151). *Sürenin tespitinde Resmi Gazete'de yayımlanma gününün de hesaba katılması gerekmektedir*²⁵¹.

tarih ve 2820 sayılı *Siyasi Partiler Kanunu* 20nci maddesinin kıyasen iktidar grubu içinde kabul edilmesini önermektedir (Erdoğan Teziç (2004): s. 207).

²⁵⁰ Anayasada herhangi bir düzenleme bulunmamasına karşın, 10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı *Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanunun* 26ncı maddesine göre; siyasi parti gruplarının anayasaya aykırılık iddiasında bulunabilmeleri, grubun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alacağı karara bağlıdır. Özbudun, anayasada bulunmayan bir sınırlama getirerek grupların dava açma hakkını sınırlaması sebebiyle, söz konusu hükmün anayasaya aykırı olduğunu belirlemektedir (Ergun Özbudun (2004): s. 396).

²⁵¹ AYM'nin 03.07.1964 günlü, E.1964/22, K.1964/54 sayılı kararı, RG:26.11.1964/11866, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1964/K1964-54.HTM>

B. SOMUT NORM DENETİMİ

Somut norm denetimi²⁵²; mahkemelerde görülmekte olan bir dava sırasında, asıl uyuşmazlığın çözümüne uygulanacak olan normun anayasaya uygunluğu sorununun ortaya çıkması halinde, önce bu sorunun incelenmesini ifade eder²⁵³. Def'i ya da itiraz yolu da denmektedir²⁵⁴. Dava esnasında anayasaya aykırılık, taraflardan birisince iddia edilebileceği gibi hâkim de davaya uygulamak zorunda olduğu normun anayasaya aykırı olduğu kanaatine varabilir. Şu halde davanın karara bağlanabilmesi için, uygulanacak normun anayasaya aykırı olup olmadığının tespiti gerekir. Somut norm denetimi, anayasaya aykırılık iddiasını mahkeme için ya bekletici ya da önsorun haline getirir.

Bekletici sorun (mesele-i müstehire) , asıl davayı çözmekle yükümlü mahkemenin anayasaya aykırılık iddiasıyla karşılaştığında, davayı durdurarak anayasaya aykırılık iddiasını yetkili organa göndermesi durumunda ortaya çıkar. Yetkili organın kararına göre, anayasaya aykırı görülen norm, davanın karara bağlanmasında kullanılır ya da kullanılmaz²⁵⁵.

²⁵² Ayrıca Bkz. Metin Kıratlı (1966).

²⁵³ Mustafa Erdoğan (2005): s. 99. Denetlenen norm somut değil soyuttur. Ancak *somut norm denetimi* deyimini, anayasaya aykırılığı ileri sürülen normun somut bir olaya uygulanması, somutlaştırılması nedeniyle kullanılmaktadır (Yılmaz Aliefendioğlu (1997): s. 154).

²⁵⁴ Aliefendioğlu, borçlar ve usul hukukunda kullanılan def'i (exceptio ya da defensio exception) ile anayasa yargısındaki anayasaya aykırılık def'i (exception d'inconstitutionnalite – contention of unconstitutionality) arasındaki farka dikkat çekmektedir (Yılmaz Aliefendioğlu (1997): s. 49).

²⁵⁵ Bu açıdan bekletici sorun, esas davanın incelenmesi sırasında ortaya çıkan, olay mahkemesinin görevi dışında ve fakat esas davaya etkili olan uyuşmazlıktır (Erdoğan Teziç (2004): s. 199).

1982 Anayasasının 152nci maddesine göre; bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulayacağı kanun veya kanun hükmünde kararname hükümlerini anayasaya aykırı görür ya da taraflardan birisinin ileri süreceği anayasaya aykırılık iddiasını ciddi bulursa, *Anayasa Mahkemesi'nin* bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır²⁵⁶. Eğer iddiayı ciddi görmezse, bu durumda iddia davanın temyiz edilmesi halinde, temyiz merciince esas hükümlerle birlikte karara bağlanır. *Anayasa Mahkemesi*, anayasaya aykırılık iddiasının kendisine gelişinden itibaren beş ay içerisinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içerisinde karar verilmezse, dava yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırılır. *Anayasa Mahkemesi'nin* kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

Anayasaya aykırılık iddiası ile *Anayasa Mahkemesi'ne* başvurulduktan sonra, esas dava, davadan feragat veya af nedeniyle ortadan kalksa bile, *Anayasa Mahkemesi* anayasaya aykırılık iddiasını inceleyip karar verebilir. Yukarıda da belirtildiği üzere anayasaya uygunluk denetimi *kamu düzenine*²⁵⁷ dayanmaktadır. Bu

²⁵⁶ Türk hukukundaki uygulama teknik anlamda bir def'i sayılamaz. Def'i, taraflarca ileri sürülmediği takdirde, mahkemece res'en (ex-officio) göz önünde bulundurulmaz. Oysa itirazda, tarafların ileri sürmediği savunma olanakları da dikkate alınır. Kamu düzenine ilişkin, kamu yararı içeren bir mesele olarak kabul gören anayasaya aykırılık halinde mahkemenin bu hususu kendiliğinden ileri sürme imkânı vardır (Erdoğan Teziç (2004): s. 200).

²⁵⁷ AYM'nin 08.04.1963 günlü, E.1963/16, K.1963/83 sayılı kararı, RG:09.07.1963/11449, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-083.htm> , AYM'nin 18.12.1967 günlü, E.1966/31, K.1967/45 sayılı kararı, RG:18.04.1968/12878 , <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1967/K1967-45.HTM> , AYM'nin 08.12.1983 günlü, E.1981/10, K.1983/16 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1983/K1983-16.htm>

açıldan davaya uygulanacak hükmün varlığı başlangıçta aranacak bir koşuldur. Ancak hakkında anayasaya aykırılık iddiasında bulunulan hüküm, *Anayasa Mahkemesi'nce* incelenirken yürürlükten kaldırılır ya da değiştirilirse, davanın *konusu kalmayacağı*²⁵⁸ için karar vermeye gerek yoktur.

Anayasa Mahkemesi'nin işin esasına girerek verdiği ret kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra, on yıl geçmedikçe, aynı kanun hükmünün anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.

Önsorun (mütakaddim mesele) , davaya bakmakta olan mahkemenin anayasaya aykırılık iddiasıyla karşılaştığında, davayı durdurarak sorunu kendisinin çözmesi halinde söz konusu olur²⁵⁹. İlke olarak bütün mahkemeler anayasaya uygunluk denetimi yapmakla yetkilidir. *Amerika Birleşik Devletleri Federal Yüksek Mahkemesi*, 1803 yılında *Marbury v. Madison* davasında oluşturduğu içtihadıyla hem def'i yoluyla denetimin hem de önsorunun ilk örneğini vermiştir.

Önsorun olarak ele alınan anayasaya aykırılık iddiası sonucunda verilen karar, kanunun iptaline yol açmaz. Yalnızca taraflar için bağlayıcıdır (inter partes). Bu durumun içtihatla birliğin sağlanmasını zorlaştırdığı aşikârdır. ABD'de sorun, federal düzeydeki mahkemelerde kabul edilen müracaat yollarıyla aşılmaya çalışılmaktadır²⁶⁰. Fakat nihayetinde *Federal Yüksek Mahkeme'nin* vereceği karar da kanunu ortadan kaldırmaz. Sadece uygulanamaz hale getirir. Hukuken varlığını

²⁵⁸ AYM'nin 14.05.1964 günlü, E.1963/201, K.1964/39 sayılı kararı, RG:16.06.1964/11729, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1964/K1964-39.HTM> , AYM'nin 02.11.1965 günlü, E.1965/30, K.1965/58 sayılı kararı, RG:28.02.1966/12238, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-58.HTM>

²⁵⁹ Mustafa Erdoğan (2005): s. 100.

²⁶⁰ Erdoğan Teziç (2004): s. 200–203.

sürdüren ancak uygulanmayan kanunu değiştirmek veya kaldırmak yasama organının yetkisindedir.

Ülkemizde, 1961 Anayasasının 151nci maddesiyle davayı görmekte olan mahkemelere, *Anayasa Mahkemesi'nin* kararı altı ay içerisinde gelmez ise, anayasaya aykırılık iddiasını *önsorun* olarak çözme yetkisi tanınmaktaydı. Ancak pratikte 22.04.1962 tarih ve 44 sayılı *Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında* eski kanunun 27nci maddesi; anayasaya aykırı olmasına rağmen; *Mahkeme, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara resmen ittila kesbedinceye kadar davayı geri bırakır* düzenlemesini getirerek mahkemelerin anayasaya uygunluk denetimi yapabilmelerini engellemekteydi. 1982 Anayasası, davayı görmekte olan mahkemelere, anayasaya aykırılık iddialarını *önsorun* olarak çözme imkânını tanımamıştır.

Teziç, Türk hukukunda *önsorun* olarak anayasaya aykırılığın çözümünün, iki istisnası olduğunu belirtmektedir²⁶¹. Bunlar; *Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan* sıfatıyla baktığı davalar ile siyasi parti kapatma davalarıdır. Bu iki durumda *Anayasa Mahkemesi*, davaya bakmakta olan mahkemedir. Davaya bakan mahkeme olarak uygulayacağı kanun hükümlerinde anayasaya aykırılık iddiasında bulunulursa ya da resen gözetirse; davayı durduracak, *Anayasa Mahkemesi* sıfatıyla önce anayasaya uygunluk denetimi yapacak, sonra davaya devam edecektir. *Anayasa Mahkemesi*, baktığı siyasi parti kapatma davalarında, ileri sürülen anayasaya aykırılık iddialarını *önsorun* değil *bekletici sorun* saymaktadır²⁶². Zira 10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı

²⁶¹ Erdoğan Teziç (2004): s. 203–204.

²⁶² AYM'nin 16.01.1997 günlü, E.1997/1, K.1998/1 sayılı siyasi parti kapatma kararı, RG:22.02.1998/23266, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/SPK/K1998/K1998-01.htm> ,

Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanunun 18nci maddesinde de dava mahkemelerinden gelen işlerden *ön mesele* olarak söz edilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, önüne soyut ya da somut norm denetimi yollarından biriyle anayasa aykırılık iddiası gelmeksizin, resen hareket ederek herhangi bir kanun, kanun hükmünde kararname, TBMM İçtüzüğü veya parlamento kararını denetim konusu yapamaz.

III. ANAYASA MAHKEMESİNİN İÇTÜZÜK ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Anayasamızın 148nci maddesine göre; şekli anlamda bir parlamento kararı olan TBMM İçtüzüğü, anayasaya uygunluk denetimine tabidir. Bu denetimi yapacak organ *Anayasa Mahkemesi'dir*.

A. SADECE SOYUT NORM DENETİMİNİN MÜMKÜN OLUŞU

TBMM İçtüzüğü, parlamento dışında uygulama alanı bulamayacağından ve parlamento dışındaki kimseler hakkında bağlayıcı kurallar koyamayacağından, genel mahkemelerin görevine giren bir uyuşmazlık doğurması mümkün değildir²⁶³.

AYM'nin 06.05.1971 günlü, E.1971/27, K.1971/50 sayılı kararı, RG:22.10.1971/13994, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1971/K1971-50.HTM> , AYM'nin 01.04.2003 günlü, E.2003/21, K.2003/13 sayılı kararı, RG:22.07.2003/25176, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2003/K2003-13.HTM>

²⁶³ İtiraz yolunu düzenleyen 152nci maddede içtüzüklere değinilmemesi de bunu kanıtlamaktadır (Ergun Özbudun (2004): s. 224).

Dolayısıyla somut norm denetime konu olamayacağı açıktır²⁶⁴. İçtüzükler açısından, sadece soyut norm denetimi yapılabildiğinden, iptal davası açılması yoluyla yargısal denetimi mümkündür.

B. ŞEKİL YÖNÜNDEN DENETİM

Anayasamızda, şekil denetimine getiren sınırlar, sadece kanun ve anayasa değişikliğine ilişkindir²⁶⁵. Anayasada açıkça belirtilmediğine göre içtüzüğün şekil yönünden denetiminde bir sınırlama bulunmamaktadır²⁶⁶. TBMM İçtüzüğü açısından, şekil yönünden açılacak iptal davalarında süre altmış gündür. Şekil yönünden denetimde, anayasada yer alan şekil kurallarına aykırılık iptal sebebi oluşturabileceği gibi; içtüzükte yer alan şekil kurallarına aykırılıkta iptal sebebi olabilir. Şöyle ki, 1982 Anayasasının 95nci maddesi, meclis çalışmalarının içtüzük hükümlerine uygun olarak yapılacağını düzenlemiştir; TBMM İçtüzüğü'nün 181nci maddesi de, içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin esaslar getirmiştir. Eğer içtüzükte değişiklik yapacak bir metin hazırlanırken 181nci maddenin öngördüğü esaslara uyulmazsa, anayasamızın 95nci maddesindeki çalışmaların içtüzük hükümlerine göre yürütülmesi esasına da aykırı davranılmış olacak; böylece düzenleme anayasaya aykırı hale gelebilecektir.

²⁶⁴ O. Korkut Kanadoğlu (2004): s. 152.

²⁶⁵ Madde gerekçesinde de bir açıklık yoktur.

²⁶⁶ Özbudun, sınırlama bulunmamasından hareketle iktidar ve anamuhalefet siyasi parti gruplarının içtüzüğün şekil yönünden anayasaya aykırılığı iddiasıyla dava açabileceklerini belirtmektedir (Ergun Özbudun (2004): s. 396).

C. ESAS YÖNÜNDEN DENETİM

İçtüzüğün esas yönünden denetiminde tek ölçüt anayasadır. Yasama yetkisini kullanan organ olarak TBMM'nin, çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürütmesi gerektiğinden; anayasa dışındaki normlar içtüzüğün yargısal denetiminde ölçüt olarak kullanılamaz.

D. EYLEMLİ İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ İÇTİHADİ

Parlamentoların yönlemsel bağımsızlığı ilkesi, içtüzüklerin ve içtüzük uygulamalarının yargı denetimine tabi olmamalarını da içermektedir. Ancak Anayasamız, taşıdığı büyük siyasi öneme binaen, kanunlar gibi içtüzükleri de anayasaya uygunluk denetimi kapsamına almıştır. Uygulamada ise, Anayasa Mahkemesi, herhangi bir metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olmasıyla kendisini bağlı saymamakta; metni, hukuk anlayışına göre nitelendirmektedir²⁶⁷. Bu görüşten hareket ederek; Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan, Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonununun 08.12.1976 günlü, 54/17 sayılı raporunu onayan Millet Meclisi Genel Kurulu Kararının, Anayasaya ve İçtüzüğe aykırı bir kural ihdası niteliğinde bulunduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesinin istenmesi üzerine verdiği kararda:

“Anayasada öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanmak suretiyle oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığının saptarken, meydana getirilen metin veya belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntemin

²⁶⁷ Bkz. AYM'nin 19.12.1966 günlü, E.1966/7, K.1966/46 sayılı kararı, RG:29.1.1968/12812, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1966/K1966-46.HTM>

ve içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin belirlenmesi ve bu açıdan Anayasaca denetime tabi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkide ise denetime bağlı olacağının kabul edilmesinin zorunlu”²⁶⁸ olacağını belirtmiştir.

İçtüzük söz konusu olduğunda, Anayasa Mahkemesi aynı yorumunu sürdürmekte; meclisin içtüzüğe aykırı bir kararı içtüzük değişikliği olarak nitelendirmemesinin ve içtüzük değişikliği için öngörülen şartlara uymamasının kararı denetim kapsamı dışına çıkarmayacağını belirtmektedir. Aksine bir görüşün ise; “çeşitli içtüzük konularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa denetiminden kaçınılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesini her zaman için ihtimal içinde”²⁶⁹ görmektedir. Ayrıca dava konusu kararlar, bir İçtüzük sorununu ele alıp sonuca bağlamaktaysa; bunların içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduklarına kuşku yoktur²⁷⁰. Anılan hallerde *eylemlerle bir içtüzük düzenlemesinin*²⁷¹ varlığı kabul edilmektedir.

Gözler, Anayasa Mahkemesinin bu prensibini eleştirirken; 1996 yılında vermiş olduğu üç iptal kararından hareket ederek, siyasi kararları denetleme hatta

²⁶⁸ AYM'nin 22.02.1977 günlü, E.1977/6, K.1977/14 sayılı kararı, RG:28.03.1977/15892, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-014.htm>

²⁶⁹ AYM'nin 27.02.1968 günlü, E.1967/6, K. 1968/9 sayılı kararı, RG:18.09.1968/13004, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1968/K1968-09.htm> , AYM'nin 23.03.1971 günlü, E.1970/57, K.1971/33 sayılı kararı, RG:06.08.1971/13918, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1971/K1971-33.HTM>

²⁷⁰ AYM'nin 25.12.1973 günlü, E.1973/43, K.1973/39 sayılı kararı, RG:18.02.1974/14803, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1973/K1973-39.HTM>

²⁷¹ AYM'nin 22.11.2001 günlü, E.2001/424, K.2001/354 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-354.htm>

iptal etme yetkisini kendinde gören Anayasa Mahkemesini *hakimler hükümeti için tasavvur edilebilecek en uç örnek*²⁷² olarak nitelemektedir. Şüphesiz, parlamento kararları, anayasada öngörölmüş üç istisna dışında Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi değildir²⁷³. Öte yandan, şekil açısından parlamento kararı niteliğinde olan içtüzüğün, yine bir parlamento kararıyla değiştirilmesi her zaman için mümkündür. TBMM İctüzüğünü denetlemek de Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri arasında sayılmış bulunduğundan, içtüzüğü değiştiren nitelikteki kararların da denetlenmesi mahkemenin görevi içerisinde. Bu görüş doktrinde de genel kabul görmektedir²⁷⁴. Aksi bir görüş, meclisin ayrı ayrı alacağı kararlar veya yapacağı uygulamalarla içtüzük değişikliklerini denetim kapsamından kaçırmamasını teşvik edecektir. Nitekim ölkemizde TBMM İctüzüğünün Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi kılınmasına, 1961 Anayasasından önceki dönemde meclis çoğunluğunun içtüzükte yaptığı demokratik olmayan değişiklikler neden olmuştur. Yukarıda bahsettiğimiz gerekçelerle Anayasa Mahkemesinin *eylemleri bir içtüzük düzenlemesi* prensibini isabetli bulmaktayız.

Anayasa Mahkemesinin *eylemleri bir içtüzük düzenlemesi* konusundaki yorumu, zamana ve üye kompozisyonuna göre değişmektedir. Millet Meclisinin 05.04.1977 günü yaptığı 76ncı Birleşiminde, 644 sayı numarasıyla aldığı “Millet Meclisi Genel Seçimlerinin Yenilenmesine İlişkin” karar aleyhine, Milli Selamet

²⁷² Kemal Gözler (2000b): s. 398.

²⁷³ Anayasamızda yer alan bir başka kural; TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini düzenlemektedir (m. 95). Şu halde TBMM'nin kendi yaptığı içtüzük hükümlerine aykırı davranışının, işlemi anayasaya da aykırı hale getirdiğine kuşku yoktur.

²⁷⁴ Ergun Özbudun (2004): s. 217; Erdoğan Teziç (1980): s. 30-31. Aksi yönde görüş için Bkz. Kemal Gözler (2000): s. 394-398.

Partisince, Anayasanın 12nci, 129ncu, 85nci ve 91nci maddeleri ile Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 36ncı, 27nci, 37nci, 50nci, 58nci ve 88nci maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuş; iptal istemini inceleyen mahkeme, denetimine tabi olmayan kararların oluşması sırasında Anayasa ve İçtüzük hükümlerine uyulup uyulmadığının denetlenmesini mümkün görmemiştir. Anayasa Mahkemesine göre:

“...İçtüzük kurallarının Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olması da, Anayasa Mahkemesine, denetimi dışında tutulan bir yasama tasarrufuna karşı açılan davada, içtüzük hükümlerinin uygulanma biçimlerini inceleme yetkisi vermez”²⁷⁵.

TBMM Genel Kurulunun 12.10.2001 günlü ve 24551 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 10.10.2001 günlü ve 722 sayılı “Anayasanın 92nci ve 117nci maddeleri uyarınca Hükümete İzin Verilmesine Dair Kararın” son fıkrası aleyhine, TBMM üyeleri Mehmet Recai KUTAN, Yasin HATİBOĞLU ve 111 milletvekili tarafından, söz konusu düzenlemenin bir içtüzük değişikliği niteliğinde olduğu ileri sürülerek, Anayasanın 6ncı, 87nci, 92nci ve 104ncü maddelerine aykırı bulunduğu savıyla iptal isteminde bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi, kararda:

“Bir yasama metnine verilen ad, o metnin anayasal yargı denetimine tabi olup olamayacağı konusunda tek ve yeterli ölçüt değildir. Yasama metninin içeriğinin ve özünün de göz önünde bulundurulması zorunludur. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarında benimsendiği gibi, Yasama Meclisince Anayasada

²⁷⁵ AYM'nin 21.04.1977 günlü, E.1977/61, K.1977/47 sayılı kararı, RG:21.05.1977/15943, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-047.htm>

öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekir. Bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin ve belgenin, Anayasaca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulması gerekir” tespitinde bulunduktan sonra:

“İptali istenilen TBMM kararında, İçtüzüğün değiştirilmesi yönünde prosedürüne uygun bir teklif, istem veya irade bulunmadığı gibi, içeriği de gözetildiğinde kararın, açık veya eylemli bir İçtüzük düzenlemesi veya değişikliği olarak kabulü ile anayasal denetime tabi kılınması mümkün görülmemiştir”²⁷⁶ sonucuna varmıştır.

IV. MECLİSİN ÇALIŞMA DÜZENİ İLE İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

Çalışmamızın bu başlığı altında, Anayasa Mahkemesinin içtüzükle ilgili kararları incelenirken, özel olarak Meclis Genel Kurulunun çalışma düzenine ilişkin hususlar konu edilecek; böylelikle yasama yetkisinin kullanılma sürecine ışık tutulmaya çalışılacaktır. Elbette ki yasama yetkisinin kullanılma süreci, Genel Kurul aşamasından ibaret değildir. Kanun teklif ve tasarılarının hazırlanması, Meclis Başkanlığına verilmesi, Başkanlığın teklif ve tasarıların gelişi üzerine yapması

²⁷⁶ AYM'nin 22.11.2001 günlü, E.2001/424, K.2001/354 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-354.htm>

gerekenler, teklif ve tasarıların komisyona havalesi, komisyonda görüşme, komisyonun rapor hazırlaması ve nihayet komisyonda kabul edilen metnin Genel Kurula sunulması gibi birçok aşama sürece dâhildir. Ancak son sözü söyleyen, kabul ettiği metinlere kanun adı verilen tek organ Genel Kuruldur. Bu amaçla, doğrudan Genel Kurulu ilgilendiren hususlardan; tatil ve ara verme, toplantı ve karar yeter sayısı ile öncelikle ve ivedilikle görüşme başlıkları incelenmiştir.

A. TATİL ve ARA VERME

Kurulduğu günden bu yana sürekli toplantıda (*müstemirren müçtemi*)²⁷⁷ bulunmayı ilke edinmiş TBMM'ye, 1924 Anayasasından başlayarak ara verme imkânı yaratılmıştır²⁷⁸. Ancak 1924 Anayasasında sadece tatil olanaklıyken; 1961 Anayasasıyla ara verme kavramı da parlamento edebiyatına katılmış bulunmaktadır²⁷⁹. 1982 Anayasası da meclisin tatil yapmasına veya ara vermesine olanak tanımaktadır.

Tatil, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarının belli bir süre ertelenmesidir (İçtüzük m. 5). Ara verme ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin on

²⁷⁷ TBMM'nin ilk çıkardığı kanunlardan olan 05.09.1920 tarih ve 18 sayılı *Nisab-ı Müzakere Kanununun* 1nci maddesinde belirtildiği üzere; TBMM amaçlarını gerçekleştirinceye kadar *müstemirren inikat* edecektir. 1921 Anayasasının *Madde-i Münferidesi* (özel madde) *Nisab-ı Müzakere Kanuna* atıf yaparak TBMM'nin amacını gerçekleştirinceye kadar *müstemirren müçtemi* (sürekli toplantıda) bulunacağını ilan etmiştir (Şeref İba (2005): s. 42).

²⁷⁸ Şüphesiz, ara verme imkânının yaratılması parlamentonun sürekliliği ilkesinin terk edildiği anlamına gelmemektedir (Şeref İba (2004): s. 20).

²⁷⁹ 1924 Anayasasının Türkçeleştirilmesi sırasında; 14ncü ve 19ncu maddenin ilk halinde kullanılan *tatil* kelimesi yerine *ara verme* tercih edilmiştir (Metin için bkz. Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005, s. 54, 56).

beş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir (İçtüzük m. 6). Tatil ile ara vermenin farklı kavramlar olduğu aşikârdır. Her ne kadar on beş günü geçmemek üzere ara verilebiliyorsa da; tatilin anayasamızın 93ncü maddesinde yer alan bir üst sınırı bulunurken (üç ay), ara vermenin tek sınırı on beşer günlük süre için ara verilebilmesidir. Böylelikle, toplamda tatilin üst sınırını aşacak biçimde ara verilebilmek mümkündür.

Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınmadıkça TBMM 1 Temmuz günü tatile girer (İçtüzük m. 5). Kuruluşundan bu yana toplanık kalmayı asıl, tatili istisna kabul eden TBMM'nin tatile girmemek için karar almak zorunda bırakılışı; parlamentonun sürekliliği ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, anayasamızda tatilin sadece üst sınırını belirlemek suretiyle meclisin çalışmalarını sürdürmesine veya bir başka deyişle hiç tatil yapmamasına imkân tanımaktadır²⁸⁰. Şu halde içtüzükteki otomatik tatil düzenlemesi anayasayla bağdaşmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında içtüzüğe uygun olarak tatil kararı alınmamasını anayasaya aykırı görmemiş; çoğunluk sağlanamaması nedeniyle Millet Meclisi Genel Kurulunun toplanamamasını, fiili olarak tatile girdiği şeklinde yorumlamıştır²⁸¹.

TBMM, ara verme veya tatil sırasında doğrudan veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılabilir. Meclis Başkanının da doğrudan veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine toplantıya çağırma yetkisi vardır. Ara verme veya tatil sırasında toplanan TBMM'de, öncelikle bu toplantıyı

²⁸⁰ Fahri Bakırcı (2000): s. 91-92.

²⁸¹ AYM'nin 20.04.1978 günlü, E.1977/12, K.1978/35 sayılı kararı, RG:20.06.1978/16322, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1978/K1978-35.HTM>

gerektiren konu görüşülmeden ara verme veya tatile devam edilemez (Ay. m. 93). Görüldüğü üzere, ara verme veya tatil sırasında toplanan TBMM’de, toplantıyı gerektiren konuyu öncelikle görüşmek dışında bir sınırlama öngörülmemiştir. Hatta *öncelikle* kelimesinin kullanılmasından hareket ederek ara verme veya tatilden önce gündemde bulunan işlerin görüşülmeye devam edilmesinin veya başlanmasının düşünüldüğü rahatlıkla iddia edilebilir. Tatil veya ara verme sırasında toplanan meclis, yeni bir tatil veya ara verme kararı almadan çalışmalarını durduramaz²⁸².

Nitekim Anayasa Mahkemesinin 1961 Anayasası döneminde verdiği bir karara göre:

“...ara verme veya tatil sırasında toplantıya çağrılan meclislerin önce bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yapmaları zorunluluğu öngörülmüş, başka konuların görüşülemeyeceği yolunda ise engelleyici bir hüküm getirilmemiştir. Anayasa’nın 64. maddesinin ilk fıkrasında, yasama meclislerinin genel olarak belirtilen görevlerinin başında kanun yapma işi gelmektedir. Öte yandan yalnız içtüzükler, tatil sırasında yapılan toplantıları «olağanüstü» olarak nitelendirdikleri halde Anayasa’da böyle bir ayırımı gidilmemiş, meclislerin tatil sırasında çağın üzerine yapacakları toplantılar için sadece öncelikle görüşülecek konuya ilişkin bir ayrıcalık ve özellik öngörülmüştür. Bundan, Anayasa koyucununun, ister yasama yılı içinde, ister tatilde iken çağın üzerine olsun meclislerin yapacakları toplantılar arasında bir ayırımı gidilmesine gerek görmediği ve görev bakımından tüm toplantıları

²⁸² Erdoğan Teziç (1980): s. 160-161.

aynı nitelikte kabul ettiği açıkça ortaya çıkmaktadır Bu durum karşısında, gerek yasama yılında gerek çağrıya uyarak, toplantı halinde bulunan meclisler, Genel Kurullarınca saptanan belirli günlerde, gündemlerine göre yasama çalışmalarını sürdürmek zorundadırlar”²⁸³.

Halen yürürlükte olan 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 7nci maddesinin 1996 değişikliği öncesi hali; meclisin çalışmaya devam edebilmesi için karar almasını öngörmekteydi. Parlamentonun sürekliliğiyle bağdaşmadığı ortada olan bu düzenleme, 1996 değişikliğinde de muhafaza edilmiştir.

B. TOPLANTI ve KARAR YETER SAYISI

Meclislerin toplanmak veya karar almak için ihtiyaç duydukları üye sayıları, anayasalarda ve içtüzüklerde belirlenmektedir. Toplantı için gereken en az sayı *toplantı yeter sayısı*, karar almak için gereken en az sayı ise *karar yeter sayısı* olarak isimlendirilmektedir. Genel Kurula ilişkin toplantı ve karar yeter sayılarına anayasa düzeyinde yer verilmişken; komisyonların toplantı ve karar yeter sayıları içtüzükte düzenlenmiştir. Biz burada Genel Kurulun yeter sayılarını konu edinmiş bulunmaktayız.

²⁸³ AYM'nin 18-22.11.1976 günlü, E.1976/27, K.1976/51 sayılı kararı, RG:16.05.1977/15939, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1976/K1976-51.HTM>

1. Toplantı Yeter Sayısı

1982 Anayasasının 96ncı maddesine göre; TBMM, anayasada başkaca bir sayı aranmadığı sürece üye tamsayısının en az üçte biriyle toplanır²⁸⁴. Bugün beş yüz elli üyeli TBMM’de toplantı yeter sayısı yüz seksen dördtür. Görüşmelerin başlaması için toplantı yeter sayısının sağlanması şarttır²⁸⁵. Görüşmeler süresince de toplantı yeter sayısının bulunması gerekir²⁸⁶. Ancak beş yüz elli üyeli bir mecliste sürekli yoklama yapmak, çalışmalarını engelleyecek, hatta durdurabilecektir. Anayasanın öngördüğü toplantı yeter sayısının sağlanması ve meclisin çalışması arasındaki dengeyi sağlayabilmek amacıyla, içtüzükte, yoklamaya çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Nitekim İçtüzüğün 57nci maddesinde; görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekilinin ayağa kalkarak veya önerge vererek yoklama talep edebilecekleri düzenlenmiştir. Başkan da, usulüne uygun olarak

²⁸⁴ Hernekadar 1982 Anayasasının 96ncı maddesi, *anayasada başkaca bir sayı aranmadığı sürece* kaydını taşısa da; 1982 Anayasasında toplantı yeter sayısını farklı arayan bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu açıdan, 1982 Anayasasında da, 1961 Anayasasının 86nci maddesinde olduğu gibi, sadece karar yeter sayısı için söz konusu kaydın konulması doğru olurdu.

²⁸⁵ Birleşimler açılırken yoklama yapılması zorunlu değildir. Birleşimi yöneten başkan, toplantı yeter sayısının varlığını gözlem sonucu tespit etmişse birleşimi yoklamasız açabilir (Şeref İba (2006): s. 139). Eğer tereddütte düşerse yoklama yaptırabilir (İçtüzük m. 57).

²⁸⁶ Anayasa Mahkemesinin, toplantı yeter sayısının üye tam sayısının salt çoğunluğu olduğu, 1961 Anayasası döneminde verdiği bir karara göre: “Üye tamsayısının salt çoğunluğu olmadan yapılan toplantıda Meclis iradesinin belirlenmesine olanak yoktur. Böyle bir toplantıda görüşülen ve kabul edilen metinler de Meclis iradesinin ürünü olamaz” (AYM’nin 23.01.1979 günlü, E.1978/14, K.1979/6 sayılı kararı, RG:14.4.1979/16609, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1979/K1979-06.htm>).

yapılmış yoklama taleplerini mutlaka yerine getirmelidir. Aksi tutum ve davranışlar anayasa ile içtüzüğe aykırı olacaktır²⁸⁷. Anayasa Mahkemesine göre:

“Yoklama sonuçlarının da ancak yoklamanın yapıldığı anı yansıttığında şüphe yoktur. ...esasen bir açık oylamanın, belirli bir süre içinde oya katılanların sayısını belirtmekten öte ve hele toplanma yeter sayısı hakkında kesin ve açık fikir verebilecek bir anlamı olmayacağı ortadadır. İki yoklama arasında görüşmeye katılanların sayısında vakit vakit dalgalanmalar olabileceği ve görüşülen konunun ilgi çekiciliğine göre toplantı salonunda bulunanların çoğalacağı veya seyrekleşeceği düşünülebilir. Bununla birlikte yeter sayıya ilişkin iddiaları kesinlikle destekleyecek tek delilin yoklama sonuçları olduğunda kuşku yoktur”²⁸⁸.

Ayrıca: *“Birleşim başında yolunca yoklama yapıp çoğunluğun bulunduğu saptandığına, Karma Komisyona gönderme konusu görüşülürken yetersayı olup olmadığına Başkanlık Divanınca tereddüde düşülmediği gibi üyeler de yetersayı olmadığını ileri*

²⁸⁷ Genel Kurulda toplantı yetersayısının bulunup bulunmadığı konusunda ciddi bir kuşku oluştuğunda: *“...görüşmeler hemen kesilip Meclis iradesinin oluşmasını sağlayacak yetersayının bulunup bulunmadığı saptanmalıdır. Yöntemince öne sürülen yoklama isteğine karşın, Başkanın görüşmeleri sürdürmesi, İçtüzüğe ve Anayasa'ya aykırıdır”* (AYM'nin 19.04.1977 günlü, E.1976/42, K.1977/46 sayılı kararı, RG:19/4/1977, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-046.htm> , AYM'nin 23.01.1979 günlü, E.1978/14, K.1979/6 sayılı kararı, RG:14.04.1979/16609, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1979/K1979-06.htm>).

²⁸⁸ AYM'nin 14.11.1968 günlü, E.1968/58, K.1968/53 sayılı kararı, RG:17.12.1968/13079, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1968/K1968-53.htm>

sürmediğine göre o sırada yetersayının bulunduğunu kabul etmek yerinde olur”²⁸⁹.

Yeter sayıların bulunup bulunmadığının tespitinin istenmesi, muhalefetin elindeki en önemli *obstrüksiyon*²⁹⁰ araçlarındandır. Partiler arasında uzlaşma olduğu durumlarda, toplantı yeter sayısının varlığı kabul edilerek görüşmelere devam edilirken; görüş ayrılıklarının yaşandığı zamanlarda, muhalif üyeler yoklama istemekte ve salonu terk ederek yeter sayılarının bulunmasını zorlaştırmaktadırlar²⁹¹.

Bir diğer önemli husus, oylamaya geçildikten sonra yoklama isteminde bulunulursa ne yapılacağıdır. 13.11.1973 tarihinde, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının oluşmasına ilişkin parlamento kararını iptal eden Anayasa Mahkemesi, esas yanında konuyu şekil yönünden de inceleyerek Başkanın oylamaya geçilmesi sebebiyle yoklama istemini reddetmesini 1961 Anayasasının 85 ve 86ncı maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesine göre:

²⁸⁹ AYM'nin 08.05.1973 günlü, E.1972/24, K.1973/21 sayılı kararı, RG:31.12.1973/14759, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1973/K1973-21.HTM>

²⁹⁰ Yasama diline özgü bir kavram olarak *obstrüksiyon* (obstruction) ; yasama faaliyetini engelleme, kesme ya da geciktirmeye yönelik faaliyetlere verilen isimdir. Parlamento hukukuna uygun yollarla gerçekleştirilmesi, obstrüksiyonu kural içi hale getirmekte; meşru bir nitelik kazandırmaktadır (Şeref İba (2003): s. 147-154).

²⁹¹ İçtüzüğün 146ncı maddesi; Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayan üyelerin, yeter sayıya dahil edileceğini öngörmektedir. Bu düzenleme, her ne kadar *karar yetersayısı* başlığında getirilmiş olsa da kastedilen toplantı yeter sayısıdır (Fahri Bakırcı (2000): s. 142). Genellikle mecliste yoklama yapılırken toplantı yeter sayısı bulunduğu yoklama kesildiğinden ve toplantıya katılanların sayısı oylama yapılırken saptandığından dolayı, oylamalar toplantı yeter sayısının belirlenmesini doğrudan etkilemektedir (Fahri Bakırcı (2000): s. 140).

“Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 52. maddesinin son fıkrasında «oturum esnasında yetersayı olup olmadığında Başkanlık Divanı tereddüt eder veya üyelerden beşi sözlü veya yazılı olarak yetersayı olmadığını ileri sürerse yoklama yapılacağı» yazılıdır. Bu kural açık ve kesindir; oturum sırasında, ister görüşme ister oylama yapılsın, yetersayı olup olmadığında başkan veya üyelerce duraksamaya düşüldükçe işler; işletilmesi gerekir. Oylamaya geçildiğinde yetersayı olmadığından söz edilemeyeceğini veya yoklama yapılamayacağını belirleyen herhangi bir kural içtüzükte yer almış değildir, yer alması da düşünülemez, çünkü yetersayının bulunmaması görüşmeler sonunda varılan kararın geçerliğini etkileyeceğinden, yoklamanın en çok gerekli bulunduğu sıra belki de bu andır. Dava konusu 13 Kasım 1973 günlü karara kaynaklık eden önerenin oylanması sırasında içtüzüğün 52. maddesinin son fıkrası kuralına açıkça aykırı davranılmıştır. Anayasa'nın 86. maddesinin birinci fıkrasına göre her Meclis, üye tamsayısının salt Çoğunluğuyla toplanır ve Anayasa'da başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Bir Meclisin Genel Kurulunda toplanma ve karar yetersayıları bulunup bulunmadığının saptanması ve belgelendirilmesi ise ancak yoklama ile olur. Onun içindir ki İçtüzüklerin yoklamalara ilişkin kuralları da Yasama Meclislerince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemli ağır basan biçim kurallarıdır. Bunlara aykırı tutumlar, tutumun ilişkin bulunduğu meclis kararını biçim yönünden

Anayasa'ya aykırı kılar. Şu duruma göre dava konusu karar da Anayasa'nın 85. maddesine aykırı düşmüş bulunmaktadır. Öte yandan, yukarıda değinildiği üzere, karar oylanacağı sırada 5 üye İçtüzüğü'nün 52. maddesine uygun biçimde Genel Kurulda yetersayı bulunmadığını ileri sürmüşlerdir. Başkanlık Divanı yoklama yapmadığı için iddianın aksi saptanmış ve belgelenmiş değildir. Esasen Tutanak Dergisine göre bu iddianın aksi de ileri sürülmemiş ve Başkan yalnızca oylamaya geçildiği gerekçesiyle yoklama yapmamıştır. Bu durumda dava konusu kararın Genel Kurulda yetersayı bulunmadığı bir sırada alındığını kabul etmek yerinde olur. Karar, şu yönü ile Anayasa'nın 86. maddesine de aykırıdır”²⁹².

2. Karar Yeter Sayısı

Belli bir konuda meclisin iradesini yansıtabilecek olan kararların belli bir çoğunlukça alınmaları gerekir. Anayasamızın 96ncı maddesine göre karar yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur²⁹³. Ancak yeter sayı hiçbir koşulda

²⁹² AYM'nin 25.12.1973 günlü, E.1973/43, K.1973/39 sayılı kararı, RG:18.2.1974/14803, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1973/K1973-39.HTM>

²⁹³ İçtüzüğü'nün 146ncı maddesi, salt çoğunluğu, belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluk şeklinde tanımlamaktadır. Bu formül tek sayılar için yeterliyken çift sayılarda probleme yol açmaktadır. Bir kere *yarıdan az olmama* yarıya eşit olmayı da kapsamaktadır. Tek sayıların yarısı buçuklu olacağından, sayıyı üste tamamlamak suretiyle salt çoğunluk her şartta yarıdan yukarıda belirlenecektir. Ancak çift sayıların yarısı bir tam sayıya tekabül ettiğinden, söz konusu düzenleme uyarınca yarının dikkate alınması gerekir. Oysa bir çift sayının salt çoğunluğu yarının bir fazlası olmalıdır. Bakırcı, İçtüzüğü'nün 146ncı maddesindeki tanımın; *salt çoğunluk, belli bir sayının yarısından fazla olan çoğunluktur* şeklinde değiştirilmesini önermektedir (Fahri Bakırcı (2000): s. 138-139).

meclis üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Şu halde TBMM'nin karar yeter sayısı yüz otuz dokuz olmaktadır. Bunun istisnalarını; Anayasanın değiştirilmesi (Ay m. 175), Cumhurbaşkanı seçimi (Ay m. 102), TBMM Başkanı seçimi (Ay m. 94), güven oylaması (Ay m. 111) ve gensoru (Ay m. 99) oluşturmaktadır.

Karar yeter sayısı ile ilgili ilk sorun, Anayasamızın 96ncı maddesinde yer alan *toplantıya katılanlar* deyiminin kapsamını belirlerken ortaya çıkmaktadır. 1927 İçtüzüğünde Genel Kurulda bulunduğu halde oylamaya katılmayanlar hakkında herhangi bir düzenleme bulunmaması çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Cumhuriyet Senatosunun 88. Birleşiminde 17.07.1964 gün ve 506 sayılı Tapulama Kanunu oylanmış, yetmiş üyenin katılması sebebiyle yeter sayıya ulaşamamış, yıllardan beri uygulanan gelenekler çerçevesinde ertesi gün ikinci oylamanın yapılacağı başkan tarafından Genel Kurula bildirilmiştir. Ertesi gün yapılan oylama sonucunda elli yedi kabul, yirmi üç red, altı çekimser ve bir boş oy kullanılmış; tasarı elli yedi oyla yasalaşmıştır. Kanun Anayasa Mahkemesince iptal edilirken, oy vermeyenlerle ilgili şu tespitlerde bulunulmuştur:

“Cumhuriyet Senatosunun 89ncü birleşimine ait tutanağın 567nci sayfasının, oya katılmayanlar sütununda adları yazılı yedi üyeden birinin, adları tespit edilemeyen dört arkadaşı ile birlikte ayağa kalkarak yoklama isteğinde bulunduğu, bir başka üyenin, oyların zarflara konulmasını teklif ettiği ve beşinin oylamadan evvel ve oyların tasnifi esnasında söz alıp konuştukları, tutanak kayıtlarında görülmektedir. Bu üyelerin oylamanın yapıldığı toplantıda buldukları kabul edilerek hesaba katılmaları halinde yeter sayı

doksan üçe varır. Fakat bu üyelerin, oyların verilmesi sırasında toplantıda buldukları kesinlikle sabit değildir. Oylar verilirken geçici bir süre için de olsa toplantıyı terketmiş olabilirler Kaldı ki, bu üyelerin oylama boyunca toplantıda hazır buldukları farzedilse dahi, açık oylamaya katılmadıklarından, yeter sayıya giremezler. Gerçekten Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün «açık oya başvurma şekli» kenarbaşlığını taşıyan 108 inci maddesinin 6 numaralı bendinde «kararın, lehte ve aleyhte bulunanların adedine göre belli olduğu, çekimserlerin adedinin oy üzerinde tesir icra etmediği ve fakat sadece yeter sayıya dahil oldukları, iptal edilmiş oy pusulalarının, çekimser oyu sayılarak yeter sayıya dahil oldukları» açıklanmıştır. İçtüzük böylece, yalnız oy verenlerin yeter sayı hesabına katılmalarını öngörmektedir İçtüzüğün bu hükümlerine göre, oylama sırasında toplantıda fiilen bulunsalar bile, ov vermeyenlerin yeter sayıya katılmaları mümkün değildir. Eğer aksi düşünülmüş olsa idi, karar verme yeter sayısının tespiti gibi Meclis çalışmalarının önemli bir safhasına ilişkin olan bu hususun İçtüzükte açıkça belli edilmesi gerekirdi''²⁹⁴.

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi, oylamaya katılmayanları yeter sayı hesaplanmasında göz önüne almamaktadır. Mahkeme, 1969 yılında vereceği beş milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin kararda, geçersiz ve boş oy kullananları da aynı kapsamda değerlendirecektir. Söz konusu kararda:

²⁹⁴ AYM'nin 16.11.1965 günlü, E.1964/38, K.1965/59 sayılı kararı, RG:12.01.1966/12200, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1965/K1965-59.HTM>

“İçtüzüğün 108. maddesi uyarınca kullanılan oy pusulaları renklerine ve üzerlerindeki üye adlarına göre yukarıda değinilen cetvelde bir bir değerlendirilmiştir. Durum böyle olunca, Başkan “boş” dediği oyların da rengi ve üzerinde kullanılanın adı bulunmayan kâğıt parçalarından başka bir şey olabileceği düşünülemez. Açık oylamada bu çeşit pusulaların yeter sayı hesabında nazara alınmasına İçtüzük hükümleri elverişli değildir”²⁹⁵ denmektedir.

Aynı husus bir başka kararda şöyle açıklanmıştır:

“Genel Kurul salonunda bulunup da oylamaya girmeyen milletvekillerini, böyleleri varsa, yetersayıya katmanın olanağı yoktur. Çünkü milletvekilinin toplantıya katılımı ancak oylamaya girmesiyle hukukî etki ve değer kazanır. Kaldı ki Millet Meclisinin toplantı ve çalışmalarında uygulanan İçtüzüğün 137. maddesinde konuya ışık tutabilecek bir hüküm de vardır. Açık oylamanın nasıl yapılacağını gösteren bu maddede «kararın yalnız lehte ve aleyhte bulunanların sayısına göre belli olacağı, çekinsemlerin sayısının oy sonucunu etkileyemeyeceği, ancak yetersayıda hesaba katılacağı, iptal edilmiş pusulaların çekinsemler oy sayılarak yetersayıya gireceği» yazılıdır. Başka deyimle hüküm, oylama sırasında fiilen bulunsalar bile, oy

²⁹⁵ AYM'nin 02.01.1969 günlü, E.1968/69-79, K.1969/1 sayılı kararı, RG:10.06.1969/13219, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1969/K1969-01.HTM>

vermeyenlerin yetersayı hesabına giremeyecekleri ilkesini getirmektedir... ”²⁹⁶

Genel Kurulda oturumu yönetmekte olan Başkan içtüzük uyarınca oy kullanamamaktadır. Şu halde oy kullanamayan Başkanın yeter sayıya dahil edilmeyeceği düşünülebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi, “toplantıda bilfiil bulunanların değil yalnız oy verenlerin yeter sayı hesabında nazara alınacaklarını” tespit ettikten sonra, “oturuma Başkanlık eden ve oylamaya katılması yasaklanmış bulunduğu için oy vermeyen üyenin, yeter sayının hesabında var sayılmasını...” gerekli görmektedir²⁹⁷. Bakırcı, ilk bakışta çelişik görünen bu durumda; oturumu yöneten Başkanın içtüzük gereğince yasaklı bulunduğu ve dolayısıyla yasaklı olmadığı varsayıldığında oylamaya katılabileceği ihtimaline binaen toplantı yeter sayısına katmanın uygun olacağı görüşündedir²⁹⁸.

Nihayet 1973 İçtüzüğüyle Genel Kurulda bulunmasına rağmen oylamaya katılmayanların yeter sayı hesabına katılacağı düzenlemesi getirilmiş; Anayasa Mahkemesi görüşünü değiştirmiştir²⁹⁹.

²⁹⁶ AYM'nin 03.02.1972 günlü, E.1971/52, K.1972/1 sayılı kararı, RG:07.06.1972/14208, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1972/K1972-01.HTM>

²⁹⁷ AYM'nin 13.01.1966 günlü, E.1964/26, K.1966/1 sayılı kararı, RG:31.05.1966/12310, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1966/K1966-01.HTM>

²⁹⁸ Fahri Bakırcı (2000): s. 146.

²⁹⁹ “122. maddenin son tümcesi de, Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanları, toplantı yetersayısında değil karar yetersayısında yok kabul etmiştir. Demek ki, oylamada çıkan oy pusulaları sadece karar yetersayısını saptamakta, toplantı yetersayısını yansıtmamaktadır” (AYM'nin 18 ve 22.11.1976 günlü, E.1976/27, K.1976/51 sayılı kararı, RG:16.5.1977/15939, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1976/K1976-51.HTM>).

TBMM, öteden beri çekimser ve geçersiz oyları hem toplantı hem de karar yeter sayısı hesabına katma eğilimindedir³⁰⁰. Çekimserliği çoğunluğun kararına uyma olarak yorumlayan bu görüşün, karar yeter sayısının bulunmasını kolaylaştırdığı söylenebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu görüşü anayasaya aykırı bulmuş; 12.03.1996 gün ve 398 sayılı Rize Milletvekili Mesut Yılmaz başkanlığındaki hükümete güven oyu verilmesine ilişkin parlamento kararını iptal etmiştir. Beş yüz kırk dört milletvekilinin katıldığı güven oylamasında iki yüz yedi red, seksen çekimser ve iki yüz elli yedi kabul oyu kullanılmış; hükümetin güven oyu aldığı başkanlıkça ilan edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre:

“Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasının Meclis çalışmaları içinde yer aldığı ve buna ilişkin düzenlemelerin Anayasa'nın uygulamaya geçirilmesi yönünden bir İçtüzük konusu olduğu açıktır. Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte bulunan 5.3.1973 günlü İçtüzüğü'nün 105. maddesinde de, «Hükümet programının görüşülmesi; göreve başlarken güvenoyu» konuları düzenlenmiş, maddenin son fıkrasında da «Güvenoyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güven almış olur» kuralına yer verilmiştir. Anayasa'nın «Toplantı ve karar yeter sayısı» başlıklı 96. maddesinin ilk fıkrasında ise «Anayasada, başka bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiç bir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir

³⁰⁰ Fahri Bakırcı (2000): s. 149-153.

fazlasından az olamaz» denilerek bu konuda genel bir düzenleme getirilmiştir. Anayasa’da özel bir kurala yer verilmediğinden Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasında da bu kurala uyulması gerektiğinde duraksamaya yer yoktur. Bu durumda, Anayasa’nın 96. maddesine aykırı olan ve Anayasa’nın geçici 6. maddesi karşısında yürürlükte bulunmayan İçtüzüğün 105. maddesinin son tümcesinin uygulanması olanaksızdır. Dâva konusu karar ile yapılan uygulama, «eylemlerle bir içtüzük düzenlemesi» niteliğindedir. ...İçtüzüğün 115. maddesinde ancak bir oy türü olarak anılan «çekimser oyun», Anayasa’nın 96. maddesindeki kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında, karar oluşumunda dikkate alınmayacağı doğaldır»³⁰¹.

Yukarıdaki tespitlerde bulunan mahkeme, beş yüz kırk dört üyenin salt çoğunluğunca, yarıdan bir fazlası olan iki yüz yetmiş üç üyece, alınmayan kararın yeni bir içtüzük kuralı getirdiğinden hareketle Anayasanın 96ncı maddesine aykırı bulmuştur.

C. ÖNCELİKLE ve İVEDİLİKLE GÖRÜŞME

Öncelikle görüşme ile ivedilikle görüşme kavramları genellikle karıştırılarak birbirleri yerine kullanılmaktadır. Çeşitli yönlerden benzeşse de işlevleri farklı olan bu iki kavramın karıştırılması, değişik sorunlara yol açmaktadır.

³⁰¹ AYM’nin 14.05.1996 günlü, E.1996/19, K.1996/13 sayılı kararı, RG:06.06.1996, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1996/K1996-13.htm>

1. Öncelikle Görüşme

Öncelikle görüşme, bir tasarı veya teklifin Genel Kurul gündeminde bulunan diğer konulardan önce görüşülmesidir. Dahili Nizamnamede öncelikle görüşmeyi ifade etmek üzere *takdimen müzakere*³⁰² deyiminin kullanıldığını görüyoruz. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 45nci maddesinin başlığında *öncelikle görüşmeyle*; 1973 İçtüzüğü'nde ise *öncelik vermeyle* karşılaşmaktayız. Halen yürürlükte olan 1973 İçtüzüğü'nün 52nci maddesine göre:

“Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez. Bu süre geçmeden gündeme alınması, gündemdeki kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, Hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Bu takdirde, Genel Kurul, işaret oyuyla karar verir.”

Görüldüğü üzere bu maddede öncelikle görüşmenin ortaya çıkabileceği, Genel Kurula gelen bir komisyon raporu veya metnin kırk sekiz saatten önce görüşülmeye başlanması ile gündemde bulunan bir işin gündemin ilk sırasına geçirilmesi olmak üzere, iki durum düzenlenmektedir. Ancak Bakırcı'nın da tespit ettiği gibi, uygulamada 52nci maddenin pek yer bulamadığını görmekteyiz³⁰³. Bunun nedeni, öncelikle görüşmeye ilişkin bir başka düzenlemeye daha içtüzükte yer verilmiş bulunmasıdır. Gerçekten de, İçtüzüğü'nün 49ncü maddesi uyarınca Başkanlığın

³⁰² TBMM Dahili Nizamnamesi m. 73-74.

³⁰³ Fahri Bakırcı (2000): s. 191-193.

lüzumlu gördüğü hallerde, kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin görüşme sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif edilebilir. Hükümet, esas komisyonlar ve kanun teklifi sahipleri de Danışma Kurulundan istemde bulunabilir. Her ne kadar 49ncu maddenin kırk sekiz saat geçmeden görüşülmeye başlanmayı içermese de; uygulama aksi yönde olmakta ve 52nci madde işlevsiz kılınmaktadır. Öte yandan 52nci maddenin işi gündemin ilk sırasına taşınmasına karşılık, 49ncu madde sıranın tespitine imkan tanımak suretiyle işlerin gündemdeki yerlerini değiştirmeyi sağlamaktadır.

Millet Meclisinin İçtüzüğü'nün 93ncü maddesini değiştirmesine ilişkin 04.04.1977 gün ve 643 sayılı kararına karşı iptal davası açılmış; Anayasa Mahkemesi, öncelikle görüşme hususunda komisyonun istemine göre işlem yapılmasını İçtüzüğe uygun bulmuştur. Mahkemeye göre:

“İçtüzüğü'nün 93. maddesinin değiştirilmesine ilişkin önerge ve Anayasa Komisyonu raporu 29 ve 30/3/1977 günlerinde üyelere dağıtılmış ve Millet Meclisinin 4/4/1977 günlü, 75. Birleşim gündeminin «7. Kanun tasarı ve teklifleriyle Komisyonlardan gelen diğer işler» bölümünün 147. sırasında yer almıştır. Görüşmelerde sıra gündemin bu bölümüne gelince; Anayasa Komisyonu Başkanı bir önerge vermiş ve «Seçim konusunun bir an önce karara bağlanması ile ülkede ekonomik, siyasal ve sosyal alanlarda hüküm süren olumsuz etkiler önleneyeğinden, içtüzüğü'nün 53. maddesi³⁰⁴ gereğince, gündemdeki kanun tasarı ve teklifleriyle komisyonlardan gelen diğer

³⁰⁴ 1996 değişikliğiyle madde numaraları değiştiğinden şu anki 49 ve 52nci maddeler eski 50 ve 53ncü maddelere tekabül etmektedir.

işlerin tümünden evvel görüşülmesini sağlamak için» değişiklik teklifine «öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesine karar verilmesini Anayasa Komisyonu karan gereği olarak» istemiştir. (Millet Meclisi 4/4/1977 günlü 75. Birleşim tutanak örneği). Başkan önergeyi oya sunmuş ve kabul edildiğini açıklamıştır. Davacı siyasi parti grubu, bu işlemin İçtüzüğü'nün 50. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmektedir. Oysa 50. madde gündem düzenlenmesi ile ilgili olup öncelik işlemlerini kapsamamaktadır. Maddenin başlığı «gündem»dir, içeriği de gündemdeki işlerin görüşme sıralarınının saptanmasıdır. Maddenin son fıkrasında da «Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda görüşülemez» denilmektedir. Bu hükmü doğal karşılamak gerekir. Çünkü gündemde olmayan bir işin görüşülmesi demokratik kurullarla bağdaşmaz. Üzerinde önceden düşünülmeden, sosyal, ekonomik ve siyasi etkileri hesaplanmadan ortaya atılan bir sorunun hemen karara bağlanması, fikir özgürlüğüne dayanan görüşme ilkesinin giderek yozlaşmasına ve yok olmasına yol açabilir. Bu nedenle gündemin önceden saptanması ve sıraya uygun olarak görüşmelerin sürdürülmesi gerekir. Ancak gündeme girecek işler saptanıp sırası düzenlendikten ve gündemin dağıtımı yapıldıktan sonra görüşme sırasında öngörülen değişiklikler 50. maddeye değil 53. maddeye bağlıdır. Öncelik sorunu ancak bu aşamada söz konusu olabilir. Gerçekten 53. maddenin 2. fıkrasında «...gündemdeki kanun tasarı ve teklifleriyle komisyonlardan gelen

diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir.» denilmektedir. Dava konusu metnin daha önce gündeme alınmış olduğu göz önünde tutulursa, Komisyon Başkanının yazılı önergesi üzerine, ilk sırada görüşülmesine ilişkin öncelik kararı alınmasında İçtüzüğe aykırı bir yön bulunmamıştır”³⁰⁵.

Karara göz attığımızda, 50-53ncü maddelerden kaynaklanan yetki ikilemine değinilmediği göze çarpmaktadır. Mahkemenin daha sonra vereceği bir kararda ise, öncelikle görüşme kavramı billurlaştırılmaya çalışılmış; 50-53ncü maddelerin ilişkisi açıklanmıştır. Anayasa Mahkemesine göre:

“TBMM İçtüzüğü’ne göre, kırk sekiz saatlik bekleme süresini doldurup görüşülmek üzere sıra bekleyen bir yasa tasarısının gündemdeki sırasının değiştirilmesi ile bekleme süresini doldurmamış bir yasa tasarısının gündeme alınıp görüşülmesinin sağlanması farklı konulardır. Gündem sırasının saptanması ve bu sırada değişiklik yapılması İçtüzüğün 50. ve 53. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde yer alan düzenlemelere göre görüşme sırası- Başkanlıkça saptanmaktadır. Bu ana kuralın iki istisnası bulunmaktadır; birinci istisnaya göre Danışma Kurulu sıra değişikliği yapılmasını, ikinci istisnaya göre de Hükümet ya da esas komisyon bir konunun gündemin birinci sırasına alınmasını Genel Kurul’a önerebilmektedir. Bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınması ise,

³⁰⁵ AYM’nin 24.05.1977 günlü, E.1977/60, K1977/81 sayılı kararı, RG:06.09.1977/16049, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-081.htm>

yine içtüzüğün 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Genel Kurul'a sevk edilen bir komisyon raporu, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülmemektedir. Bir yasa tasarısının kırk sekiz saat geçmeden gündeme alınması ancak Hükümet ya da esas komisyonun gerekçeli önerisi ile olanaklıdır. Görüldüğü gibi Genel Kurulda gerek bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınmasını, gerek bir konunun gündemin birinci sırasına alınıp hemen görüşülmesini önermeye yetkili organ hükümet ya da esas komisyondur. ...tasarının kırk sekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İçtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü, içtüzüğün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır”³⁰⁶.

Netice itibariyle dava konusu olan karar, eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde görülmüştür. Anayasa Mahkemesi, kırk sekiz saat dolmadan, Danışma Kurulu ile siyasi parti gruplarının gündeme almayla ilgili işlem yapamayacaklarını belirtmekte; uyulmamasını eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde kabul etmektedir. Mahkemeye göre:

“İçtüzüğün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve

³⁰⁶ AYM'nin 12.12.1991 günlü, E.1991/27, K.1991/50 sayılı kararı, RG:29.01.1992/21126, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1991/K1991-50.htm>

53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. Böyle bir uygulamanın, içtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da eylemli uygulamaların yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır.”

Bakırcı, mahkemenin yorumuna, İçtüzüğün her kuralı ihlal edildiğinde eylemli içtüzük değişikliğine yol açacağı ve içtüzük ihlallerini olağan hale getireceğinden hareketle katılmamaktadır³⁰⁷.

2. İvedilikle Görüşme

İvedilikle görüşme, Genel Kurula sunulan kanun teklif veya tasarılarının bir kez görüşülmesidir. Meclis çalışmalarını hızlandırmaya yönelik tedbirlerden olan ivedilikle görüşmeyle öncelikle görüşmenin benzer işlevlere sahip olduğu rahatlıkla söylenebilir. Öncelikle görüşme, işin sırasını değiştirir veya kırk sekiz saatlik bekleme süresini ortadan kaldırırken; ivedilikle görüşme de iki kez görüşülme kuralının istisnasını oluşturarak meclis çalışmalarını hızlandırır. Anayasa Mahkemesi, 1975 yılında verdiği bir kararında öncelikle görüşme ile ivedilikle görüşmenin farkına dikkat çekmektedir:

“Dahili Nizamnamenin beşinci babında “Mstaceliyet (İvedilik) ve takdimen (ncelik) Müzakere (Görüşme)” başlığı altında, bu iki ayrıklı görüşme yöntemi, birbirinden ayrımlı hukuksal kuruluş olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Bunlardan ivedilikle görüşme, kanun tasarı veya tekliflerinin iki yerine yalnız bir kez

³⁰⁷ Fahri Bakırcı (2000): s. 197.

görüşülmesini öngörmesine karşılık, öncelikle görüşme, aynı gündemde yer alan bir teklif veya tasarının öteki işlerden önce görüşülmesini sağlamayı amaç güden, bu nedenle, gerek hukuksal nitelik ve gerekse amaçları yönünden biri ötekinden tüm başka olan ve ortaklaşa etkileri yalnız görüşmelerde çabukluk sağlamaktan ibaret kalan iki ayrı görüşme yöntemidir”³⁰⁸.

Aynı kararda Mahkeme, öncelikle görüşme hakkında alınacak kararın ivedilik kararı sayılamayacağına ve bu nedenle iki kez görüşme yapılması gerektiğine de dikkat çekmektedir.

Dahili Nizamnamenin yürürlükte bulunduğu dönemde, kanun tekliflerinin kabulü için iki kez görüşülmesi şarttı³⁰⁹. Ancak Nizamnamede ivedilikle görüşme imkanı da getirilmişti³¹⁰. Kanun teklifinin meclise sunulması sırasında veya birinci görüşmeden önce; hükümet, teklif sahibi veya ilgili komisyonun ivedilik kararı verilmesini isteme hakkı bulunmaktaydı. İvedilik talebi, gerekçeli ve yazılı olmak zorundaydı.

1973 İttüzüğüyle, ivedilikle görüşme, genel bir kural haline getirilmiş olup; istisnasını anayasa değişikliğine ilişkin tekliflerin görüşülmesi oluşturmaktadır. 1961 Anayasasının 155nci maddesinde getirilen anayasa değişikliklerinin ivedilikle görüşülemeyeceği kuralı; 1982 Anayasasının 175nci maddesinde düzenlenmiş, 1987 değişiklikleriyle *Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür* şeklinde düzenlenmiştir.

³⁰⁸ AYM'nin 15.04.1975 günlü, E.1973/19, K.1975/87 sayılı kararı, RG:26.02.1976/15511, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1975/k1975-087.htm>

³⁰⁹ TBMM Dahili Nizamnamesi m. 99.

³¹⁰ TBMM Dahili Nizamnamesi m. 70-72, 75-76.

İvedilikle görüşme ile ilgili bir başka husus, yetki kanunları ile kanun hükmünde kararnamelerin, komisyonlar ile Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceği kuralıdır (Ay. m. 91)³¹¹. Uygulama ise farklı yönde cereyan etmekte; yetki kanunları ile kanun hükmünde kararnameler gündeme girerken son sıraları almakta ve başkaca işlere öncelik kazandırıldığından, son sıralardan kurtulamayarak yıllarca görüşülememektedir. Böylece 91nci madde işlevsiz bırakılmaktadır.

1961 Anayasasının 73ncü maddesini değiştiren 17.04.1970 gün ve 1254 sayılı kanuna karşı açılan iptal davasında, Türkiye İşçi Partisi, kanunun iki görüşme arasında bulunması gereken beş günlük süreye uyulmadan görüşüldüğünü; süreye uyulmamasıyla ivedilikle görüşmeye denk bir durum yaratıldığını ve dolayısıyla ivedilikle görüşülememe kuralına aykırı davranıldığını iddia etmiştir. Anayasa Mahkemesi ise:

“İçtüzüğün 99. ve sonraki maddelerinde kanunların müzakeresi usulü belirlenmiştir. 99. maddede; kanun lâyiha veya tekliflerinin ancak iki müzakereden sonra katı surette kabul edilmiş olacağı yazılıdır. Aynı tüzüğün 106. maddesinde, ikinci müzakerenin birinci müzakereden 5 gün geçtikten sonra ruznameye alınacağı belirtilmekle ve 76 maddesinde de; bir kanun lâyihası veya teklifinin 5 günden önce ikinci kez müzakere edilmesini gerekçe ileri sürerek ancak Hükümet veya ilgili encümenin yazı ile önerebileceği açıklanmaktadır. Dâva dilekçesinde; bu içtüzük hükümleri belirtilmekle birlikte, Anayasa değişikliklerinin ivedilikle

³¹¹ Halen yürürlükte bulunan 1973 İçtüzüğünde genel kural bir kez görüşme olduğu için, Anayasanın 91nci maddesinde yer alan ivedilikle görüşme şartı anlamsız kalmaktadır.

görüŖülemeyeceğine ilişkin Anayasanın 155. maddesi hükmü karşısında asgarî sürelerin daha aşığına inilmesini mümkün kılan yetkinin kullanılmaması gerektiğı savunulmaktadır. Aksi takdirde Anayasa değışikliğı gibi toplum hayatında çok önemli etkisi olan tekliflerin gereğince değerlendirilmesi fırsat ve olanağının yok olacağı ileri sürülmekte, böylece ivediliğı kabul etmeyen Anayasa kuralının bir anlamı kalmayacağı belirtilmektedir. Ancak bu düşünce Anayasanın düzenlenmesinde öngörülen sisteme aykırı düşmektedir. Gerçekten Meclislerin içtüzüğü yapılıncaya kadar 27 Ekim 1957 gününden önceki içtüzük hükümlerinin uygulanacağına ilişkin Anayasanın geçici 3. maddesi Anayasa değışikliklerinin ivedilikle görüşülemeyeceğine ilişkin 155. maddesinden önce düzenlenmiştir. Şu durumda 155. madde düzenlenirken Anayasa koyucunun 27 Ekim 1957 tarihinden önceki içtüzük hükümlerinin niteliğini ve kapsamını gözden kaçırdığı ileri sürülemez. Anayasa koyucunun kanunların görüşülmesi usulünü belirten içtüzük hükümlerini ayrıntıları ile bildiğı göz önünde tutularak 155. maddeyi düzenlediğı kabul edilmelidir, özellikle bu maddenin ikinci fıkrasında, Anayasa değışikliklerinin kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabi olacağına açıklanması Anayasa Koyucunun düzenleme sistemindeki amacını ortaya koymaktadır. Durum böyle olunca, tümü ile uygulanmak zorunluluğı olan içtüzüğün bazı hükümlerinin dâvaya konu teşkil eden işte uygulanmaması gerektiğini savunmak olanaksızdır” tespitinde bulunduktan sonra, kanunun Millet Meclisi

ve Cumhuriyet Senatosunda görüşülme sürecini incelemiş ve sonuç olarak: “Görülüyor ki izlenen görüşme usulü ivedilik niteliğinde değildir. Çünkü içtüzüğün 72. maddesinde ivediliğin niteliği gösterilmiş ve ivedilik halinde kanun lâyiha ve tekliflerinin sadece bir defa görüşülebileceği belirtilmiştir. Böyle bir işlemin varlığı tutanaklarda tespit edilmiş değildir. Şu halde yapılan işlemlerde gerek Millet Meclisi, gerek Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün yukarıda açıklanan ilgili hükümlerine herhangi bir aykırılık söz konusu olamaz. Davacının ivedilik konusuna ilişkin iptal isteği yersizdir ve reddedilmelidir” kararına varmıştır³¹².

Anayasa Mahkemesi, görüşmeler arasındaki süreyi değil iki defa görüşme yapılıp yapılmadığını esas alarak, ivedilikle görüşmenin bir kez görüşme olduğunu belirlemiş bulunmaktadır.

17.03.1972 gün ve 1576 sayılı *Deniz Gezmiş, Yusuf Aslan ve Hüseyin İnan’ın Ölüm Cezalarının Yerine Getirilmesine Dair Kanuna* karşı Anayasa Mahkemesine başvuran Cumhuriyet Halk Partisi; kanunun Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda öncelikle ve ivedilikle görüşüldüğünü, ancak her iki meclisin komisyonlarının öncelikle ve ivedilikle görüşme önermelerinde içtüzüğe aykırı olarak gerekçe göstermediğini, bu durumun buyurucu nitelikteki içtüzük kurallarına aykırılık taşıması nedeniyle ağır bir şekil ve usul eksikliği oluşturduğunu ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi, pek çok kararında belirttiği üzere, bütün içtüzük kurallarının aynı önem ve güçte bulunmadığını tespit ederek, kanunu, Millet

³¹² AYM’nin 13.04.1971 günlü, E.1970/41, K.1971/37 sayılı kararı, RG:17.03.1972/14131, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1971/K1971-37.HTM>

Meclisinde öncelik ve ivedilik ile Cumhuriyet Senatosunda öncelik önermelerinde gerekçe gösterilmemek ve her iki Yasama Meclisinde teklifin maddelerine geçilmesine karar verildikten sonra ivedilik istemleri oylanmak suretiyle Yasama Meclisleri içtüzüklerine aykırı davranıldığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Karara göz attığımızda:

“Bir kanun tasarı veya teklifinin bir kez görüşülmesiyle yetinilmesi konusuna Yasama Meclisleri içtüzükleri büyük önem vermişler ve konuya sıkı hükümlere bağlamışlardır. Bu hükümler şöyle özetlenebilir : Bir tasarı veya teklif Yasama Meclisine sunulurken veya birinci görüşmesinden önce hükümet, teklif sahibi yahut ilgili komisyon ivedilik kararı verilmesini istemelidir. Ortada Yasama Meclisini kabul edeceği esaslı bir neden bulunmalıdır. İvedilik kararı yazılı ve gerekçeli olarak istenmelidir. (Dahili Nizamname : Madde 70, 71, 72 Cumhuriyet Senatosu içtüzüğü madde : 46, 47, 48) Gündem sırasının bozulabilmesi, başka deyimle bir kanun tasarı veya teklifinin gündemdeki öteki işlerden önce görüşülebilmesi için de sıkı koşullar vardır: Hükümet veya Komisyon öncelikle görüşme kararı istemeli, istem yazılı ve gerekçeli olmalıdır. (Dahil Nizamname : Madde 74 - Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü : Madde 45) İçtüzük hükümleriyle konu üzerinde gösterilen titizlik yerinde ve olağan görülmelidir. Yasaların Devlet hayatındaki yerlerinin önemi ve ağırlığı herhangi bir açıklamayı gerektirmeyecek biçimde ortadadır. Böylesine Önemli bir yasama belgesinin, üzerinde durularak ereğe en uygun biçimde, eksiksiz olarak çıkabilmesini ve

ayrıca manevî değer ve nüfuzunun yüksek tutulmasını sağlamak üzere uyulması en azından zorunlu bulunan kural ve koşulların yeri Yasama Meclisleri İçtüzükleridir. Bu kural ve koşullara göre iki kez görüşülmesi gerekli bir kanun tasarısı veya teklifi üzerinde tek görüşme ile yetinilmesi, başka deyimle ana kuraldan uzaklaşılması elbette güçlü, kabule değer bir gerekçeyi zorunlu kılar, ivedilikle görüşülme istemlerinde gerekçenin açıklanmasının kanunların Anayasaya uygunluğunun denetlendiği bir ülkede bir başka önemi vardır. Böylece Anayasa Mahkemesi bir kanun tasarı veya teklifinin görüşülmesinde ana kuraldan uzaklaşılması nedeni değerlendirme olanağını bulmuş olacaktır. İvedilik kararının istenmesi zamanına ilişkin içtüzük hükümleri de önemli, ağır basan biçim kurallarıdır. Kuralın, sonuç olarak ve konuya ilişkin içtüzük maddelerinin tümü birlikte ele alındıkta, ivedilik kararının verilmesi zamanına da saptadığı görülür. Bu zaman tasarı veya teklifin birinci görüşmesinin başlaması ile sona erer. Bundan sonraki evrelerde böyle bir istemde bulunulması veya istemin karara bağlanması artık söz konusu olamaz. Bu da işin niteliğinin bir gereğidir. Çünkü hakkında ivedilik kararı verilmiş bir tasarı veya teklif ancak bir kez görüşülebilecek, tasarı veya teklifte ikinci kez düzeltme ve değişiklik yapılması olanağı kalmayacaktır. Bu durumu görüşmeler başlamadan önce tüm Yasama Meclisi üyeleri bilmeli ve tutumlarına ona göre yön vermelidirler. Birinci görüşme başladıktan, hele olayda olduğu gibi, maddelere geçilmesi kabul edildikten sonra ivedilik kararı verilmesi ikinci

görüşme yolunu ansızın kapatır ve bir bölüm Yasama Meclisi üyelerini bir oldu bitti ile karşılaştırır. Yasama Meclisleri gündemlerindeki sıraların bozulması, değiştirilmesi de önemli bir olgudur. Bunu sağlayacak olan öncelik istemlerinin gerekçeli olmasını zorunlu kılan İçtüzük hükümleri üzerinde de yukarıda ivedilik istemi erindeki gerekçeler için söylenenler geçerli olduğundan onları burada tekrarlamamanın yeri yoktur. Yukarıdan beri açıklananlarla varılan sonuç şudur: Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin öncelik ve ivedilik istemlerinin gerekçeli olmasına, ivedilik kararlarının kanun tasarı veya teklifinin birinci görüşmesi başlamadan önce verilmesine ve bu buyruğun doğal sonucu olarak da birinci görüşme başlamadan önce karara bağlanmasına ilişkin kuralları bir Kanunun geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemli ve esaslı biçim hükümleridir. Bunlara aykırı tutumlar o Kanunun biçim yönünden iptali nedenini oluşturur. ...Şurasını da belirtmek yerinde olur ki söz konusu içtüzük kurallarının ayrıntı hükümlerinden imişçesine, ihmal edilebileceğini savunmaya, bu kuralların yukarıda tartışılan nitelikleri elvermez. Kanunların geçerliği için zorunlu belli başlı usul koşullarından birkaçını oluşturan söz konusu kurallara uyulmaksızın çıkarılmış bir kanunun akıbetine bu aykırılığın etkisi olmadığı yolunda bir görüş giderek tüm içtüzük kurallarının uygulanıp uygulanmamasını Yasama Meclislerinin takdirine bırakmaya varır ve Anayasanın 85. maddesinin birinci fıkrasının buyurucu hükmünü işlemez duruma

getirerek uygulama dışı bırakır. Böyle bir tutumu haklı göstermeğe ve hukuk açısından savunmaya olanak yoktur”³¹³.

Anayasa Mahkemesi, ivedilik istemi yanında istemin oylanmasının da zamanında yapılması gerektiğini belirtmektedir. İstemin zamanında yapılması içtüzüğe uygunluğu tek başına sağlamaya yeterli olmaz. Birinci görüşme başlamadan ivedilik kararı da verilmelidir. Böylece milletvekilleri bir oldu bittiyle karşılaşmadan durumdan haberdar olacaklardır. Bakırcı, mahkemenin bu yorumunu zorlama olarak görmektedir³¹⁴. Diğer bir husus öncelikle ve ivedilikle görüşme istemlerinin esaslı bir gerekçeye dayanmasının gerektiğidir. Gerekçenin bulunmaması veya esaslı olmaması kanunu şekil yönünden sakatlar. Nitekim Anayasa Mahkemesi, ivedilik önergesi verilmeden ivedilikle görüşülme yapılmasını verdiği çeşitli kararlarda anayasaya aykırılık olarak nitelemiş ve iptal etmiştir³¹⁵.

³¹³ AYM'nin 06.04.1972 günlü, E.1972/13, K.1972/18 sayılı kararı, RG:24.07.1972/14255, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1972/K1972-18.HTM>

³¹⁴ Fahri Bakırcı (2000): s. 204.

³¹⁵ “İvedilik, yasa tasarılarının görüşülmesinde çok önemli bir ögedir. Çünkü, ivedilik kararı verilmesi durumunda, tasarı, Cumhuriyet Senatosunda iki kez yerine bir kez görüşülür. Bu kuraldan ayrılma nedenleri içtüzükte belirtilmiş ve böylece tasarının bir kez görüşülebilmesi kimi koşullara bağlanmıştır. Bu koşullar gerçekleşmeden bir kez görüşme ile yetinilmesi Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 46., 47., 48., 69. ve 75. maddelerine aykırıdır. Bu durum, Meclislerin çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürüteceklerini öngören Anayasa'nın 85. maddesi hükmüne de aykırı düşer. İtiraz konusu kural böylece Anayasa'ya aykırı bir biçimde yasalaştığından iptal edilmelidir” (AYM'nin 19.04.1977 günlü, E.1976/42, K.1977/46 sayılı kararı, RG:01.07.1977/15983, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-046.htm> , AYM'nin

23.10.1969 gün ve 1186 sayılı 506 sayılı *Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun* karşı Ankara 3ncü İş Mahkemesi defî yoluyla anayasaya aykırılık iddiasında bulunmuş; Anayasa Mahkemesi konuyu incelerken kanunu şekil yönünden de denetime tabi tutmuştur. Kanun, Anayasanın hukuk devleti ve eşitlik ilkelerine aykırı bulunarak iptal edilirken; komisyonların öncelikle incelenme istemlerinin gerekçeli olmadığı, ivedilik önergelerinin esaslı bir sebebe dayandırılmadığı ve ivedilik isteyen önergelerin, tasarının tümü üzerindeki görüşmeler usulünce tamamlanıp maddelere geçilmesi oylanarak kabul edildikten sonra oya sunulduğunu tespit etmesine rağmen, öncelik ve ivedilik kararlarında içtüzükler kurallarına aykırı davranılmasının, itiraz konusu maddenin iptaline yol açmayacağı kararını vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre:

“Anayasaya uygunluk denetimi Anayasaca Anayasanın biçim kurallarına inhisar ettirilen veya konunun bünyesi yönünden öz üzerinde denetim olanağı bulunmayan işlerde, Anayasa Mahkemesinin içtüzük hükümlerini katı bir biçimde ele alarak değerlendirmeyi buna göre yapması doğal sayılmak gerekir. Öte yandan öz yönünden de denetim yetkisinin bulunduğu konularda Anayasa Mahkemesinin aynı katılıkta işi ele alarak bir değerlendirme yapması savunulamaz ve böyle bir görüş haklı da gösterilemez. ...Kanun tasarı veya teklifleri ister iki kez görüşülsün isterse ivedilik önerisi kabul edilerek bir kez görüşülmesi kararlaştırılsın, bunların

23.01.1979 günlü, E.1978/14, K.1979/6 sayılı kararı, RG:14.04.1979/16609, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1979/K1979-06.htm>).

tümü üzerindeki görüşme olanağı tektir. O halde ivedilik önergesinin, maddelere geçilmesi oylanıp kabul edildikten sonra oya sunulması, sonuca etki yapacak bir durum ortaya çıkarmamaktadır. Kaldı ki içtüzüklerde ivedilik önerilerinin ne zamana kadar yapılacağı düzenlendiği halde bunların oya sunulacağı an belirtilmemiştir. Maddelere geçilmesi kabul edilmeyen tasarı veya tekliflerin reddedilmiş sayılacağı içtüzüklerin hükmü olduğuna ve ivedilik müessesesine tasarı veya tekliflerin reddini sağlamak için değil aksine bunların ivedi olarak görüşülmesini sağlamak için yer verilmiş bulunduğu göre, ivedilik önerilerinin maddelere geçilmesi kabul edildikten sonra oya konulmasının içtüzüklerin bu müesseseyi kurma amacına daha uygun düştüğü de tutarlı bir biçimde savunulabilir. ...öncelik ve ivedilik önerilerinde ve bu önerilere ilişkin kararların alınmasında içtüzük kurallarına belirtilen biçimde uyulmamış olması elde olunan veriler yönünden Anayasaya aykırılık sorununu oluşturacak ve kanunu böylece sakat hale getirecek bir nitelik taşımadığı için itiraz konusu geçici 3. maddenin biçim yönünden iptali gerekmez”³¹⁶.

³¹⁶ AYM'nin 17.10.1972 günlü, E.1972/16, K.1972/49 sayılı kararı, RG:01.03.1973/14463, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1972/K1972-49.HTM> , Aynı yönde Bkz. AYM'nin 08.05.1973 günlü, E.1972/24, K.1973/21 sayılı kararı, RG:31.12.1973/14759, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1973/K1973-21.HTM> ve AYM'nin 10.03.1977 günlü, E.1976/51, K.1977/16 sayılı kararı, RG:25.06.1977/15977, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-016.htm>

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, ivedilik önergesi ve oylamasını ayırarak; ivedilik oylamasının görüşmeler başlamadan yapılması gerektiği yolundaki görüşünü değiştirmiş bulunmaktadır. Öz yönünden denetim yapacağından hareketle, şekil aykırılıklarını göz ardı etmiş; öneri veya tasarıdaki gerekçeleri ivedilik için gerekçe olarak kabul ederek, gerekçeli olmamasına rağmen ivedilik istemini içtüzüğe aykırı bulmamıştır.

14.06.1973 gün ve 1739 sayılı *Milli Eğitim Temel Kanununa* karşı Cumhuriyet Halk Partisince açılan iptal davasında ise; incelemesine yine şekil yönünden başlayan Anayasa Mahkemesi, Muhittin Taylan, Avni Givda, Muhittin Gürün ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun karşı oylarıyla, öncelik ve ivedilik kararlarında içtüzük kurallarına uyulmamasının anayasaya aykırılık oluşturmadığına karar vermiştir. Kararda:

“1739 sayılı Kanuna ilişkin tasarı için Millet Meclisinde Milli Eğitim ve Plan Komisyonlarının raporlarında ve Milli Eğitim Bakanının önerisinde; Cumhuriyet Senatosunda ise Geçici Komisyon raporunda öncelik ve ivedilik kararı istendiği anlaşılmaktadır. Milli Eğitim Komisyonu raporunda ve Milli Eğitim Bakanının önerisinde gerekçe gösterilmiş değildir. Gerekçe, Plan Komisyonu raporunda «Hükümet programında yer alan ve bir an evvel kanunlaşması ile eğitim sorunlarımızdaki aksaklık ve boşlukları giderecek olan bu tasarı.....», Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyonu raporunda «tasarının ivedi olarak gerçekleştirilmesi icabeden reform tasarıları meyanındaki önemli yeri» sözleriyle açıklanmıştır. Milli Eğitim Temel Kanunu tasarısının zorunluluk

vardır. Anayasaya uygunluk denetimi Anayasaca Anayasanın biçim kurallarına inhisar ettirilen veya kanunun yapısı yönünden öz üzerinde denetim olanağı bulunmayan işlerde Anayasa Mahkemesinin İçtüzük kurallarını katı bir biçimde ele alarak değerlendirmeyi buna göre yapması doğal sayılmak gerekir. Öz yönünden de denetim yetkisinin veya olanağının bulunduğu konularda mahkemenin işi aynı katılıkta ele alarak bir değerlendirmeye gitmesi savunulamaz ve böyle bir görüş haklı da gösterilemez. Şu duruma göre 1739 sayılı Kanuna ilişkin tasarının öncelik ve ivedilikle görüşülmesi üzerinde bir karara varılırken, işin esas yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilmesi olanağı bulunduğu için, ortada dava konusu kuralın biçim yönünden iptalini gerektirecek ölçü ve nitelikte bir aksaklık bulunup bulunmadığı geniş ve esnek olarak ele alınmalı ve araştırılmalıdır. ...öncelik ve ivedilik kararlarının alınması konusundaki yukarıdan beri tartışılan aksaklığın incelenen kuralın biçim yönünden iptalini gerektirir bir nitelik ve ağırlık taşımadığı kendiliğinden ortaya çıkar. Öte yandan Millet Meclisinin 1/9/1973 günü yürürlüğe giren İçtüzüğünde kanun tasarı ve tekliflerinin iki kez görüşülmesi ilkesinin bırakılmış ve tek görüşme yolunun tutulmuş, bunun sonucu olarak da bir «ivedilik kararı verme» konusunun artık kalmamış bulunduğu burada işaret edilmesi yerinde olacaktır»³¹⁷ denilmektedir.

³¹⁷ AYM'nin 26.03.1974 günlü, E.1973/32, K.1974/11 sayılı kararı, RG:21.06.1974/14922, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1974/K1974-011.htm>

Anayasa Mahkemesi, daha önce aktarılan kararlarında olduğu gibi, esas yönünden denetim yapacağı konularda, şekil denetimini normun iptaline varacak ağırlıkta ele almamakta, esnek yorum yapılmasını savunmaktadır. Böylece şekil denetimi, esas yönünden denetim yapılamadığı durumlarda, adı şekil olsa da esas yönünden denetim yapmaya yarayan bir araç olarak kabul edilmektedir. Bu hususun hukuk mantığına aykırı olduğu ortadadır. Hukuki işlemlerin sıhhatli olmasının birinci koşulu şekle uygunluktur. Şüphesiz devletin temel kuruluşunu düzenleyen anayasanın bir ruhu vardır. Ancak şekil yönünden sakat bir işleme, esas yönünden anayasaya uygun olduğundan hareketle sıhhat kazandırılmaz; kazandırılmasının içtüzük değişikliği anlamına geldiği ortadadır. Mahkemenin yorumu, şekil yönünden denetimi esas yönünden denetim karşısında tali niteliğe indirgemektedir. Kanımızca mahkemenin yorumu isabetsizdir. Öte yandan, ivedilikle görüşmeyi kural haline getiren 1973 İçtüzüğü karar verilmeden önce yürürlüğe girmiş; geçmişi kapsayacak biçimde ele alınmıştır. Mahkemenin bu yorumuna da katılmak olanaksızdır.

Anayasa Mahkemesinin tasarı veya teklifin gerekçesini ivedilikle veya öncelikle görüşme istemi gerekçesi olarak kabul etmesi, 1977 yılında verdiği iki kararla daha da ileri götürecektir. Anayasa Mahkemesine göre:

“Kanun tasarı ve tekliflerinin, belli süreler geçmeden gündeme alınmasına ve öncelikle ve ivedilikle görüşülmesine ilişkin önergelerin gerekçeye ve önemli neden koşuluna bağlı olması kuralları, birer içtüzük düzenlemesidir ve bu kurallar kaynağını doğrudan doğruya Anayasadan almış da değildir. Böyle olunca, Parlamentoda bu çeşit biçim kurallarına her uyulmayışta bir iptal nedeni oluşacağı kabul edilemez. ... Yasa tasarısının Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu

genel kurullarında, gerekçesiz önergelerle, belli süre geçmeden gündeme alınıp öncelikle ve ivedilikle görüşülmesinin sağlanmış olması, Meclislerin içtüzüklerine bir aykırılık oluştursa da, bu husus bir iptal nedeni sayılmamak gerekir”³¹⁸.

Artık içtüzük kurallarının dayanağına bakılmakta, içtüzük bir bütün halinde anayasal dayanağa sahip olsa da; paradoksal şekilde anayasadan dayanak almayan içtüzük kurallarının ihlal edilmesi tek başına iptal nedeni olarak görülmemektedir. Böylece anayasa hükümlerinin tekrarından ibaret olmayan içtüzük hükümlerinin, anayasal dayanağa sahip bulunmadıkları için ihlaline; bir başka deyişle hukuk dışı uygulamalara olanak tanınmaktadır. Halbuki 19.06.1973 gün ve 1742 sayılı 171 sayılı *Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu* iptal ederken içtüzüğe aykırılığı şöyle saptamaktadır:

“...c) 1742 sayılı Kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesinde İçtüzüğe aykırı tutumlar;

1742 sayılı Kanuna ilişkin tasarı Cumhuriyet Senatosundan Millet Meclisine geri geldikten sonra tasarının Genel Kurul görüşmelerinde İçtüzüğe aykırı davranışlar, yukarıda da değinildiği üzere, şöyle özetlenebilir:

aa) Tasarının tümü üzerinde görüşme açılıp maddelere geçilmesi kararlaştırılmadan doğrudan doğruya maddeler görüşülüp oylanmıştır.

³¹⁸ AYM'nin 10.03.1977 günlü, E.1976/51, K.1977/16 sayılı kararı, RG:25.06.1977/15977, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-016.htm> ve AYM'nin 12.05.1977 günlü, E.1977/4, K.1977/74 sayılı kararı, RG:18.06.1977/15970, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1977/K1977-074.htm>

bb) Yalnız öncelikle görüşme kararı alındığı ve ivedilik kararı verilmediği halde tasarı bir kez görüşülmüştür.

cc) Maddelerin görüşülmesi ve oylanması bittikten sonra tümü üzerinde lehte ve aleyhte konuşacak iki milletvekiline söz verileceği yolundaki İçtüzük kuralı yerine getirilmemiş ve tasarının tümü oya konulmamıştır.

...Bu durum dava konusu kuralları kapsayan kanunu temelsiz ve dayanaksız bırakır. Çünkü uyulmayan İçtüzük kuralı kanunların geçerliği için zorunlu belli başlı birkaç usul koşulundan biri ve başlıcasıdır. Bu nitelikte bir kurala uyulmaksızın çıkarılmış bir kanunun akıbetine bu aykırılığın etkisi olmadığı yolundaki bir görüş giderek tüm içtüzük kurallarının uygulanıp uygulanmamasını Yasama Meclislerinin takdirine bırakmaya varır ve Anayasanın 85. maddesinin birinci fıkrasının buyurucu hükmünü işlemez duruma getirerek uygulama dışı eder. Böylece bir tutumu haklı göstermeye ve hukuk açısından savunmaya olanak yoktur. ...Millet Meclisinin 1/9/1973 günü yürürlüğe giren İçtüzüğünde kanun tasarı ve tekliflerinin iki kez görüşülmesi ilkesinin bırakılmış ve tek görüşme yolunun tutulmuş bulunmasının 1742 sayılı Kanunun bu aykırılık yönünden hukuki durumunu etkilemesi düşünülemez. Çünkü bir kanunun biçim bakımından Anayasa'ya uygunluk denetiminde ancak o kanunun çıkarılması sırasındaki usul kuralları ölçü olarak kullanılabilir. ...tasarı ancak maddeler üzerindeki görüşme ve oylamalar bittikten sonra tümü üzerinde lehte, aleyhte konuşmak

isteyen bulunup bulunmadığının araştırılmasından, istekli varsa birer milletvekiline söz verilmesinden, daha sonra da tasarının tümünün, kesin kabulü saptanmak üzere, oya konulmasından oluşan bir üçüncü evre sonunda sonuca bağlanabilir. Bu evreye ilişkin içtüzük kuralları da bir kanunun geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte, uyulmaması o kanunun biçim yönünden iptali nedenini oluşturacak önemli ve esaslı biçim kurallarındandır. Bu son evrede de bir tasarının reddedilmesi olasılığı vardır ve milletvekillerini bu yetkilerini kullanmaktan yoksun bırakacak bir tutumun o kanunun değer ve geçerliğini ağırca etkileyeceği ortadadır”³¹⁹.

Mahkemenin içtihatlarında oluşan değişikliği, Teziç, üç üyenin görüş değiştirmesine bağlamaktadır. Aynı dönemde mahkemeye seçilen yeni üyenin eski içtihadı savunması da dikkatlerden kaçmamaktadır³²⁰.

³¹⁹ AYM'nin 14.03.1974 günlü, E.1973/33, K.1974/9 sayılı kararı, RG:17.06.1974/14918, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1974/K1974-009.htm>

³²⁰ Erdoğan Teziç (1980): s. 185.

SONUÇ

Devletin anlamı tarihsel süreçte pek çok değişikliğe uğramış, buyurma gücünün kaynağının gökten yere indirilmesiyle günümüzdeki haline dönüşüm başlamıştır. Hükümdarların, bugünkü anlamıyla halkın temsilcisi kabul edilemezse de, toplumun önde gelen kişileriyle fikir alışverişinde bulunmaları; bilge kişilerden oluşan kurulların toplanmasına, zamanla da toplumun temsilcilerinden oluşmaya başlayacak kurulların modern anlamda parlamentoları oluşturarak, iktidarı kullanan organlara dönüşmesine yol açacaktır. Halkın iktidarın kaynağı olarak görülmesi ve katılmasına ilişkin fikirler aydınlanma felsefesiyle hızlanacak; XVIII. Yüzyılın sonuna doğru ise üstün buyurma gücünün halka ait olduğu yönündeki demokratik meşruiyet teorileri modern devletin zaferini ilan edecektir.

Bir ülkedeki en üstün buyurma gücü, ya da egemenlik özünde tektir. Ancak ideal devleti arayan düşünürler, devlet fonksiyonlarını çeşitli bölümlere ayırarak farklı organlarca yerine getirilmesini önereceklerdir. Kişinin iktidar karşısında korunması için egemenliğin çeşitli parçalara bölünmesini ilk kez John Locke savunacak; Montesquieu da kuvvetler ayrılığına yasama-yürütme-yargı fonksiyonlarından oluşan şekli verecektir.

Devletin hukuki fonksiyonlarından yargının, bağımsız mahkemelerce yerine getirileceğine de kuşku yoktur. Ancak, sıra yasama ile yürütmeyi ayırmaya geldiğinde, benimsenen hükümet sistemine göre fonksiyonları yerine getiren organların ilişkileri ve dolayısıyla kuvvetler ayrılığı da değişik görünümlere

bürünmektedir. Yürütme organının doğrudan halkça seçildiği Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı olarak isimlendirilirken, hükümetin yasama organınca seçildiği ve yasamaya karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemler yumuşak kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemlerdir.

İster yumuşak, ister sert kuvvetler ayrılığı benimsensin, parlamentoların temel işlevleri aynıdır. Kanunları kabul etmek, bütçeyi onaylamak ve yürütmeyi denetlemek parlamentoların doğuşundan bu yana görülen ortak yetkileridir. Ancak, bu yetkiler, yasama fonksiyonunu tanımlamakta tek başına yeterli olamamaktadır. Yasama fonksiyonunu tanımlamak için maddi ve şekli olmak üzere iki ayrı ölçüt ileri sürülmüştür. Duguit tarafından savunulan maddi ölçüt, devletin hukuki fonksiyonlarını maddi mahiyetlerine göre; yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayırmaktadır. Bu ayırım içinde, yasama fonksiyonu, genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapmak, kurallar koymak olarak tanımlanmaktadır. Şu halde maddi ölçüt, idarenin düzenleyici işlemlerini maddi mahiyet itibariyle kanunlardan ayırmakta yetersiz kalmaktadır. Ayrıca yasama organının, maddi yönden bireysel işlem sayılması gereken, bir kişiye yönelik kanunlar çıkardığı, bazı kişileri belirli görevlere seçtiği ve meclis soruşturması örneğinde olduğu gibi maddi mahiyeti itibariyle yargı fonksiyonu içinde yer alması gereken işlemler yaptığı da görülmektedir. Maddi ölçütü yeterli bulmayan bir kısım düşünürler, devlet fonksiyonlarının maddi mahiyetlerine göre değil, fonksiyonları yerine getiren organlara ve işlemin yapılış şekillerine göre tanımlanması gerektiğini savunmuşlardır. Malberg'in savunduğu şekli ölçüte göre, yasama organından kanun adı altında ve kanunların hazırlanmasında belirlenen usullere uyularak çıkarılan her işlem kanun kuvvetindedir. Yine kanun ile idarenin düzenleyici işlemleri arasındaki

fark güç farkıdır. İdarenin işlemleri kanuna tabidir ve ancak kanunların yürütülmesi için yapılabilir.

Kuvvetler ayrılığı, Cumhuriyet Döneminde, 1924 Anayasasıyla uygulanmaya başlanmıştır. İlk bakışta, bu anayasada kuvvetlerin TBMM’de toplandığından hareket ederek, kuvvetler birliğinin kabul edildiği söylenebilir. Ancak, yürütme yetkisinin ayrı bir organca kullanılacağına düzenlenmesi suretiyle kuvvetler ayrılığı gerçekleştirilmiştir. Üstelik, yürütme yetkisinin doğrudan Anayasadan kaynaklanması sebebiyle, TBMM’nin yürütme organı yerine geçerek idari işlemler yapabilmesi mümkün değildir. Yürütme organının mahfuz bir düzenleme alanı bulunmadığı gibi; işlemlerinin de mutlaka kanuni bir dayanağa sahip olması gerekmektedir. Bu durum, 1961 Anayasasında da büyük ölçüde korunmuştur. Türk Anayasa geleneğinden önemli bir sapma, 1971 anayasa değişiklikleriyle Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu sapmaya, KHK’ler ile yürütme organına yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapma imkanının tanınması yol açmıştır.

1982 Anayasası, egemenliğin Türk Milletine ait olduğunu ve Anayasanın koyduğu esaslar çerçevesinde yetkili organlarca kullanılacağını düzenlemiştir; yasama yetkisinin TBMM’ne ait olduğunu belirlemiştir. Ancak 1982 Anayasasında yasama yetkisinin açık bir tanımı bulunmamaktadır. Anayasamızın *TBMM’nin Görev ve Yetkileri* başlığını taşıyan 87nci maddesi ışığında değerlendirme yaptığımızda; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak başta olmak üzere, hem 87nci, hem de anayasanın diğer maddelerinde öngörülmuş görev ve yetkilerin yasama yetkisi kapsamına girdiği açıktır. Şu halde 1982 Anayasasının şekli ölçütü kabul ettiği rahatlıkla söylenebilir.

Yasama yetkisinin genellik, ilkellik (aslilik) ve devredilmezlik olmak üzere üç temel özelliği vardır. Genellik, kanunla düzenlemeye gidilebilecek alanın konu yönünden sınırlanmadığı anlamına gelir. Genelliğin kapsamında; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlemesi dışında, yürütmeye bırakılmış mahfuz bir düzenleme sahasının bulunmadığı ve yasa koyucunun bir alanı istediği kadar ayrıntılı düzenleyebileceği hususları da yer alır. İlkellik, yasama organının bir alanı arada başkaca bir işlem bulunmadan, asli olarak düzenleyip, hukuk alanına dahil edebilmesidir. Ülkemizde de yasama ile yürütme fonksiyonları arasındaki en önemli fark burada belirir. Yürütme organı kanuna dayanmayan hukuki işlem yapamaz. Kamu hukukunda hiçbir devlet organı, anayasa ve kanunlardan aldığı yetkileri ilgili metinlerde açık bir izin bulunmadıkça, başka bir organa devredemez. Anayasamızın 7nci maddesinde de yasama yetkisinin devredilemeyeceği düzenlenmiştir.

Yasama organının işlemleri, genel olarak kanun ve parlamento kararı olmak üzere iki temel kategoriye ayrılır. Bir başka deyişle TBMM, iradesini ya kanun ya da parlamento kararı şeklinde ortaya koyar. Ancak uygulamada kanun ya da parlamento kararına vücut vermeyen işlemlerle de karşılaşmak olasıdır. Şekli ölçütü kabul eden 1982 Anayasasına göre, kanun, TBMM'nce kanun adı altında ve kanun için öngörülmüş şekil şartlarına uygun olarak yapılmış işlemdir. Diğer yasama işlemi kategorisini oluşturan parlamento kararlarının, konu ve nitelik bakımında çeşitliliğe sahip bulunması, hem tasnife hem de maddi yönden bir tanım yapmaya izin vermemektedir. Doktrinde parlamento kararlarını kanunlardan ayırt etmeye çalışan yazarlar; parlamento kararının iki meclisli bir parlamentoda sadece tek bir meclisin iradesinden, kanunun ise parlamentonun iradesinden doğduğuna işaret ederler. Ne

var ki böyle bir yaklaşım, tek meclisli parlamentolarda ve çift meclisli olup, iki meclisin birlikte toplandığı durumlarda, 1961 Anayasasında meclis soruşturması veya sıkıyönetimin onanması hallerinde olduğu gibi, işe yaramamaktadır. Bu noktada kanunların yürütme organınca ısdar edilmesi ayırıcı bir özellik olmaktadır. Kavram olarak ısdar, cumhurbaşkanının, kanunun varlığını tespit eden ve uygulanması için idareye emir veren bir işlemidir. İki yönü bulunan tanım, Türk hukukunda yalnız uygulama emri ve duyuruyu kapsayan yönüyle kabul edilmiş tek bir yayım işlemidir. Görüldüğü üzere Türk hukukunda parlamento kararlarını, olumsuz biçimde, TBMM'nin kanun dışındaki bütün işlemleri olarak tanımlamak mümkündür.

Yasama meclislerinin bütün bu işlevlerini yerine getirirken uyacakları kuralları gösteren hukuk kurallarına içtüzük denir. Anayasamızın 95nci maddesi TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini düzenlemiştir. Böyle bir hüküm olmasa bile, meclisin kendi içtüzüğünü yapma yetkisine sahip olduğu kabul edilmelidir. Parlamentoların içtüzüklerini bizzat kendilerinin yapması, diğer devlet organları karşısındaki bağımsızlıklarının sembolüdür.

Yasama meclisi içtüzüğü, her şeyden önce bir parlamento kararıdır. Meclisin iç işleyişini düzenlemesi sebebiyle, şeklen bir parlamento kararı olması zorunluluktur. Yasama organının diğer devlet organları karşısındaki bağımsızlığını korumak için, yapım sürecine başka herhangi bir organın karışmadığı parlamento kararı tek yol haline gelmektedir.

İçtüzük, ilke olarak yapıldığı meclisi bağlar. Dolayısıyla yeni seçilen meclisler eski içtüzüğü uygulamak zorunda değildir. Ancak pratik nedenlerle; ülkenin çözüm bekleyen sorunları karşısında, hele elde uygulaması oturmuş bir

içtüzük varsa, yeni bir içtüzük yapmakla vakit kaybedilmeyip eski içtüzüğün uygulanması doğaldır. Bu husus, yeni seçilen meclisçe yasama dönemi başında alınacak bir kararla tespit edilebileceği gibi; herhangi bir karar alınmadan eski içtüzüğün uygulanmaya devam edilmesi suretiyle de zımni olarak kabul edilebilir.

Öte yandan, içtüzüğü salt meclisin iç işleyişiyle sınırlı görmek, toplum üstünde yaratacağı etkileri göz ardı etmek mümkün değildir. Demokratik bir düzenin yasama meclisinin de demokratik usullerle çalışması gerekir. Bunun için de, yasama faaliyetlerinin usul ve esaslarını düzenleyen içtüzüklerin, iktidar-muhalefet ilişkisinin parlamento çatısı altında dengeli bir biçimde yürümesini sağlayacak özellikte olması gerekmektedir. Parlamentoların işlevlerini etkili biçimde yerine getirmesi, parlamento içi demokrasinin sağlanmasıyla doğru orantılıdır.

Parlamentoların iç çalışmalarına ilişkin her konuyu karara bağlamaları varlık nedenlerinin bir sonucudur. Ancak, yasama organı kimi zaman içtüzük düzenlemesi niteliğindeki hükümlere kanunlarda da yer verebilmektedir. Türk hukukunda yasama organının düzenleme alanı sınırsızdır. Anayasaya uygun olmak kaydıyla her alanda düzenleme yapabilir; yalnız yargı organı yerine geçerek yargılama işlemleri ve yürütme organı yerine geçerek idari işlemler yapamaz. İşte meclisin yapamayacağı bir diğer işlem de, iç çalışmalarını kanunla düzenlemektir. Anayasamızın 95nci maddesi uyarınca, TBMM çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürütmek zorundadır. Meclis çalışmalarının kanunla düzenlenmesi, kanunun uygulanmasından doğacak işlemlerin denetim dışı kalmasına yol açabilir. İçtüzük düzenlemesi niteliğinde hükümler içeren bir kanunun anayasa aykırı olmadığı tespit edildiğinde; kanunun uygulanmasından doğacak sorunlarda bir daha Anayasa

Mahkemesi'nin denetimi mümkün olmayacağı gibi, kanuna uygun olmayan kararların hukuki rejimi de sorun yaratacaktır.

Yasama fonksiyonu, kanun yapma yetkisiyle birlikte yürütmeyi denetleme yetkisini de içermektedir. Parlamenter hükümet sistemini benimsemiş ülkemizde meclis çoğunluğuna sahip hükümetin, 1960 öncesi dönemde örnekleri görüldüğü gibi, antidemokratik uygulamalara gitmesi, meclisi tek sesli hale getirmesi, çoğunlukçu demokrasi uygulaması, parlamentonun işlevlerini gerektiği şekilde yerine getirememesine yol açacak ve rejimi yozlaştıracaktır. Demokratik bir görünüme sahip olsa da; meclis içerisinde fiili tek parti rejimi kurulması, ister istemez ülkenin politik hayatını da etkileyecektir. Bunu engellemek için, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm teknikleri uygulanarak, maddi anlamda içtüzük hükümlerine anayasalar düzeyinde yer verilmeye başlanmıştır.

İçtüzük, taşıdığı öneme binaen, parlamento kararları içerisinde Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi kılınan üç karardan biridir. Meclislerin sessiz anayasalarının yürürlükteki anayasayı devre dışı bırakmasını önlemek için yargısal denetimin zorunlu olduğu iddia edilebilir. Meclis içinde demokrasinin korunması olduğu kadar, üçüncü kişilere yönelik hükümlerin parlamento kararları vasıtasıyla alınmasını da önlemek için, anayasa yargısını kabul etmiş sistemlerde bunu olağan karşılamak gerekir. Anayasa Mahkemesi de geliştirdiği eylemli içtüzük değişikliği prensibiyle; adı içtüzük değişikliği olmasa bile, içtüzükte uygulamayla değişiklik getiren kararları denetlemekte ve anayasaya aykırı gördüklerini iptal etmektedir. Bununla bağlantılı olarak, içtüzüğe aykırı parlamento kararlarının iptalinde, Anayasamızın 95nci maddesindeki TBMM'nin çalışmalarını kendi yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürüteceği kuralı dayanak olmaktadır.

Mevcut içtüzüğün ihtiyaçları karşılamadığından hareket eden Meclis Başkanlığı bir içtüzük taslağı hazırlamış ve Genel Kurula sunmuştur. Çalışmamız esnasında da tespit ettiğimiz, birbiriyle çelişen içtüzük hükümleri ve hatta anayasayla çatışan hükümlerin ayıklanması olumludur. Osmanlı-Türk parlamentoculuğu da, dünya parlamentoculuğu gibi sürekli bir içtüzük değişikliği çalışması yapmakta fakat çalışmaların sonuçlanma oranı çok düşük olmaktadır. Uygulanmakta olan içtüzüğü bir kenara atarak, yeni baştan içtüzük hazırlama çabalarının olumlu sonuçlar vermesi söz konusu değildir. Teamüllerin hayati öneme sahip bulunduğu meclis çalışmalarında ister istemez önceki uygulamaları göz önünde tutmak gerekecektir. Aksi takdirde birbiriyle çatışan hükümler çabucak ortaya çıkacak, tekrar içtüzük değişikliği çalışmalarına başlanacaktır.

KAYNAKÇA

- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, KÖKER, Levent (2004a) *İmparatorluktan Tanrı Devletine*, Ankara: İmge Kitabevi.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, KÖKER, Levent (2004b) *Tanrı Devletinden Kral-Devlete*, Ankara: İmge Kitabevi.
- AKIN, İlhan F. (1987) *Kamu Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.
- AKŞİN, Sina (1970) “Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı”, *AÜSBF Dergisi*, C. 25, S. 1, s. 19–39.
- ALDIKAÇTI, Orhan (1982) *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul: İÜ Yayını.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1997) *Anayasa Yargısı*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- ALPASLAN, Şükrü (1977) “İçtüzüklerin Hukuki Niteliği ve Anayasa Yargısındaki Yeri”, *Hirsch Armağanı - İÜHF Mecmuası*, C. 42, S. 1–4, s. 61–83.
- ALTUĞ, Yılmaz (2003) *Parlamento Hukuku*, İstanbul: Çağlayan Kitabevi.
- ANADOL, Cemal (2004) *Türk Siyaset Tarihinde Demokrat Parti*, İstanbul: Yeni Kuvayı Milliye Yayınları.
- ARMAĞAN, Servet (1972) *Memleketimizde İçtüzükler*, İstanbul: İÜHF Yayını.
- ARSEL, İlhan (1961) *Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları (Ders Notları)*, Ankara.
- ARSLAN, Zühtü (2005) *Anayasa Teorisi*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- ATAR, Yavuz (2000) *Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Konya: Mimoza Yayınları.

- ATAR, Yavuz (2005) *Türk Anayasa Hukuku*, Konya: Mimoza Yayınları.
- AYBAY, Rona (1978) “Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *1876–1976 Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, s. 283–314.
- BAKIRCI, Fahri (2000) *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- BAŞGİL, Ali Fuat (1960) *Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Müesseseleri CiltII*, İstanbul: Baha Matbaası.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (1998) *Parlamentonun Krizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, AÜSBE.
- BEYME, Klaus von (2000) *Parliamentary Democracy*, London: Macmillan Press Ltd.
- BİLİK, Erol (1951) “İngiltere’de 18 ve 19ncu Yüzyıllarda Parlamento Hükümeti ve Anayasa Islahatı”, *AÜHF Dergisi*, C. 8, S. 1–2, s. 439–453.
- BOZKURT, Gülnihal (1995) “Osmanlı Devletinde Parlamentonun Evrimi”, *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, s. 80–88.
- BUTT, Ronald (1991) *A History of Parliament The Middle Ages*, London: Constable.
- ÇAĞAN, Nami (1982) *Vergilendirme Yetkisi*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- DURAN, Lütfi (1975) “Kanun Hükümünde Kararname”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 2, s. 3-19.
- ERDOĞAN, Mustafa (2002) *Anayasa ve Özgürlük*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- ERDOĞAN, Mustafa (2004) *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ankara: Adres Yayınları.
- ERDOĞAN, Mustafa (2005) *Anayasal Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

- EROĞUL, Cem (1970) *Demokrat Partinin Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara: AÜSBF Yayını.
- EROĞUL, Cem (2004) *Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş)*, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- EROĞUL, Cem (2005) *Çağdaş Devlet Düzenleri (Almanya, Amerika, Fransa, İngiltere)*, Ankara: Kırilangıç Yayınevi.
- ESEN, Bülent Nuri (1972) *Anayasanın Anayasa Mahkemesince Yorumlanması*, Ankara: AÜHF Yayını.
- EZHERLİ, İhsan (1992) *Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Osmanlı Meclisi Mebusanı*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları.
- GÖZLER, Kemal (2000a) *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, Kemal (2000b) *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, Kemal (2004a) *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, Kemal (2004b) *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TUTUM, Cahit (1975) “Yasa Gücünde Kararnameler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 1, s. 3-7.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2005) *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜNDAY, Metin (1999) *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- GÜNEŞ, Turan (1965) *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara: AÜSBF Yayını.
- GÜRİZ, Adnan (1999) *Hukuk Başlangıcı*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

HABERMAS, Jorgen (2003) *Kamusal Dönüşümü*, çev. Tanıl Bora, Mithat Sancar, İstanbul: İletişim Yayınları.

HEPER, Metin (1990) “Türkiye’nin Siyasal Gelişmesi İçinde Parlatonun Yeri”, *6. Milli Egemenlik Sempozyumu TBMM ve Milli Egemenlik*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, s.14–20.

İBA, Şeref (2001) *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

İBA, Şeref (2003) “Parlaton Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları”, *AÜHF Dergisi*, C. 52, S. 1, s. 147–165.

İBA, Şeref, BOZKURT, Rauf (2004) *100 Soruda Parlaton (Parlaton Hukukuna Giriş)*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

İBA, Şeref (2005) “85. Yılında TBMM ve Nisab-ı Müzakere Kanunu”, *Meclis Bülteni*, S. 118, s. 42-43.

İBA, Şeref (2006) *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Ankara: Turhan Kitabevi.

İLAL, Ersan (1969) “Magna Carta”, *İÜHF Mecmuası*, C. 34, S. 1–4, s. 210–242.

İNALCIK, Halil (1962a) “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu”, *Bellelen*, C. 38, S. 112, s. 603–622.

İNALCIK, Halil (1962b) “Tanzimat’ın Uygulanması”, *Bellelen*, C. 38, S. 112, s. 623–649.

KABOĞLU, İbrahim Özden (2000) *Anayasa Yargısı*, Ankara: İmge Kitabevi.

KABOĞLU, İbrahim Özden (2005) *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul: Legal Yayıncılık.

KANADOĞLU, O. Korkut (2004) *Anayasa Mahkemesi*, İstanbul: Beta Yayınları.

- KAPANİ, Münci (1960) *İngiliz Demokrasisine Bakışlar*, Ankara: Forum Yayınları.
- KAPANİ, Münci (1993) *Kamu Hürriyetleri*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- KAPANİ, Münci (1999) *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer (1982) *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara: AÜHF Yayını.
- KARPAT, Kemal H. (1967) *Türk Demokrasi Tarihi Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller*, İstanbul: İstanbul Matbaası.
- KIRATLI, Metin (1966) *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu)*, Ankara: AÜSBF Yayını.
- KOÇAK, Mustafa (2006) *Devlet ve Egemenlik*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- KUBALI, Hüseyin Nail (1971) *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler)*, İstanbul: İÜHF Yayını.
- KUMAŞ, Rahmi (1985) *Parlamentonun Boyutları*, İstanbul: Çağdaş Yayınları.
- KUZU, Burhan (1985) *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul: Üçdal Neşriyat.
- KUZU, Burhan (1987) *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- LAUNDY, Philip (1989) *Parliaments In The Modern World*, Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.
- LIJPHART, Arend (1995) *Çağdaş Demokrasiler*, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara: Yetkin Yayınları.
- MACKENZIE, Kenneth (1950) *The English Parliament*, Middlesex: Pelican Books.
- MICELI, Vincenzo (1946) *Modern Parlamentolar*, çev. Atıf Akgüç, Ankara: Ulus Basımevi.

MONTESQUIEU (1998) *Kanunların Ruhu Üzerine I*, çev. Fehmi Baldaş, İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.

MOSCA, Gaetano (1948) “Magna Carta’dan 20’nci Asra Kadar İngiliz Anayasa Hareketleri”, çev. Mukbil Özyörük, *AÜHF Dergisi*, C. 5, S. 1-4, s. 33-58.

MUMCU, Ahmet (1978) “Osmanlı Devletinde 1876 Anayasasına Değın Temel Hak ve Özgürlükler ile 1876 Anayasasının Temel Yapısı”, *1876-1976 Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneğı Yayını, s. 31-47.

MUMCU, Ahmet (1986) “1924 Anayasası” , *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. 2, S. 5, s. 383-399.

NOVICK, Peter (1968) *The Resistance Versus Vichy*, London: Chatto and Windus Ltd.

ONAR, Erdal (1977) *Meclis Araştırması*, Ankara: AÜHF Yayını.

ONAR, Erdal (1990) “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Denetim İşlevi”, *6. Milli Egemenlik Sempozyumu*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, s. 28-60.

ONAR, Erdal (1995) “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü”, *Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, s. 43-56.

ONAR, Erdal (1997) “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, *Anayasa Yargısı*, C. 14, s. 387-469.

ONAR, Erdal (2003) *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler*, Ankara, 2003.

- ORTAYLI, İlber (2004) *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- ÖZBUDUN, Ergun (1968) “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, *AÜHF Dergisi*, C. 25, S. 1-2, s. 59-79.
- ÖZBUDUN, Ergun (1979) “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *AÜHF Dergisi*, C.36, S. 1-4, s. 3-26.
- ÖZBUDUN, Ergun (1990) “Siyasal Kurumsallaşma Açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi” , *TBMM 6. Milli Egemenlik Sempozyumu TBMM ve Milli Egemenlik*, Ankara, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, s. 21-27.
- ÖZBUDUN, Ergun (2004) *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÖZÇELİK, Selçuk (1984) *Anayasa Hukuku Umumi Esaslar*, İstanbul: Beta Yayınları.
- ÖZTÜRK, Kazım (1966) *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Cilt II*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1999) *Toplum Sözleşmesi*, çev. Alpagut Erenuluğ, Ankara: Öteki Yayınevi.
- RUMPF, Christian (1995) *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, Ankara: Friedrich-Naumann Vakfı Yayını.
- RUSSELL, Bertrand (1972) *Batı Felsefesi Tarihi C.II*, çev. Muammer Sencer, Ankara: Bilgi Yayınları.
- SABINE, George (1969) *Siyasal Düşünceler Tarihi Eski Çağ - Orta Çağ*, Ankara: AÜSBF Yayını.

SAĞLAM, Fazıl (1984) “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *Anayasa Yargısı*, C. 1, s. 261-271.

SARICA, Murat (1969) *Fransa ve İngiltere’de Emredici Vekaletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş*, İstanbul: İÜ Yayını.

SENCER, Muzaffer (1990) “İnsan Hakları Açısından İngiliz Devrimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 2, s. 3–21.

SOYSAL, Mümtaz (1969) *Anayasaya Giriş*, Ankara: AÜSBF Yayınları.

TAN, Turgut (1984a) “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, *Anayasa Yargısı*, C. 1, s. 31-47.

TAN, Turgut (1984b) “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 17, S. 4, s. 33-47.

TANİLLİ, Server (1993) *Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*, İstanbul: Cem Yayınevi.

TANÖR, Bülent (2004) *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: YKY.

TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2004) *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.

TEZİÇ, Erdoğan (1972a) *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İstanbul: İÜHF Yayını.

TEZİÇ, Erdoğan (1972b) “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 5, S. 1, s. 3-14.

TEZİÇ, Erdoğan (1980) *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul: İÜHF Yayını.

TEZİÇ, Erdoğan (1989) “Kanun ve TBMM Kararı”, *Anayasa Yargısı*, C. 5, s. 121–130.

TEZİÇ, Erdoğan (2004) *Anayasa Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.

TOMBS, Robert (1996) *France 1814-1914*, New York and London: Longman.

TUNAYA, Tarık Zafer (1978) “İkinci Meşrutiyet’in Siyasal Hayatımızdaki Yeri”, *1876–1976 Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, s. 75–131.

TUNAYA, Tarık Zafer (1980) *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul: İÜHF Yayını.

TUNAYA, Tarık Zafer (1998) *Hürriyetin İlanı (İkinci Meşrutiyetin Siyasi Hayatına Bakışlar)*, İstanbul: Yenigün Basın ve Yayıncılık.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı - KARAL, Enver Ziya (1988) *Osmanlı Tarihi C.VII*, Ankara: TTK Yayını.

ÜÇOK, Coşkun (1978) “1876 Anayasasının Kaynakları”, *1876–1976 Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı*, Ankara, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, s. 1–30.

YEŞİL, Ahmet (1988) *Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş*, Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.

YÜCEKÖK, Ahmet N. (1968) “19. yüzyıl Toplumsal Sorunları Karşısında İngiliz Siyasi Partilerinin Evrimi”, *SBF Dergisi*, C. 22, S. 4, s. 267-292.

YÜCEKÖK, Ahmet N. (1983) *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, Ankara: AÜSBF Yayını.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (1996) *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul: Beta Yayınları.

ÖZET

Parlamentolar, günümüz demokrasilerinin vazgeçilmez kurumları arasında yer almaktadır. Halkın temsilcilerinden oluşan kurulların yasama yetkisini kazanmaları görece uzun bir süreç sonunda gerçekleşmiştir. Çalışmamıza konu edindiğimiz içtüzük, parlamentoların nasıl çalışacaklarına ilişkin kuralları ihtiva eden metinlerdir. Çalışmamız, parlamentonun işleyişini düzenleyen içtüzüğün hukuki mahiyetini belirlemeyi amaçlamıştır. Bu belirleme yapılırken ilk önce, yasama fonksiyonu ve işlemleri tanımlanmıştır. Böylelikle, içtüzüğün yasama işlemleri arasındaki konumu tespit edilmiştir. Gelişim süreci devam eden parlamentolar ile birlikte içtüzükler de değişmeye devam etmektedir. Bu nedenle, çalışmamızda, Osmanlı-Türk parlamentoculuğunda içtüzüğün tarihsel gelişimine yer verilmiştir.

İçtüzük, dar ve geniş olmak üzere iki anlama sahiptir. Dar anlamda içtüzük; içtüzük adı altında, tek bir metin halinde, sistematik biçimde yapılmış düzenlemedir. Geniş anlamda içtüzük ise; dar anlamda içtüzükle birlikte, meclisin çalışmalarına ilişkin hükümler içeren metinleri, mahkeme kararlarını ve taşıdığı özel önem sebebiyle sıklıkla uygulama alanı bulan teamülleri kapsar. İçtüzük, Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi tutulmuş parlamento kararları arasındadır. Bunun nedeni, içtüzüğün, meclis çoğunluğunun elinde muhalefeti susturucu hatta yok edici bir silaha dönüşmesinin engellemesi isteğidir. Dolayısıyla çalışmamızda, Anayasa Mahkemesinin içtüzükle ilgili kararlarına da yer verilmiştir.

Bu tezin en önemli sonucu, her seçilen yeni meclisin kendi içtüzüğünü yapma hakkına sahip olduğudur. Diğer bir sonuç, içtüzüğün, şekli açıdan bir parlamento kararı olmasının zorunluluğudur. Vardığımız son sonuç, sadece meclisin işleyişini düzenleyen hükümler ihtiva etmesi gereken içtüzük ile vatandaşları bağlayıcı veya yükümlülük getirici kuralların getirilemeyeceğidir.

SUMMARY

Parliaments are one of the indispensable institutions of modern democracies. Boards which comprise representatives of communities have got the power to legislate at the end of relatively long process. Standing Orders that is the subject of our thesis are the texts which comprise the rules how the parliaments works. Main aim of our thesis is to clarify the juridical character of standing orders of the parliament. In order to clarify the juridical character of standing orders, firstly the legislative function and acts are defined. By this way, the position of standing orders through the legislative acts is fixed. As the parliaments continue to make progress, the standing orders are also continue to develop. So that, our thesis include the historical evolution of the standing orders in Ottoman-Turkish parliamentarism.

Standing orders have two meaning which are narrow and wide. The narrow meaning of standing orders is the text of a systematic order. The wide meaning of standing orders contains various types of legal texts about how parliament works, decisions of courts and the traditions which occasionally take place in practice with the narrow meaning of standing orders. Standings orders are one of the parliament acts that is under the control of Constitutional Court. The reason of this control is to prevent standing orders of the parliament to become a dictatorial gun in the hands of majority. Consequently, we analyze the decisions of Constitutional Court regarding standing orders in our thesis.

The most important conclusion of this thesis is every recently elected parliament have the right to make its own standing orders. Another conclusion is that

Standing Orders must be a formal parliament order. The last conclusion is that provisions which binds and obligates citizens cannot be regulated by Standing Orders which must include provisions about the process of parliament.