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

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO KARARLARININ HUKUKİ REJİMİ

Doktora Tezi

ABBAS KILIÇ

Ankara, 2019

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

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO KARARLARININ HUKUKİ REJİMİ

Doktora Tezi

ABBAS KILIÇ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Bülent ALGAN

Ankara, 2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Abbas KILIÇ

TÜRKİYE'DE PARLAMENTO KARARLARININ HUKUKİ REJİMİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Bülent ALGAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	İmzası
Doç. Dr. Bülent ALGAN (Danışman)	
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	
Dr. Öğr. Üyesi Nur ULUŞAHİN	
Dr. Öğr. Üyesi Hasan Seçim SUBAŞI	
Dr. Öğr. Üyesi M. Artuç Arıkoğlu	

Tez Sınavı Tarihi 05.07.2019

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Doç. Dr. Bülent ALGAN danışmanlığında hazırladığım "Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi (Ankara, 2019)" adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:15.07.2019
Adı-Soyadı ve İmza
Abbas KILIÇ

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **İ**
KISALTMALAR CETVELİ ..... **İV**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL OLARAK PARLAMENTO KARARLARI

I. "PARLAMENTO" VE "PARLAMENTO KARARI" KAVRAMLARI **5**
A. Parlamento Kavramı, Parlamentonun Demokrasi Açısından Önemi ve İşlevleri 5
1. "Parlamento" Kavramı 5
2. Parlamentonun Demokrasi Açısından Önemi 9
3. Parlamentonun İşlevleri 11
B. "Parlamento Kararı" Kavramı 22
C. Parlamento Kararlarının Hukuki Niteliği 28
II. PARLAMENTO İŞLEMİ OLARAK PARLAMENTO KARARI **32**
A. Parlamento Kararlarının İşlem Kuramı Açısından Değerlendirilmesi 32
B. Parlamento Kararlarının Parlamentonun Diğer İşlemlerinden Ayırt Edilmesi 43
1. Kanun 46
2. Diğer (Adsız/İsimsiz) İşlemler 57
C. Bir Parlamento Kararı Türü Olarak "İçtüzük" 66
D. Teamüllerin Parlamento Kararlarındaki Yeri ve Önemi 74
III. PARLAMENTO KARARLARININ ÇEŞİTLİ KURUMLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ **81**
A. Parlamento Kararlarının İktidar-Muhalefet İlişkilerindeki Yeri 82
B. Parlamento Kararlarının Milletlerarası İlişkilerdeki Yeri 88
IV. PARLAMENTO KARARLARININ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ **94**
A. 1876 Kanun-i Esasi Dönemi 94
1. I. Meşrutiyet Dönemi 94
2. II. Meşrutiyetin İlanı ve 1909 Kanun-u Esasi Değişiklikleri 101
B. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılması ve 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Dönemi 102
C. 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Dönemi 109
D. 1961 Anayasası Dönemi 116

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTO KARARLARI

I. PARLAMENTO KARARLARININ TABİ OLDUĞU AYRIMLAR 121

A. Normatif Dayanaklarına Göre Parlamento Kararları 121

B. Kapsam ve Konularına Göre Parlamento Kararları 128

B. Denetim Ölçütüne Göre Parlamento Kararları 131

C. Yayımlanma Ölçütüne Göre Parlamento Kararları 132

D. Görüşme Açılıp Açılmamasına Göre Parlamento Kararları 134

II. PARLAMENTO KARARLARININ KABUL EDİLME USULÜ (KARAR TEKNİĞİ) 136

A. Kararın Getiriliş Usulü 136

1. Milletvekilleri ve Siyasi Parti Grupları Tarafından 138

2. Danışma Kurulu Tarafından 143

3. TBMM Başkanı ve TBMM Başkanlık Divanı Tarafından 149

4. Yürütme Organı Tarafından 159

B. Komisyon Aşaması 161

C. TBMM Genel Kurulunun Gündemi, Oylama ve Oylama Türleri 169

1. Gündem 169

2. Toplantı ve Karar Yeter Sayıları 171

3. Oylama Türleri 176

D. Parlamento Kararlarının Yayımlanması 180

E. Parlamento Kararlarının Yürürlüğü 184

III. PARLAMENTO KARARLARININ DÜZENLEME ALANI 186

A. TBMM'nin İç Çalışma Düzenine Yönelik Kararlar 188

1. Yasama Dönemi ve TBMM Seçimlerine İlişkin Kararlar 191

2. TBMM'nin Tatil ve Ara Verme Kararları 195

3. TBMM Görüşmelerinin Açıklığı ve Kapalı Oturum Kararı 197

4. TBMM Üyelerine İlişkin Parlamento Kararları 200

a. Yasama Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı ve Disiplin Cezaları 200

i. Yasama Sorumsuzluğu 200

ii. Yasama Dokunulmazlığı 202

iii. Disiplin Cezaları 205

b. Milletvekilliğinin Düşmesi Konusundaki TBMM Kararları 207

i. İstifa 207

ii. Kesin Hüküm Giyme ve Kısıtlanmanın Ayrıksı Niteliği 211
iii. Devamsızlık 212
iv. Milletvekilliği ile Bağdaşmayan Bir Görev veya Hizmetin Sürdürülmesinde Israr Edilmesi 216
B. TBMM'nin Yürütme Organı ile İlişkileri ve Askeri Faaliyetler Çerçevesinde Aldığı Kararlar 219
C. TBMM'nin Çeşitli Mercilere Üye Seçimine İlişkin Kararlar 228

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PARLAMENTO KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

I. YARGISAL DENETİMİN ANLAMI VE DEMOKRATİK DEVLET VE HUKUK DEVLETİ İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTO KARARLARININ ANAYASAYA UYGUNLUĞUNUN YARGISAL DENETİMİ 236

II. 1982 ANAYASASI'NDA DENETLENECEĞİ AÇIKÇA BELİRTİLEN PARLAMENTO KARARLARI 241

III. 1982 ANAYASASI'NDA DENETLENECEĞİ BELİRTİLMEYEN PARLAMENTO KARARLARI 257

IV. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI İLE OLUŞTURULAN "EYLEMLİ İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ" NİTELİĞİNDEKİ KARARLARIN DENETİMİ 268

SONUÇ 287

KAYNAKÇA 295

ÖZET 317

ABSTRACT 318

KISALTMALAR CETVELİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AY.	Anayasa
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
DDK	Dava Daireleri Kurulu
Ed.	Edition
HSK	Hâkimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İçt.	İçtüzük
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
MGK	Milli Güvenlik Konseyi
MBK	Milli Birlik Komitesi
m.	madde
No:	Numara
p.	paper
par.	Paragraf
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	sayfa
S.	Sayı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
vba	Vurgu bana ait.
Vol.	Volume

GİRİŞ

Hukuki işlemler, hukuk düzeni tarafından öngörülen belirli bir hukuki sonuca yönelen irade açıklamalarıdır. Bir hukuki işlemin varlığından söz edilebilmesi için, hukuk kişisinin iradesinin bulunması, bunu açıklaması ve bu iradenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik olması gerekmektedir.[1] Hukuk düzeninde, hukuki işlemler "gerçek kişiler" ve "tüzel kişiler" tarafından kabul edilirler. Devlet de "gerçek kişiler"den[2] ayrı bir kurumsal tasarım olarak, asli iktidar ve yetkilerle en geniş kapsamlı örgütlenmeye sahip tüzel kişidir.[3]

"Kurumlar kurumu" olarak devleti diğer tüzel kişilerden ayıran husus, iktidarının kapsamı, hukuki düzenleme yetkisinin alanı ve zorla uygulama kabiliyetidir. Vatandaşlar ile kurduğu siyasi ve hukuki bağ, Anayasal hükümler çerçevesinde sahip olduğu görev ve yetkiler, organlarının faaliyet düzenini belirlemektedir. Bu anlamda, yöneten-yönetilen ilişkilerinde, yönetilenlerin istek ve kanaatlerine uygun olmak üzere karar verme süreci, devlet aygıtının işleyişine meşruiyet kazandırma işlevi görmektedir.[4] Bu işleyiş aynı zamanda "devletin fonksiyonları" ve bu anlamda "devletin organlarının fonksiyonları" teorisinin neticesidir. Devletin faaliyetlerinin konusu, devlet gücünü açığa vurma ve kullanma biçimleri olup, bunu gerçekleştirme aracı ise "devlet organlarının hukuki işlemleri"dir. Bu işlemlerin hukuki analizi pozitif hukuktan kaynaklanan ve her biri bir fonksiyona bağlı olan işlemlerin hukuki rejim kategorilerini kurmak ve açıklamaktır. Bu sebeple, "devlet işlemleri hukuki teorisi" gerçekte "devlet organları işlemlerinin hukuki teorisidir".[5]

Anayasal organların temel fonksiyonları, "irade beyanında bulunma yetkisi" sonucu ortaya çıkmaktadır. Nitekim "yetki" bir kimseye hukuken tanınan bir yetenektir. Kamu hukukunda, devlet organları ve kamu görevlileri kaynağını anayasadan alarak, anayasada öngörülen sınırlar

---

[1] Ahmet M. KILIÇOĞLU (2017), **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 60-69; Selahattin Sulhi TEKİNAY/ Sermet AKMAN/ Haluk BURCUOĞLU/ Atilla ALTOP (1993), **Tekinay Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 38-40; Kemal OĞUZMAN (2017) **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Cilt: I, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s. 141 vd.; Jale AKİPEK/ Turgut AKINTÜRK/ Derya ATEŞ KARAMAN (2014), **Türk Medeni Hukuku, Başlangıç Hükümleri ve Kişiler Hukuku**, Birinci Cilt, Beta Yayınları, İstanbul, s. 283.

[2] Yahya Kâzım ZABUNOĞLU (1973), **Kamu Hukukuna Giriş**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 131-134. Gerçek kişiler, insanlardır. Hukuk düzeni tarafından yaratılan ve kendilerine haklar ve borçlara sahip olma yetkisi tanınan örgütlenmeler ise tüzel kişilerdir. Ahmet M. KILIÇOĞLU (2016), **Medeni Hukuk**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 199, 483-484. Roma Hukukunda haklara ve borçlara sahip olan "kişi","*persona*" olarak adlandırılmakta ve bu kavram aynı zamanda Roma'da sanatçıların sahneye çıkarken yüzlerine taktıkları maskenin adıydı. Bu anlamı sebebiyle, kişi olma iktidarı varlıklara giydirilmiş maskeler olarak kabul edilmiştir. Bkz. AKİPEK/ AKINTÜRK/ ATEŞ KARAMAN (2014), s. 229 vd.

[3] Kemal GÖZLER (2018), **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 138-139.

[4] ZABUNOĞLU (1973), s. 135-137; Münci KAPANİ (2012), **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, s. 43-46.

[5] Bakır ÇAĞLAR (1989), **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, s. 55-56. Bu konuda ayrıca bkz. Erdoğan TEZİÇ (2018), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, s. 423 vd.

çerçevesinde "devlet yetkisi" kullanmaktadırlar. Devletin organları, bu anlamda kolektif bir ihtiyacı karşılamak ve kamu yararını hayata geçirmek üzere yetki kullanan ve görev üstlenen organlardır. O halde, devlet yetkisi kullanımı bir hukuki duruma ve bu doğrultuda "yasama, yürütme ve yargı" organları tarafından yapılacak hukuki işlemlere karşılık gelmektedir.[6]

Yasama organı tarafından "yasama fonksiyonu" çerçevesinde yapılan işlemler çalışmamızın konusu ise de, 1982 Anayasası'nda "yasama organı" olarak karşılık bulan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin bütün işlemleri değil, "parlamento kararı" türündeki işlemleri bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Ancak şimdiden belirtmek gerekir ki parlamento kararları kanunlar hakkında geçerli olan genel işlem tekniğine ilişkin ilkelerin parlamento kararları bakımından işletilmesi mümkün değildir. Bunun temelinde ise parlamento kararı türleri için farklı usllerin işletilmesi yatmakta ve parlamento kararına konu işlemlerin çeşitli normatif dayanaklara sahip olması yatmaktadır. Yani kanunlar hakkında işletilebilecek teklif, komisyon safhası, genel kurul aşaması, yayımlanma ve yürürlük konusundaki genel ilkelerin parlamento kararları bakımından işleyişi farklılıklar arz etmektedir. Karamustafaoğlu, "Yasama Meclislerini Fesih Hakkı" adlı eserinin son cümlesinde parlamenter rejim için *"Parlamenter rejimin hukuki tanımlarının dışında bir anlamlı tanımı daha vardır ki, o da şudur: Parlamenter rejim, tartışmalı bir yönetimdir"*[7] şeklinde bir tespitte bulunmaktadır. Bu belirleme bizim içinde bir ilham kaynağı yaratarak parlamento kararları bakımından da geçerliliğe sahiptir ki, "parlamento kararları, tartışmalı işlemlerdir" demek mümkündür.

Parlamento kararlarının karmaşık niteliği, bunlar hakkında sınıflandırma ve tanımlama yapılması ve diğer işlemlerden ayırt edilmesi konusunda zorlukları barındırmaktadır. Bu durum, öğretide parlamento işlemlerinin sınıflandırılmasında farklı görüşlerin doğmasını beraberinde getirmiştir. Klasik görüş TBMM'nin işlemlerini "kanun" - "parlamento kararı" olarak ikiye ayırıp; parlamento kararını olumsuz tanımlama yöntemiyle meclislerin "kanun" dışında kalan işlemleri olarak görmektedir. Ancak parlamento işlemlerinin sınıflandırılmasında kullanılan klasik görüş, yani "kanun" - "parlamento kararı" ayrımına "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" kategorisiyle bir üçüncü ayrım eklemek gerekmektedir. Zira TBMM'nin ne kanun ne de parlamento kararı olarak kabul edilebilecek diğer işlemleri de bulunmaktadır.

---

[6] Sıddık Sami ONAR (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: I, Hak Kitabevi, İstanbul, s. 279; Mukbil ÖZYÖRÜK (1977), **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, s. 2, 18, 35.

[7] Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU (1982), **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 227.

"Parlamento kararları", klasik tanımıyla yalnızca "kanun dışında kalan", iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde "Meclisin iç çalışma düzeni" işlemleri olarak basitleştirilse de bu nitelikte olmadıkları açık bir gerçektir. Nitekim kabul edilecek kararların parlamento dışı etkileri hatta "milletlerarası ilişkileri" de etkileyen yönü olabilecektir. Bu bakımdan, örneğin "savaş ilanı", "asker gönderme", "asker kabulü" veya "silah satışı" gibi konularda Amerika Birleşik Devletleri Kongresi, Rusya Federasyonu Duması, Almanya Federal Meclisi, Birleşik Krallık Parlamentosu gibi örnekleri arttırılabilecek Meclislerin alacakları kararlar, bölgesel veya dünya ölçeğinde, toplumsal, siyasi, ekonomik ve hukuki pek çok sonuca yol açabilmektedir.

Konunun belirlenmesinde, Anayasa Hukuku çalışmalarında, "Parlamento Hukuku" çalışmalarının Anayasa Hukukunun diğer konularına göre daha az tercih edilmesi ve bu alandaki çalışmaların sınırlı düzeyde kalması, hatta bu alanın ihmal edilmiş olması etkili olmuştur. Nitekim bu alanda öncü çalışmalar 1961 Anayasası döneminde verilmiş, daha sonraki süreçte ise Anayasa Hukuku konusunda yazılan genel eserlerde parlamentonun çalışma düzeni ve işleyişi konusunda bölümlere yer verilmeye başlanmıştır. Özellikle 2000'li yılların başında Parlamento Hukuku alanında özgün eseler verilmeye ve TBMM'nin çalışma düzeni konusunda sistematik incelemeler yapılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmalarda akademisyenler yanında özellikle TBMM'de görev yapan "yasama uzmanları" tarafından konu bazlı derinlemesine çalışmaların büyük katkısı olmuştur.[8] Bu tespitlerimizin, çalışmamızın konusunun odağında yer alan "parlamento kararları" bakımından daha da geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Zira çalışmamızı uzun süren bir zaman diliminde tamamlarken, bu alanda bir TBMM uzmanlık çalışması[9] ve yakın bir zamanda yayımlanan bir yüksek lisans tezi[10] dışında bir monografi bulunmamaktaydı. Dolayısıyla genel olarak "Parlamento Hukuku" ve özel olarak "parlamento kararları" konusundaki çalışmaların sayısındaki azlığın, verilecek eserlerle giderilebileceği kanaati ile bu çalışma konusu belirlenmiştir. Ancak az evvel de belirttiğimiz üzere çalışmanın uzun bir zamana yayılması, Türkiye'de hukukçu olmanın ve pozitif hukuk metnine bağlı çalışma yapmanın sonucu olarak pek çok riski ve sonucu beraberinde getirmiştir. Nitekim bu sırada çalışmamız üzerinde kökensel etkileri olan 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"

[8] Şeref İBA (2017), **Parlamento Hukuku**, Güncellenmiş 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara; Fahri BAKIRCI (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi, Ankara; Volkan HAS (2009), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara.
[9] Onur ÇEKİÇ (2008), **Türk Parlamento Hukukunda Kararların Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
[10] Sezgin BAŞ (2016), **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

kabul edilmiş ve bu doğrultuda TBMM İçtüzüğünde, "09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı TBMM Kararı" ile değişiklik yapılmış ve dolayısıyla Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde yapılan bu kapsamlı ve kökensel değişiklikler sonrası yürürlükteki hükümler doğrultusunda bu çalışma tamamlanmıştır.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, "parlamento" ve "parlamento kararı" kavramı, parlamentonun demokrasi açısından önemi ve işlevleri çerçevesinde ele alınmış; parlamento kararlarının parlamentonun diğer işlemlerinden ayırt edilmesinde "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" türüyle parlamento işlemlerinin "kanun - parlamento kararı" şeklindeki klasik ayrımından uzaklaşılarak üçlü ayrım yoluna gidilmiştir. Parlamento kararlarının "iktidar-muhalefet" ilişkileri ile ulusal ölçekteki etkileri yanında milletlerarası ilişkilerdeki yeri ve önemi üzerinde durulmuştur. Parlamento kararlarının 1876 Kanun-u Esasi ile başlayan parlamentolu sistemdeki yeri ve hukuki düzeninden 1961 Anayasası'na kadar geçen evredeki gelişimi ve işleyişi incelenmiştir.

İkinci bölümde, parlamento kararlarının 1982 Anayasası çerçevesinde hukuki düzeni, "karar tekniği" çerçevesinde ele alınmış; bu kapsamda parlamento kararlarının çeşitli türlerde ve çok sayıda olmalarının sonucu olarak parlamento kararları çeşitli ayrımlara tabi tutulmuş, Anayasa, İçtüzük ve ilgili kanun hükümleri doğrultusunda bu tasnifler yapılmıştır. "Parlamento kararı tekniği" kapsamında, karara konu önerinin getirilmesi, önerinin Genel Kurulda görüşülmesi ve kabul edilmesi, kararın yayımlanması ve yürürlüğü irdelenmiştir. Öğretide çeşitli ayrımların getirildiği "parlamento kararlarının düzenleme alanı" konusunda ise üçlü ayrım yoluna gidilerek, uygulamada en çok karşılaşılan "TBMM'nin iç çalışma düzeni konusundaki kararlar"a geniş olarak yer verilmiş, "TBMM'nin yürütme organı ile ilişkileri ve askeri faaliyetler çerçevesinde aldığı kararlar" ile "TBMM'nin çeşitli mercilere üye seçimine ilişkin kararlar" incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise parlamento kararlarının hukuki rejimi açısından parlamento kararlarının yargısal denetimi ele alınmıştır. Bu kapsamda, yargısal denetimin anlamı ve Anayasa yargısından hareketle parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminde; Anayasa'da "denetleneceği açıkça belirtilen" parlamento kararları, Anayasa'da "denetleneceği açıkça belirtilmeyen" parlamento kararları ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla geliştirilen "eylemli içtüzük değişikliği" kavramı doğrultusunda TBMM Genel Kurulunda alınan kimi kararlar üzerinde durularak Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki yaklaşımı değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK PARLAMENTO KARARLARI

I. "PARLAMENTO" VE "PARLAMENTO KARARI" KAVRAMLARI

A. Parlamento Kavramı, Parlamentonun Demokrasi Açısından Önemi ve İşlevleri

1. "Parlamento" Kavramı

Parlamento (*parliament/ parlement/ parlament/ parlamento*), siyasi karar alma süreçlerinin modern devlet bünyesinde örgütlendiği temel kurumlardandır. Bu kurumsal kimliğin kazanılmasındaki tarihsel evreler, toplumsal, siyasi ve hukuki yönleriyle inişli çıkışlı ve hatta kırılgan pek çok deneyimle gerçekleşmiştir. Parlamentoların tarih sahnesine çıkışı bu deneyimlerin adeta sentezi olmuştur. Bir kurumlar bileşkesi olarak parlamento, temsili demokrasinin en önemli unsurlarından birisi olup, halkın etkin siyasi katılımını hayata geçirmek ve özellikle parlamentolar aracılığıyla temsili gerçekleştirmek üzere seçimlerin yapılması temeline dayanmaktadır.

Birleşmiş Milletler verilerine göre, dünya üzerinde 193 devlet bulunmaktadır.[11] Yine uluslararası bir kuruluş olan Parlamentolar Arası Birlik (*Inter-Parliamentary Union -IPU*) verilerine göre de, bu devletlerin, çift meclisli olanlar da dahil olmak üzere, 271 meclisi bulunup, 178 devletin parlamentosu bu kuruluşa üyedir. Birliğin hedefinde ise dünyanın, demokrasi, eşitlik, insan hakları, kalkınma ve barışın gelişmesine adanmış yaşayan bir küresel varlık haline getirilmesi yer almaktadır.[12] Bu amacı gerçekleştirmede, parlamentolara hayati bir değer yüklenmiştir. Parlamentoların demokrasi için ve iktidar-muhalefet ilişkileri bakımından önemi ve söz konusu meşruiyet ölçütleri açısından değeri göz önüne alındığında, öğretide kimi yazarlar tarafından yaşadığımız dönem "parlamentolar çağı" olarak nitelendirilmiştir.[13]

Parlamentolar, "demokratik meşruiyet" fikrinin ampirik olarak yansıma bulacağı en önemli siyasi örgütlenmelerdir. Demokratik meşruiyet düşüncesi, halkın siyasi katılımı ve bu katılımın nasıl, nerede ve hangi karar alma yöntemleriyle işleyeceği ile anlam kazanmaktadır.

---

[11] http://www.un.org/en/member-states/index.html (08.09.2017).

[12] Inter-ParliamentaryUnion–IPU, https://www.ipu.org/about-us/members (08.09.2017).

[13] Samuel C. PATTERSON/ Gary W. COPELAND (1994), "Parliaments in the Twenty-first Century", **Parliaments In The Modern World: Changing Institutions**, Editedby: Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson, The University of Michigan Press, Michigan, s. 1. Diğer taraftan, 1900'lerin başından itibaren parlamentonun krizi, gerileyişi ve müzakere devrinin kapanışı çerçevesinde dile getirilen görüşler de bulunmaktadır. Bkz. Carl SCHMITT (2006), **Parlamenter Demokrasinin Krizi**, (Çev. Emre Zeybekoğlu), Dost Kitabevi, Ankara, s. 15-24.

Dolayısıyla "parlamento" bunun modern örgütlenmesi olarak ortaya çıkmakta ve bu süreç "parlamentonun kurumlaşması/ kurumsallaşması"[14] esasına dayanmaktadır.[15]

1982 Anayasası'nda (m. 67/6) parlamentonun üstlendiği işlevi yerine getirebilmesinin ön şartının, seçme hakkının demokratik ilkeleri üzerinden bir fomülle, "temsil" ve buna bağlı olarak "temsilde adalet" ile demokratik meşruiyetin sağlanması esasına dayandırıldığı görülmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki halkın siyasi karar alma süreçlerine katılımı açısından yalnızca temsili değil, doğrudan demokrasi uygulamaları da bulunmaktadır. Bu durumda, dar anlamda "yasa yapma", "karar alma" ve diğer işlemlerin karşılık bulduğu mimari bir yapı veya mekânla özdeşleşen parlamento ve onun işlevleri, demokrasi kuram ve uygulamalarının şekillenmesiyle adeta iç içelik sergilemektedir.

A. Lincoln'ün "*halkın, halk tarafından, halk için yönetimi"* [16] sözleriyle özetlediği özgürlükler rejimi olarak "demokrasi", kamusal karar alma süreçlerinin hangi vasıtalarla işleyeceği açısından gerekli bilgileri sunmamakla birlikte hareket noktası itibariyle önem taşımaktadır. Özellikle "siyasi temsil *(political representation)"*[17] olarak karşılık bulan halk için yönetim anlayışı doğrultusunda, modern devletlerde yönetim yetkisinin doğrudan vatandaşlar

---

[14] Huntington'a göre, *"Kurumlaşma, örgütlerle usûllerin itibar ve istikrar kazanmaları sürecidir. Bir siyasal sistemin kurumlaşma düzeyi, o sistemdeki örgüt ve usûllerin uyarlanabilirliği (adaptability), karmaşıklığı (complexity), özerkliği (autonomy), ve tutarlığı (coherence) ile ölçülebilir.*" Bkz. Samuel P. HUNTINGTON (1966), "Siyasal Gelişme ve Siyasal Bozulma", (Çev. Ergun Özbudun), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 65. Friedrich, kurumlaşmayı (*institutionalisation*), bir örgütlenme (*organization*) olarak nitelemekte; bunun anlamını şöyle belirlemektedir: *"İnsanlar ve onların davranışlarına bağlı ilişkilerin, birlikte hareket edebilecekleri şekilde bir düzenlemeye tabi tutulmasıdır; karar alma ve politika oluşturma, birlikte hareket etme bunun temel özellikleridir."* Bu bakımdan, örgütlenmiş (kurumlaşmış) siyasi topluluklar için, kararlar alma ve politika belirleme, örgütlenmemiş topluluklara göre daha kolay ve uyumludur. Weber ise kurumsallaşmayı, "aklileşme/rasyonelleşme"ye bağlı işleyiş düzeni olarak görmektedir. Bkz. Carl Joachim FRIEDRICH (1963), **Man and His Government: An Empirical Theory of Politics**, McGraw-Hill Book Company, New York, s. 150.

[15] 1780'lerde ABD'nin kuruluş sürecinde, Kongre hem yapısı hem de mensupları ve de işleyiş ilkeleri açısından güçlü kurumsal örgütlenme vasıtalarından yoksundur. Bir siyasi örgütlenme olarak parlamentonun kurumsallaşması, yani kişilik kazanması için, yapısal karmaşıklık içeren norm koyma ve işleyiş standardına ulaşması, siyasi öncülük modelleriyle bir zaman periyodu içerisinde karar alma sürecinin işlemesi ve bunun bir kurumsal yaşam öyküsünün bulunması gereksinimine işaret edilmektedir. Bkz. PATTERSON/ COPELAND (1994), s. 3.

[16] Abraham Lincoln, 1863 yılında *Gettysburg Address*'te *"...halkın, halk tarafından, halk için yönetimi yeryüzünden eksik olmasın"(... that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth)* sözlerini dile getirmiştir. Bkz. Lewis Paul TODD/ Merle CURTI (1977), **Rise of The American Nation**, Harcourt Brace Jovanovich, New York, s. 339; Giovanni SARTORI (1993), **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan), Yetkin Yayınevi, Ankara, s. 36.

[17] Temsili bir yönetimin varlığı için Bernard Manin'e göre şu dört koşulun bulunması gerekmektedir: İlk olarak, yönetim yetkisini kullanacak olanlar belirli aralıklarla yapılan seçimlerle atanmaktadır; ikinci olarak, yönetenler seçmenlerin talepleri doğrultusunda karar almakla birlikte, temsilcilerin onlardan bağımsız bir şekilde karar alma olanakları bulunmaktadır; üçüncü olarak, yönetilenler, yönetenlerin kontrolüne tabi olmaksızın fikirlerini ve siyasi isteklerini ifade edebilmektedir ve son olarak, kamusal kararlar müzakereye dayalı ortaya çıkmaktadır. Bkz. Bernard MANIN (1997), **The Principles Of Representative Government**, Cambridge University Press, Cambridge, s. 6.

tarafından değil, seçme hakkının demokratik ilkelerine[18] uygun yöntemlerle, temsilciler tarafından parlamentolar veya yasama meclisleri olarak nitelendirilen kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.[19]

Parlamentolara yüklenen anlam ve parlamentoların siyasi sistem içerisinde üstlendiği rol, ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmekte; ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine, hukuki ve kurumsal gelişimine, tarihine, jeopolitik konumuna, kültürel koşullarına ve diğer pek çok faktöre göre önemli ölçüde farklılıklar taşıyabilmektedir. Buna bağlı olarak, temsilcilerin görev yaptığı yer olarak parlamentoların işlevleri, ülkeden ülkeye, zaman ve mekân koşulları uyarınca farklılıklar gösterebilmektedir.[20] Özellikle parlamento ile yürütme organı arasındaki iktidar paylaşımı ve anayasal yetki dağıtımı, pek çok anayasal sistem bakımından yarışan yetkiler sorununu beraberinde getirmektedir. Bu durum hem güçlü parlamento hem de güçlü yürütme anlayışına dayalı iktidar yarışında, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ve girişiminin ağırlık kazanmasıyla, parlamentoların yetki alanında kaybı beraberinde getirebilecektir.[21]

Nitekim parlamentoların monarşi karşısında güç kazanması ve parlamentonun egemenliği anlayışının oluşması, ilk dalga olarak ekonomik gerekçelerle 1850'li yıllarda ortaya çıkan ve daha sonra 1930'lardan sonra yeniden gündeme gelen yürütmenin güçlendirilmesi anlayışına dayandırmaktadır. Bu gelişmelere rağmen, parlamentonun giderek yürütme organı karşısında güç kaybetmeye başlaması ve parlamentonun işlemlerinin de bu güç kaybında yetki kullanımı konusunda ortaya çıktığı görülmektedir.[22] Ancak kimi devletlerdeki siyasi gelişmeler ve tarihsel deneyimler sonucu, devlet organlarının yetkilerinin dağıtımında farklı hukuki tedbirler

---

[18] Seçme hakkının demokratik ilkeleri açısından bkz. Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU (1970), **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 7 vd.; TEZİÇ (2018), s. 300-305.

[19] Arend LIJPHART (1996), **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun-Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara, s. 11. Bu aşamada, "temsil" konusunda Yılmaz'ın önemle vurguladığı ve yakın bir gelecekte üzerinde daha çok konuşulacak bir hususu dile getirmek gerekmektedir. *"İletişim imkânlarının bu kadar hızlı olduğu bir devirde, vatandaşların taleplerinin parlamentoya iletilmesi için aracılara, temsilcilere ihtiyaç var mıdır? Gerçekten temsil, halkın taleplerinin karşılanması amacına hizmet ediyorsa, bugünün koşullarında taleplerin milletvekillerinden daha hızlı şekilde parlamentoya iletilmesi mümkündür…"*. Bkz. Didem YILMAZ (2016), **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 60.

[20] Birsen ÖRS (2006), "Siyasal Temsil", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 35, s. 18.

[21] Bu açıdan, *Westminster* modele ilişkin, parlamentonun gerilediği veya zayıfladığı yönündeki görüşlerde, yürütmenin yasama meclisine hâkim olmasının parlamenter denetimin işleyişini etkisiz kıldığı ve bu durumda parlamenterlerin kulis faaliyetlerinde birer "kulis yemi (*lobby fodder*)" halini aldığı ileri sürülmektedir. Ayrıca, devlet başkanı ve başbakanın yürüteceği siyasetin kapsamı da bu değerlendirmede yer tutmaktadır. Çünkü devletin "yüksek siyaseti (*high politics*)"nin yürütme organı üzerinden şekillendiği, daha basit düzeydeki "düşük siyaset (*low politics*)"in ise parlamentoların görüşeceği işler olarak kaldığı ve bu doğrultuda politika oluşturma sürecinde parlamentoların artık politika kararlarını tartışmak ve karar vermek için en uygun forum olmaktan çıktığı ileri sürülmüştür. Bu konudaki görüşler hakkında bkz. Robert ELGIE/ John STAPLETON (2006), "Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923–2002", **Political Studies**, Vo: 54, p. 466-469. 465–485

[22] Yusuf TEKİN/ Sabri ÇİFTÇİ (2006), "Parlamenter Rolleri ve TBMM'de Parlamenter Davranışları Üzerine Bir Alan Araştırması", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 34, s. 4 vd.

alınabilmektedir. Örneğin, siyasi bir çöküşe ve felakete neden olan II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan, tepkisel hukuk reformu ve insan hakları odaklı anayasalaştırma anlayışının Federal Almanya hukuk sistemindeki yansımasında, Nasyonal Sosyalist dönemin uygulamalarına duyarlı kalınarak "güçlü yürütme"ye karşı önlemler getirilmiştir. Buna karşın Fransa deneyiminde ise, parlamentonun sınırsız gücüne tepki olarak yasama iktidarının yetkileri sınırlandırılmış ve bu durum normatif sistem şemasını etkileyerek onun değişimine yol açmıştır.[23]Ancak parlamentonun yetkilerindeki zayıflama onun sönümlendiği anlamına gelmemektedir. Çünkü parlamentolar asli norm koyan organlar olarak varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte, devlete yüklenen rolde üretim ilişkileri ve ekonomik alanda devletin hâkimiyeti, onun bir kamusal güç olarak karar alması ve bunu icra etmesi gerekliliği, ekonomik ve sosyal hayata ilişkin düzenlemelerin yasama işlevi yanında, geniş bir teknik destekle yürütme organı ve onun işlemleriyle hayata geçirilmesi gereksinimini ortaya çıkarmıştır.[24] Türkiye açısından bakıldığında ise, 1961 Anayasası döneminde 1971 ve 1973 yıllarında yapılan Anayasa değişiklikleri ve 1982 Anayasası'nın gerek ilk halinde[25] gerek 2007 ve 2017 Anayasa değişiklikleri sırasında, bu değişiklikleri savunanlar tarafından temel argüman olarak bu gereksinimlerin ileri sürüldüğü görülmektedir. Netice itibariyle, toplumsal, siyasi, kültürel ve anayasal koşullardaki farklılıklarla, bir üst yapı kuruluşu olarak parlamentoların yapacağı işlemler ve bu işlemlerin tabi olacağı hukuki rejim de çeşitli usul ve biçimlerle varlık kazanmaktadır. Zira bir hukuk düzeninin kendisine sonuç bağladığı işlemlerin sahip olması gereken unsurlar, onun hukuki rejiminin koşullarını belirlemektedir.

Buraya kadar yapılan genel değerlendirmeler çerçevesinde, bir kurum olarak parlamentonun irade açıklamalarının bu çalışmanın konusunu oluşturduğunu söyleyebiliriz. Buna göre, temsilin hangi usullerle gerçekleşeceği ve bu kurumda en geniş ifadesi ile "karar" biçiminde ortaya çıkan hukuki işlemlerin nasıl hukuki bağlayıcılık kazanacağı ve böylece bunların tabi olacağı hukuki rejimin belirlenmesi önem taşımaktadır. Ancak parlamentonun bütün irade açıklamaları veya parlamentonun bütün işlemleri değil, parlamentonun "parlamento kararı" niteliği taşıyan irade açıklamaları veya kararları çalışmamızın temelini oluşturmakta ve kapsamını belirlemektedir.

[23] ÇAĞLAR (1989), s. 58.
[24] Maurice DUVERGER (1975), **Seçimle Gelen Krallar**, (Çev. Necati Erkurt) Kelebek Yayınları, İstanbul, s. 77-79.
[25] Özellikle 1982 Anayasası'nın ilk halinde bu talep oldukça karşılanmış olmasına rağmen yürütmenin güçlendirilmesi yönündeki istemler sıkça dile getirilmiştir. Bkz. Turgut TAN (1984), "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 1, s. 34.

2. Parlamentonun Demokrasi Açısından Önemi

Demokrasi, fikirlerin ve davranışların kurumsallaşması ve bunun halkın belirleyici olduğu katılım usullerine dayalı olarak meydana gelmesidir. Bunun gerçekleşmesi ise uygun koşulların varlığını gerektirmektedir. "Herkesle ilgili olan, herkes tarafından karara bağlanmalıdır (*quod omnes tangit ab omnibus approbetur*)", şeklindeki Roma Hukuku'nda yer edinmiş temel ilke, bünyesinde herhangi bir mekân boyutu taşımasa da demokratik kurumsal temsil açısından önemli bir hareket noktası sunmaktadır.[26] Çünkü etkileşim alanı öngörerek, müzakere ve karara bağlama veya karar alma sonucunu hedeflemektedir.

Demokratik bir siyasi sistemin varlığı için Dahl, bazı temel koşulların gerekliliğine dikkat çekmektedir. Bunlar; örgütlenme özgürlüğü, ifade özgürlüğü, oy kullanma hakkı, kamu görevlerine gelebilme hakkı, siyasi liderlerin seçmenlerin desteğini almak üzere rekabet etme hakkı, alternatif bilgi kaynaklarına erişebilme hakkı, seçimlerin serbest ve adil olması, devlet politikalarının oluşturulması için oy verme tercihine dayalı diğer kurumların bulunması şeklinde sayılabilir.[27] Ancak bu koşulların bütün demokratik rejimlerde eş zamanlı olarak, aynı koşul ve yöntemlerle gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. Aksi halde Dahl'ın ifade ettiği gibi, demokrasinin tıpkı buharlı makineler gibi bir seferde icat edildiği anlamının çıkarılabileceği yanlış bir düşünceye yol açacaktır. Eşitlik ilkesinin kabulü bu gelişim ve siyasi tercihler sürecinin en önemli basamaklarından birisini oluşturmaktadır. Zira belirli olumlu koşulların varlığı demokratik yönetim düzenine götürürken, bunun itici gücü veya temeli ise eşitlik ilkesinin kabulü olacaktır. Çünkü siyasi karar organları hem karar vericilerin katılımı hem de karardan etkilenecekler bakımından eşitlik ilkesine dayanmalıdır ki özgürlüklere dayalı bir demokratik kurumsallaşmadan söz edilebilsin.[28]

Parlamentonun, eşitlik ilkesi odağında oluşumu, parlamento üyelerinin ifade hürriyetine dayalı olarak karar almaları ve gündem üzerine söz söyleme açısından eşit koşullarda bulunmalarını zorunlu kılmaktadır.[29] Anayasalar bu ilkelerin güvencesi olmak üzere, devletin

---

[26] Helen M. CAM (1953), "The Theory And Practice of Representation in Medieval England", **History**, Vol: 38, No: 132, s. 19:
http://www.jstor.org/stable/pdf/24403220.pdf?refreqid=excelsior%3A56892d976240953accda24a92995cf6b (11.04.2017)

[27] *"a) Freedom to form and join organizations b) Freedom of expression c) Right to vote d) Eligibility for public Office e) Right of political leaders to compete for support f) Right of political leaders to compete for votes g) Alternative sources of information h) Free and fair elections ı) Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference."* Bkz. Robert Alan DAHL (1971), **Polyarchy: Participation and Opposition**, Yale University Press, New Haven, s. 3.

[28] Robert A. DAHL (2001), **Demokrasi Üstüne**, (Çev. Betül Kadıoğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara, s. 9-10.

[29] DAHL (2001), s. 91, 99-102.

karar alma sürecine yapı ve disiplin sağlayan biçimlerdir. Normların nasıl yaratılacağını, kararların nasıl alınacağını göstererek, iktidarın kontrollü bir biçimde kullanılmasını amaçlayan ilkeleri ortaya koyarlar. Çünkü anayasalar, siyasi iktidarın kullanımını yetki ve görev ayrılığıyla ve ilkelerle sınırlayan ve bunun denetimine de imkân veren yönetim aracı, çerçevesi veya planıdırlar.[30]

Bu koşulların varlığı, kararların çoğulcu demokratik meşruiyeti için asgari koşullara zemin hazırlamaktadır. Parlamentonun işlem tesisinde, karar alma sürecinin iktidar ile muhalefet arasındaki denge üzerine kurulu olarak ilerlemesi siyasi iktidarın denetimi ve sınırlandırılması işlevine olanak yaratır. Nitekim parlamento, demokratik toplumsal yapı içinde farklı siyasi tercihlerin siyasi tasarımı olarak temsili bir organ olup, yönetim hakkının anayasal sınırlara uygun kullanılıp kullanılmadığının tartışılması ve müzakere edilmesinin koşullarını sağlar.[31] Demokratik rejimler ile otoriter rejimler arasındaki ayrılma çizgisi, devlet organlarının söz konusu ilkelere göre işleyip karar üretmesine dayanmaktadır. Çünkü demokratik rejimlerde "siyasa yapım (*policy making*)" veya karar oluşturma sürecinin önemli sonucu olarak, bu kararı alanların vatandaşlara "hesap verme sorumluluğu (*accountability*)" bulunurken; otoriter rejimlerde böyle bir sorumluluk söz konusu değildir.[32]

Belirtmek gerekir ki, bir ülkede olması hedeflenen, yani ideal demokrasi ile işleyen demokrasi uygulamaları arasında önemli mesafe veya açık bulunabilir.[33] Bu açığı gidermenin yolu ise kurumsal demokrasiyi güçlendirmek, temsile dayalı kurumların müzakere alanını genişletici usullere yer vermektir. Kaldı ki demokrasinin tarihsel evrimi, kişilerin güvenceli mekanizmalarla karar alma süreçlerine aktif katılımının gelişmesiyle doğrusal ilişki içinde olup, bu gelişimde parlamentoların ortaya çıkışı milat olmuştur. Ancak genel oy prensibinin kabul edilip yaygın bir hal alması için 20. yüzyılı beklemek gerekmiştir. Parlamentoların kurumsal özerkliğine bağlı olarak şekillenen genel oy prensibi ve diğer katılım hakları, modern demokrasiyi ilk demokrasilerden ayıran en önemli özellik olmuştur.[34] Bu özelliğe ek olarak, temsilcilerin seçimine ön gelen süreçte, düşünce, ifade, toplanma, örgütlenme ve basın özgürlüğü gibi temel

[30] SARTORI (1997), s. 253-257.
[31] YILMAZ (2016), s. 28-31. Schmitt'e göre, tartışma ve kamusal müzakere parlamentolara atfedilen temel "*ratio*"dur. Buna göre, *"Tartışma karşı tarafı rasyonel argümanlarla bir şeyin doğru ve adil olduğuna ikna etmek veya bir şeyin doğru ve adil olduğu konusunda ikna edilmeye hazır olmak amacının hakim olduğu bir görüş alışverişi demektir."* Bkz. SCHMITT (2006), s. 20, 53.
[32] Steven L. TAYLOR/ Matthew S. SHUGART/ Arend LIJPHART/ Bernard GROFMAN (2014), **A Different Democracy: American Government in a Thirty-One-Country Perspective**, Yale University Press, New Haven, s. 13-14.
[33] DAHL (2001), s. 32-33.
[34] KARAMUSTAFAOĞLU (1970), s. 8-14.

özgürlüklerin kullanılabilmesi ve bunun anayasal ve yargısal güvencelerle korunması demokratik hukuk devletlerinde sadece seçime indirgenemeyen önemli gerekler olarak ortaya çıkmaktadır.[35]

Dahl'ın belirlediği koşulların büyük bölümü, parlamentonun demokratik kuruluşunun temel isterleri arasında yer almaktadır. Onar'ın belirttiği üzere, halkın oyuna dayalı olarak temsilcilerin oluşturduğu parlamentonun varlığı, günümüzde demokrasinin tek ve yeterli koşulu değildir; ancak parlamento temsili demokrasi için "olmaz ise olmaz (*sine qua non*)" bir koşuldur.[36] Bu açıdan parlamentonun varlığı klasik temsili demokrasi için kurucu bir koşul olmakla birlikte, onun standartlarının belirlenmesinde, demokrasinin diğer isterlerinin bulunup bulunmadığı ile anlam kazanmakta ve parlamentonun yapacağı işlemler bu bileşkenin yansıması olmaktadır. Burdeau'nun deyimiyle, "yönetilen demokrasi olmaktan çıkıp, yöneten demokrasi anlayışına geçiş"in temeli olarak kabul edilebilir.[37] Ancak belirtmek gerekir ki parlamentonun bulunması gelişmiş demokratik standartları otomatik olarak sağlamamaktadır. Nasıl ki bir devletin anayasasının bulunması onu "anayasal devlet" haline getirmiyorsa; bir devletin parlamentosunun bulunması da onu "demokratik parlamentolu devlet" standardına kavuşturmamaktadır. Nitekim parlamento bir karar mercii olmak yerine biçimsel bir zorunluluğun yerine getirilmesini sağlamak üzere İtalyan Faşist Parlamentosu, Nazi Almanya dönemi Meclisi örneklerinde görüldüğü üzere, sözde bir organ olarak da kurgulanabilir ki bu durumda demokratik isterlere cevap veren parlamentoculuk anlayışıyla tam tersi istikamette olmak üzere anlam ve değer yitimine yol açabilir. Şu durumda, bütün temsili demokrasilerde bir parlamento bulunduğuna göre, parlamentonun siyasi sistemin işleyişinde yerinin ne olduğu ve hangi ilkelere göre işlediği ve bir çıktı olarak ne ürettiği önem kazanmakta ve kendisine buna göre değer atfedildiği görülmektedir.[38]

3. Parlamentonun İşlevleri

İktidarın halka intikali, iktidarın devri ve kullanımına ilişkin usullerin belirlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Demokrasi, hem iktidarın kullanımı hem onun halk tarafından denetlenerek devri ve buna ilişkin ilkelerin belirlenerek uygulanması durumunda ancak varlık

[35] YILMAZ (2016), s. 52.
[36] Erdal ONAR (2007), "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", **Erdoğan Teziç'e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 91.
[37] Hüseyin Nail KUBALI (1971), **Anayasa Hukuku Dersleri-Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 287.
[38] Giovanni SARTORI (1997), **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, s. 235.

kazanabilmektedir. Bunun gerçekleşmesi ise demokratik anayasal kurumların oluşturulması ve siyasi katılım ile mümkündür.[39]

Toplumun, siyasi sistemin[40] işleyişini durum, tutum ve davranışlarıyla etkilemesi "siyasi katılma" kavramı ile karşılık bulmaktadır. Siyasi katılma yalnızca oy verme davranışıyla sınırlı olmayıp, basit bir ilgiden yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanına karşılık gelmektedir.[41] Dahl, siyasi katılmanın boyutlarını; "ilgi", "önemseme", "bilgi" ve "eylem" olmak üzere dört temel başlık altında toplamaktadır. Bunlardan, siyasi katılmanın en ileri aşaması olan "eylem", siyasi olaylar hakkında bir tutum sergileme veya karar alma sürecine katılım faaliyetidir. Bir siyasi partide aktif üye olmak, parlamento üyeliği için aday olmak ve bir sonraki kademede ise seçilmiş temsilci olarak parlamentoda aktif olarak karar alma sürecine katılmak bunun en önemli görünüm biçimlerindendir.[42] Demokratik siyasi sistemlerde bunun gerçekleşmesi ise toplumun parlamento ile kuracağı temsil mekanizmasına yani oy verme davranışı ile bunu sağlamasına dayanmaktadır.[43]

Parlamento bu anlamda "siyasi temsil" bağı ile seçmenlerin demokratik siyasi karar alma süreçlerine yansıyan istem ve hedeflerini ortaya koyarak, bir kararın alınmasını "başlatma" veya "engelleme"[44] yoluyla anayasal karara dönüştürme ve "meşrulaştırma"[45] organıdır.

Bu süreçte "demokrasi" yalnızca "temsili demokrasi ile mi varlık kazanmaktadır?" sorusu kaçınılmaz olarak ön plana çıkmaktadır. Demokrasiye ilişkin çeşitli sınıflandırmalar göz önüne alındığında, "temsili demokrasi" bunlardan yalnızca bir tanesine karşılık gelmektedir. Zira demokrasi, "temsili", "yarı-doğrudan" ve "doğrudan" demokrasi olmak üzere çeşitli görünüm biçimlerine sahiptir.[46] Buna rağmen, "doğrudan demokrasi"nin, yani temsili bir organa karşılık

---

[39] Georges BURDEAU (1964), **Demokrasi - Sentetik Bir Deneme**, (Çev. Bülent Nuri Esen), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 19.

[40] G. Almond, siyasal sistemi, *"toplumların kollektif amaçlarını belirlemek ve gerçekleştirmek üzere geliştirdikleri bir örgütler dizisi"* olarak tanımlamaktadır. Bkz. İlter TURAN (1986), **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, s. 16

[41] A. Robert DAHL (1963) Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, s. 57'den aktaran: KAPANİ (2012), s. 143-144. Siyasal katılma konusunda ayrıca bkz. Deniz BAYKAL (1970), **Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 30-33.

[42] KAPANİ (2012), 144-145.

[43] Ergun ÖZBUDUN (1975), **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 4-7.

[44] Ahmet Naki YÜCEKÖK (1983), **Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 47-50.

[45] Max Weber, bunu temsil ilişkisine dayandırmakta, temsilcilerin temsil edilenler adına bu meşrulaştırma faaliyetini kabul ettiklerini belirtmektedir. Bkz. Klaus Von BEYME (2000), **Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999**, MacMillan Press Ltd. London, s. 73.

[46] KUBALI (1971), s. 271-285; TEZİÇ (2018), s. 279-300; Ali Fuat BAŞGİL (1960), **Esas Teşkilât Hukuku-Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, Birinci Cilt, Baha Matbaası, İstanbul, s. 224-266; İbrahim Ö. KABOĞLU (2018), **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Legal Yayıncılık, İstanbul, s. 175-183; GÖZLER

gelen "parlamento" veya "meclis"in bulunmadığı siyasi karar alma süreçleri istisnai düzeyde uygulamalar olarak görünmektedir.[47] Örneğin, Antik Yunan'da Atina demokrasisi, İsviçre'de *Landsgemeinde* (kanton sakinleri toplantısı)[48] ve ABD'nin kimi eyaletlerinde *townmeeting* (kasaba toplantısı)[49] gibi uygulamalar dışında demokrasi "temsili" biçimde parlamentolar aracılığıyla işlerlik kazanmaktadır. Ayrıca günümüz parlamentolarına hâkim olan süreklilik ve uzmanlaşma ilkeleri yerine, bu sistemlerde uzun aralıklara dayalı ve halkın oylamasına bağlı karar alma kuralları geçerli olmaktadır.[50] Günümüz parlamentolarında yaygın bir uygulama ve karmaşık bir usulle karşılık bulan "karar tekniği"nin işletilmesi bu tip sistemlerde mümkün olmamaktadır. Bununla beraber, günümüzde genel bir uygulama olarak temsili demokrasi benimsense de, doğrudan demokrasiye yaklaşmak ve siyasi karar alma süreçlerine vatandaşların katılımını sağlamak üzere, yarı-doğrudan demokrasi kurumlarının birer düzeltici eleman olarak devreye girdiği de görülmektedir. Bu kurumların uygulamalarına günümüzde özellikle Batı demokrasilerinde yaygın bir biçimde rastlanmaktadır. Parlamentoların kurumsallaşması, parlamentonun oluşumu, yapısı ve üye sayısı üzerinde nüfus kriteri de etken olabilmektedir. Çünkü devletlerin nüfuslarında meydana gelen artış sonucu, siyasi karar alma yöntemleri açısından, büyük halk kitlelerinin bir araya gelerek müzakere yoluyla karar alması olanaksız hale geldiğinden, parlamentolar zorunlu temsili organlar olarak rol üstlenmektedirler.[51]

Parlamentoların tarihsel olarak ortaya çıkışının, kralın vergi koyma konusundaki ihtiyacını karşılamaya, istişare sağlamaya veya alacağı kararlara uyulması konusunda meşruiyet yaratma girişimine dayandığı görülmektedir. Ortaya çıkış sürecinde, parlamentolar yalnızca kural koyma işlevi ile sınırlı kalmayıp, yerine getirdiği temsil işlevi dolayısıyla, temel siyasi karar oluşturma organı olarak halkla siyasi ilişki kurup iktidar ve halk arasında bilgi akışı da sağlamaktadır. Bu

(2018), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 273-294; Şeref İBA (2017), **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 117-127.

[47] BURDEAU (1964), s. 19-22.

[48] İsviçre'nin Appenzell Kantonu'nunda uygulama bulan *Landsgemeinde*'ın kökleri 1378 yılına kadar uzanmaktadır. 1872 tarihli Kanton Anayasası en son 1999 yılında değişikliğe uğramıştır. Buna göre her yıl Nisan ayının son Pazar günü toplanan *Landsgemeinde*, Kanton meselerinin federal devlet yasama yetkisine ilişkin olanlar dışında görüşülüp karara bağlandığı veya yasalaştığı en yüksek yetkili kuruldur. Bu toplantı ile görev süresi iki yıl ile sınırlı 7 üyeden oluşan yönetim konseyi ve görev süresi bir yıl ile sınırlı yönetici belirlenmektedir. Bkz. http://www.ai.ch/en/politik/sitzung/ (18.12.2017).

[49] *Townmeeting*'in Massachusetts'teki uygulaması için bkz. http://www.sec.state.ma.us/cis/cispdf/Guide_to_Town_Meetings.pdf, (18.12.2016).

[50] İlker Gökhan ŞEN (2014), **Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 13 vd.

[51] Bir tarafta, 10 binin altında nüfuslu Tuvalu, 37 bin nüfuslu Monako, 20 bin nüfuslu Nauru ve 32 bin nüfuslu San Marino gibi devletler yer alırken; diğer tarafta, 313 milyon nüfuslu ABD, 198 milyon nüfuslu Brezilya, 1 milyar 350 milyon nüfuslu Çin, 246 milyon nüfuslu Endonezya, 1 milyar 236 milyon nüfuslu Hindistan ve 143 milyon nüfuslu Pakistan ve 143 milyon nüfuslu Rusya gibi devletler yer almaktadır. Bkz. https://www.nufusu.com/dunya-nufusu (11.12.2017).

dönemde, süreklilik arz etmeyen yani kral tarafından dağıtılma tehdidi altında kurumsal örgütlenmesini oluşturamayan ve kendi iç çalışma düzeni açısından bir hâkimiyet kuramayan parlamentonun işlevi, "danışma" veya "onay alma" ile sınırlı bir alanda kalmıştır. Ancak bu sınırlı işlevsel alandan çıkış, parlamentoların görev ve yetkileri itibarıyla "yönetsel ve yöntemsel bağımsızlık"larını elde etmeleriyle gerçekleşebilmiştir. Bunun sağlanmasında, mali yetkilerin kullanımına izin verme tekelinin elde edilmesi, kanun yapma ve denetim faaliyeti konusundaki işlemleri yapma yetkisinin kazanılması belirleyici olmuştur.[52]

Siyasi partilerin ortaya çıkışı, devletlerin üstlendiği işlevlerin çoğalması ve bürokrasinin gelişimi parlamentoların işlevlerinde önemli bir dönüştürücü etki yaratmıştır.[53] Örgütlü siyasi kadroların ortaya çıkışı ve parlamenter sistemlerde hükümetin oluşumunun da parlamentoya dayanması, parlamentoyu iktidar dağıtımının gövdesi haline getirmiştir. Parlamentoda kararların alınma usulü ise genelde hükümeti meydana getiren çoğunluk partisi veya partilerine bağlı olarak şekillenmiştir.[54] İktidar ve muhalefet ilişkilerinin siyasi partilere göre şekillenmesi, kamuoyunun oluşturulması ve bunların parlamentoya yansıması, Duverger'nin de vurguladığı biçimiyle, kuvvetler ayrılığının derecesinin adeta siyasi parti sistemlerine göre belirlenmesi ve hükümetin konumu, parlamentonun işlevlerinde belirleyici bir role sahip olmuştur. Dolayısıyla siyasi partiler, parlamento ile seçmenler arasında işlevsel dönüşümü sağlayan aktörler konumuna gelmişlerdir. Bu süreçte "siyasi parti disiplini"nin parlamentonun kurumsallaşmasındaki etkisi ortaya çıkmıştır. Öyle ki, kararların alınması parlamentonun kurumsallığına göre değil, siyasi partinin kurumsallığına göre şekillenmiştir.[55] Ancak siyasi partilerin ortaya çıkışı ve disiplinli parti modeliyle oluşturdukları ağ, parlamentonun müzakere, tartışma ortamını daraltmış, siyasi parti disiplini dışında özgürce fikirlerin dile getirilememesi gibi frenleme araçlarına sebep olmuştur. Bu da, parlamentoda kararların alınması üzerinde, milletvekillerinin konuya odaklı değil, mensubu oldukları siyasi partinin belirlediği stratejiye odaklı bir yönde oy vermeleri sonucunu doğurmuştur. Nitekim Kubalı'nın haklı olarak vurguladığı üzere, milletvekillerinin aksi yönde davranışlarını engellenmek üzere, partiden çıkarma tehdidiyle karar alması gibi bir sonucu ortaya çıkarabilmektedir.[56] Böyle bir durumda, siyasi partiler ve özellikle disiplinli siyasi partiler, seçmen

[52] ONAR (1995), s. 48-50.
[53] İlter TURAN (1978), "Parlamenter Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 1, s. 2-10.
[54] ONAR (1995), s. 55.
[55] Maurice DUVERGER (1970), **Siyasal Partiler - Modern Devletteki Örgütleri ve Faaliyetleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 395-413; D. Roderick KIEWIET/ Gerhard LOEWENBERG/ Peverill SQUIRE (2002), "The Implications of the Study of the U.S. Congress for Comparative Legislative Research", **Legislatures**, Edited by: Gerhard Loewenberg/ Peverill Squire/ D. Roderick Kiewiet, The University of Michigan Press, Ann Arbor, s. 34-35.
[56] KUBALI (1971), s. 304

ile temsilci arasındaki bağı, siyasi partiye endekslemektedirler. Hatta parlamenter sistem bakımından, yasama ile yürütme organları arasındaki kuvvetler ayrılığı düşüncesi ve karşılıklı denge silahları, disiplinli siyasi partilerin etkisiyle kullanılamaz veya kullanılmakla birlikte sonuç alınamaz hale gelebilmektedir.[57]

Parlamentonun tarihsel gelişim sürecinde, üyelerinin seçmenlerle kurduğu bağda, emredici vekalet anlayışının terk edilmesi, hem parlamentoların kurumsal özerklik kazanmasında hem de parlamento üyelerinin inisiyatif geliştirebilmelerinde dönüm noktası olmuştur.[58] Parlamentonun yönetsel ve yöntemsel bağımsızlığı, hem kendi çalışmaları konusunda bizzat karar alabilmesi ve hem de yönetici kadrosunu içsel bir düzenekle sağlamasını zorunlu hale getirmiştir.[59] Bunu gerçekleştirmenin ön koşulu ise, "emredici vekâlet prensibi"nde uygulama bulabilecek parlamentonun alacağı her karar için "asil (*principal*)"-"vekil (*agent*)" ilişkisi içerisinde kurulan "temsil zinciri"ne (*chain of delegation*)[60] bağlı olarak, seçmenlere başvurma gibi uygulanması imkânsız olan bu usule kaçınılmaz olarak son verilmesi olmuştur.[61]

Bu gelişim süreci, parlamento usulünün ve biçimsel işleyiş kurallarının anayasalar, kanunlar, parlamento içtüzükleri ve parlamento kararlarıyla düzenlenmesiyle sistematik bir işleyişe kavuşmuştur. Çünkü parlamentolar, biçimselliğin yüksek düzeyde ortaya çıktığı kurumlar olup, yetki ve sorumlulukların sıkı kurallara tabi olduğu, usul ve şekil kurallarının önemli düzeyde geliştirildiği, anayasal çerçeveye uygun olarak kurumsallaşma ve örgütlenmenin gelişim gösterdiği kurucu müesseselerdir.[62] Bu sebeple, parlamentolar "karar alma" olanağının gerçekleşme kurumları arasında kaçınılmaz olarak üst basamakta, "devletin en yüksek organı"

[57] KUBALI (1971), s. 306-307.

[58] Emredici vekâlet anlayışının terk edilmesi, temsil organlarının siyasi birlik kurma anlayışı çerçevesinde dönüşümü ve feodal yapının çöküşüne bağlı olarak şekillenmiştir. Yerel bazlı çıkarların temsili fikri üzerinde varlık kazanan bu anlayış, burjuvazinin egemen olduğu yeni parlamento düzeninde yeni temsili anlayışa geçişi sağlamıştır. Bkz. Server TANİLLİ (1985), **Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş**, Say Yayınları, İstanbul, s. 247-249. Emredici vekâlet anlayışından yeni temsili vekâlet anlayşına geçiş ve modern parlamentoların doğuşu ve işlevlerini kazanması konusunda kapsamlı bir çalışma için bkz. Murat SARICA (1969), **Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 41-97.

[59] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 40-41.

[60] Abbas KILIÇ (2016), "Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 8, s. 270-279; Adrian VERMULE (2003), **The Constitutional Law of Congressional Procedures**, Public Law and Legal Theory Working Paper, No: 39, Chicago, s. 15; FRIEDRICH (1963), s. 304. Temsil zinciri ve vekâlet prensibi için bkz. Kaare STRØM (2006), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", **European Journal of Research**, Vol: 37, No: 3, p. 266.

[61] ONAR (1995), s. 50-51; TEZİÇ (2018), s. 284-287; TAYLOR/ SHUGART/ LIJPHART/ GROFMAN (2014), s. 9-12. Temsil kavramı ve bunun dönüşümü hakkında ayrıca bkz. SCHMITT (2006), s. 54, dipnot 21.

[62] PATTERSON/ COPELAND (1994), s. 7.

olarak yer almaktadır.[63] Bir diğer ifadeyle, parlamentolar, "toplum içinde en fazla iktidar kullanan kurum" olarak siyasi sistemin odağında bulunmaktadır.[64]

Parlamentoların sahip oldukları bu özellikler, çalışma düzeni ve işlem yapma süreci bakımından çeşitli kuramların da geliştirilmesine olanak sağlamıştır. Eskridge, Frickey ve Garret, parlamentoların işleyişi ve karar alma süreçlerini, öne sürülen çeşitli görüşler doğrultusunda, temsil işlevini göz önüne alarak üç temel kuramla açıklamışlardır. Bunlar; "prosedürcü/usulcü kuram (*proceduralist tehory*)", "baskı grubu kuramı (*interest group theory*)" ve "kurumsalcı kuram (*institutional theory*)"dır.[65]

"Prosedürcü/usulcü kuram"a (*proceduralist tehory*) göre, parlamentolar veya parlamento içindeki meclisler, işleyiş sürecinde veya karar üretim safhasında, karmaşık pek çok engelleyici veya destekleyici usulle karşı karşıya gelmektedir. Bunların bir kısmı anayasalardan, bir kısmı parlamentoların kendi düzenleyici kurallarından, bir kısmı ise pratik bir takım ihtiyaçlardan yani teamül ve uygulamalardan kaynaklanabilmektedir. Bu usullerin, müzakereyi teşvik edici ve karar alma süreçlerinde tercihleri şekillendirici özelliğe sahip oldukları ve bu sebeple öngörülen usullerin işletilmesiyle alınacak kararları değiştirici, düzeltici araçlarla yeniden düşünme olanaklarını sağlayıcı bir yönü bulunmaktadır.[66] Zira parlamentolar, çok üyeli politika oluşturma organlarıdır. Bu sebeple parlamento prosedürünün bir diğer önemli yönü, öngörülen sorunları gidermek üzere, karar alıcıların saptırma ve kaçınma gibi yaratacakları sosyal maliyetleri en aza indirmektir.[67]

"Baskı grubu kuramı (*interest group theory*)", parlamentoların çıkaracakları kanunlar ve alacakları kararlar üzerinde, baskı gruplarının, menfaat gruplarının, kamuoyunun, sivil toplum örgütlerinin veya lobi (*lobby)* faaliyetlerinin ne düzeyde etkili olduğundan hareket etmektedir. Norm koyma veya karar alma sürecinde, talepte bulunma ve engelleme işlevinin siyasi ilişkiler ağı ile şekillendiği ve hükümet politikalarının belirlenmesinde ve karar alıcıların etkilenmesinde baskı gruplarının üstlendiği işlev vurgulanmaktadır.[68]

---

[63] LIPSON (1984), s. 375.
[64] ŞAYLAN (1976), s. 134; KABOĞLU (2018), s. 118.
[65] William N. ESKRIDGE/ Philip P. FRICKEY/ Elizabeth GARRET (2006), **Legislation and Statutory Interpretation**, Foundation Press, New York, s. 69.
[66] ESKRIDGE/ FRICKEY/ GARRET (2006), s. 70-81.
[67] VERMULE (2003), s. 15.
[68] ESKRIDGE/ FRICKEY/ GARRET (2006), s. 83-98. Kamuoyunun oluşumu parlamentonun alacağı kararları belirleyebilmekte veya yönlendirebilmektedir. 1991 yılında Dangerous Dogs Act ve 2007 yılında kabul edilen Forced Marriage (Civil Protection) Act buna örnek gösterilebilir. Ayrıca; Royal Society for the Protection of Birds (RSPB), Greenpace, Amnesty International ve Compassion in World Farming gibi baskı gruplarının etkisiyle karar alma süreci ve sonuçlar üzerinde belirleyiciliği olabilmektedir. Nitekim 2004 yılında kabul edilen Hunting Act önemli bir örnektir. Bkz. MITCHELL/ BLOOD (2008), s. 17.

"Kurumsalcı kuram (*institutional theory*)", bütüncü bir yaklaşımla parlamentonun karar alma işlevini tamamlamasına kadar bütün safhaları kapsayan bir kabulden hareket eder. Özellikle "sosyal tercihler kuramı" gibi ekonomi bilimine hâkim olan görüşlerin karar alma süreçlerindeki etkisi üzerinde durmaktadır. Karar alma sürecinde öngörülen istikrar odaklı mekanizmalarla, karar alıcıların kurumsal bir tasarım çerçevesi içinde hareket ettiği kabulüne dayanılmaktadır. Bu doğrultuda, bireysel tercihler de kurumsallık ağının doğası gereği şekillenmekte ve bir çıktı olarak denge kavramı çerçevesinde dönüşüme uğramaktadır.[69] Bunun yanında "yeni kurumsalcılık (*neo-institutionalism*)" olarak kabul edilen, yasama davranışlarını ve yasama yürütme ilişkilerini açıklamada kullanılan bir model de söz konusudur. Yeni kurumsalcılar, siyasi sistemde var olan yapılar, kurallar ve usullere ilişkin davranışları oyuncuların belirlendiği ileriye yönelik sonuçları tespit eden, alternatif müzakere modellerini oluşturan ve olası alternatifler üzerinden belirlenen katılımcıların tercihlerini yöneten kurallarla açıklamayı hedeflemektedir. Hukuk kuralları ile siyasetin etkileşimini, anayasal ve anayasa altı düzenlemelere göre, parlamentodaki aktörler ve parlamentonun işleyişinde kullanılan yetkiler çerçevesinde ele almaktadır.[70]

Bu kuramlardan özellikle "prosedürcü/usulcü kuram" ile "kurumsalcı kuram" çalışmamızda parlamento işlemleri bakımından önem kazanmakta ve karşılık bulmaktadır. Parlamento usulü, parlamento aktörleri ve parlamentonun işleyişinde hukuk ile siyasetin etkileşimi bunda belirleyici olmaktadır. Parlamentoların anayasal sistem içerisindeki yeri ve önemi belirlenirken, ülkede geçerli hükümet sistemi büyük bir önem taşımaktadır. Kuvvetler arasında birlik veya ayrılık ve bunun derecesi, parlamentonun siyasi sistemdeki hâkimiyetinin koşullarını etkileyerek, karar alma sürecinde ve alınacak kararların etkisi ve sonuçları üzerinde belirleyici olmaktadır. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı, yani parlamenter sisteme karşılık gelen *Westminster* modelde, yasama ve yürütme organlarının birlikte çalışma esasları yasamanın güveni üzerine kurulu işlerken; kuvvetlerin katı ayrılığı olan başkanlık sistemine karşılık gelen ABD Kongre modelinde ise Başkan ile Kongre bağdaşmazlık ilkelerine göre çalışmaktadır.[71]

Gerçekten, parlamentoların karar alma sürecinin işleyişinde hükümet sisteminin türü ve bunun işleyiş biçimi temel bir faktör olarak karşılık bulmaktadır. Hükümet sisteminin işleyişinde,

[69] ESKRIDGE/ FRICKEY/ GARRET (2006), s. 98 vd; KIEWIET/ LOEWENBERG/ SQUIRE (2002), s. 6.
[70] YILMAZ (2016), s. 139. Yeni kurumsalcı yaklaşım hakkında bkz. Nur ULUŞAHİN (1999), **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 18-20; Ozan ERGÜL (2007), **Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 34-37. Ömer ANAYURT (2018), **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 711.
[71] Mary Anne GRIFFITH-TRAVERSY (2002), **Democracy, Parliament and Electoral Systems**, Commonwealth Parliamentary Association, Pluto Press, London, s. 31.

kimi anayasalarda siyasi denetime[72] bağlı olarak ortaya çıkacak hükümet krizlerinin önüne geçmek üzere hukuksal çareler öngörülmüştür. Federal Almanya'da 1949 Anayasası ile getirilen "kurucu güvensizlik oyu" mekanizması ve "meclisin feshi yetkisi" buna örnek olarak gösterilebilir.[73] Federal Almanya Anayasası'na göre Federal Meclis, yasa yapmak, hükümeti denetlemek, bütçeyi kabul etmek ve denetlemek, şansölyeyi seçmek, Cumhurbaşkanının seçimine iştirak etmek ve Anayasa Mahkemesi'ne üye seçmek gibi temel görev ve yetkilere sahiptir. Bu bağlamda parlamenter denetime büyük önem verilmektedir. Nitekim Federal Meclis İçtüzüğünde yer verilmemekle birlikte, parlamento teamüllerine göre Bütçe Komisyonu Başkanlığı görevi daima ana muhalefet partisinden bir üyeye verilmektedir. Böylece bütçe gibi özel öneme sahip bir konuda hükümete karşı parlamenter denetimin önemi vurgulanmaktadır.[74] Federal Almanya Anayasası'nın 63. maddesi uyarınca, Başbakan (Şansölye), Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federal Meclis tarafından görüşmesiz olarak, gizli oyla seçilir. Bu seçimde, Federal Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunu almak gerekmektedir. Bu çoğunluğu alan Başbakan adayı Cumhurbaşkanınca atanarak göreve başlar. Helms, parlamenter hükümet sistemine sahip ülkeler içerisinde Almanya'nın kurumsal anlamda öne çıkan karakteristik özelliklerinin başında Şansölyenin Federal Meclis tarafından seçilmesi ve sık hükümet değişikliklerini engelleyici olarak "yapıcı/kurucu güvensizlik oyu" mekanizmasını görmektedir.[75] Anayasa'nın 67. maddesine göre, Federal Meclisin, Federal Başbakana karşı güvensizlik oyu kararı alabilmesi ancak, Meclis üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmesi ve Federal Cumhurbaşkanından onun görevden azlini istemesi suretiyle mümkündür. Federal Meclis bunun reddi yönünde karar alır ise,

[72] Parlamenter sistem, bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumluluğunun bulunduğu ve bunun da yapılacak bir güvenoylaması sonucu parlamentonun güvenine sahip olup olmama kriteri ile işlemesine dayanmaktadır. Bu çerçevede parlamentonun güveninin bulunup bulunmadığı, parlamentonun genel kurulunda bir oylama neticesi alınacak karar ile ortaya çıkacaktır. Denetim sisteminin işleyişinde ise idarenin yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu gündeme gelebilmektedir. Bunun işleyişi ise Belçika, Danimarka, Norveç, Avusturya, Almanya, Fransa'da "doğrudan sorumluluk (*direct accountability*)" şeklinde işlerken; Kanada, Avustralya, Finlandiya, İrlanda, İtalya, Holanda, İspanya Yeni Zelanda'da ise "dolaylı sorumluluk (*indirect accountability*)" biçiminde gerçekleşebilmektedir. Bkz. BEYME (2000), s. 81.

[73] 1949 Bonn Anayasası'nı rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin prototipi olarak gören ve buna dayanak olarak da "kurucu güvensizlik oyu"nu gösteren Çağlar'a göre rasyonelleştirme, siyasi çoğunluğun varlığından kaynaklanan siyasi tutarlılığı, hukuki prosedürlerle, suni olarak gerçekleştirme teknikleri bütünüdür. Bkz. ÇAĞLAR (1989), s. 280. Bu konuda bkz. Bülent YÜCEL (2009), **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara; Osman Korkut KANADOĞLU (2007), "Hükümetin Güven İstemi ve Almanya Örneği", **Erdoğan Teziç'e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 201-204. Kurucu güvensizlik oyu mekanizmasına, Polonya Anayasası (m. 158) ve Belçika Anayasası (m. 96) da yer vermektedir.

[74] **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)** (2015), Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, No: 8, Ankara, s. 52-53.

[75] Ludger HELMS (2004), "Germany: Chancellors and the Bundestag," **The Joumal of Legislative Studies**, Vol: 10, No: 2/3, s. 99-101'den aktaran Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri) (2015), s. 87.

Anayasa'nın 68. maddesi uyarınca, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine, yirmi bir gün içinde Federal Meclisi feshedebilecektir.[76]

Buna benzer bir diğer uygulamanın İspanya parlamentosu açısından geçerli olduğu söylenebilir. Bir kraliyet yönetiminin varlığını sürdürdüğü İspanya'da, hükümetin kuruluşunda ve görevini sürdürmesinde parlamenter rejimin isterleri uygulama bulmaktadır. Yani hükümet, parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşımakta ve parlamentonun güvenine tabi bir düzenekle, onun alacağı kararlar doğrultusunda görevini sürdürebilmektedir (AY. m. 99, 102, 112). İspanya Anayasası'na göre hükümet kurulduktan sonra hükümet başkanı, bakanlar kurulu üyelerine danışarak Kongreden, programı ya da genel politikası hakkında güvenoyu isteyebilir. Bu oylamada güvenoyu için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu yeterlidir (m. 112).[77] Hükümet krizlerini önlemek adına, Anayasa yeni bir hükümet kurulmadan eskisinin görevden alınmasına izin vermemektedir. "Kurucu güvensizlik oyu" mekanizması yöntemiyle, siyasi krizin oluşmasını başından engellemektedir. Çünkü bir hükümetin düşürülmesi aynı zamanda yeni bir hükümetin kurulması anlamına gelmektedir. Ancak bununla da yetinilmemekte Meclis İçtüzüğünde hükümetin düşürülebilmesi için güvensizlik önergesinin üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi zorunlu kılınmaktadır. Ayrıca gensoru mekanizmasının yozlaşmasını önlemek için bir milletvekilinin bir dönem içinde sadece bir gensoru önergesi imzalayabileceği sınırlaması getirilmiştir (AY. m. 113; İçt. m. 179). İspanya Anayasası'nda yer alan "kurucu güvenoyu" mekanizması hükümetin elinde bulunan "meclisi feshetme yetkisi" ile birlikte düşünüldüğünde "kurucu güvensizlik oyu" mekanizmasının kullanılmasını güçleştirebilir. "Kurucu güvensizlik önergesi"yle güvenoyu alamayarak düşürülen bir hükümetin yerine yeni bir hükümet kurulması zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.[78] Dolayısıyla parlamentoların hükümetin kurulmasında üstlendiği işlev, parlamenter sistemlerin olmazsa olmaz bir yönünü oluşturmakta ve kurulan

---

[76] "*Madde 67 [Güvensizlik oyu]*
(1) Federal Meclis, Federal Başbakana güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanından onun görevden azlını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uyar ve seçileni atar.
(2) Oylama, önergenin verilmesinden en az kırk sekiz saat sonra yapılır.
Madde 68 [Güvenoyu, Federal Meclisin feshi]
(1) Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine, 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Federal Meclisin, üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Federal Başbakanı seçtiği durumda, fesih hakkı düşer.
(2) *Oylama, önergenin verilmesinden en az kırk sekiz saat sonra yapılır"*.
Bkz. http://www.bpb.de/213412/federal-almanya-cumhuriyeti-anayasas (28.05.2018).

[77] Fahri BAKIRCI (2014), "İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 63, s. 67-69.

[78] BAKIRCI (2014), s. 69-70.

"siyasi sorumluluk" bağıyla hükümetin parlamentonun alacağı kararlar doğrultusunda görevine devam edip edemeyeceğini belirlemektir.

Parlamentolar, halk iradesinin bir ifadesi olarak iktidarın kullanımında "açıklık", yani şeffaf müzakerenin en önemli görünüm ortamlarıdır. Bütün siyasi eğilimlerin çoğulcu bir demokratik anlayış temelinde, müzakere, tartışma, uzlaşma ve ayrışmalarda eşit işlem yapabilme hak ve yetkisine bağlı olarak çoğunluğun taleplerinin yumuşamasına ve azınlığın da istemlerinin imkâna kavuşturulabilmesine zemin hazırlayacak organlardır.[79] Ancak parlamentoların kendilerine atfedilen bu değerlere cevap verebilmeleri, artık yalnızca klasik seçme davranışıyla sınırlı bir anlam yüklemesiyle değil; modern demokratik isterleri karşılayıp karşılamadıklarına göre değerlendirilmektedir. Bu belirleme ise parlamentoların demokratik meşruiyeti açısından önemini ortaya koymaktadır. 2005 yılında yapılan Birleşmiş Milletler Dünya Zirvesi sonuç deklarasyonunda, demokrasinin evrensel bir değer olduğu, bir ülke veya bölgeye özgü bir değer olmadığı ve yeni ilke ve standartlarla anlam kazandığı vurgulanmıştır.[80] Ayrıca demokratik meşruiyet bakımından üzerinde durulması gereken bir diğer konu, parlamento üyeleri arasında kadın üyelerin dağılımıdır. Seçim sisteminin koşullarını belirleyen anayasal ve yasal hükümlerin cinsiyet eşitliği temelinde tasarlanıp tasarlanmadığı ve üyelik açısından genel isterlerin yanında kadın adaylar açısından literatürde "pozitif ayrımcılık" olarak yerleşen "olumlu edim yükümlülüğü (*affirmative action*)"nün[81] yerine getirilmiş olup olmadığı önem taşımaktadır. Bu koşulların sağlanması doğrultusunda, kadın parlamento üyelerinin karar alma sürecine katılımlarına bakıldığında, çalışma yöntemleri ve konular üzerindeki yaklaşımlarının erkeklere kıyasla farklılıklar taşıyabildiği görülmektedir. Özellikle farklı siyasi öncelikler belirleme, sosyal hizmet odaklı çalışma ve çözümler üretme gibi konularda bunu görmek mümkündür.[82]

Parlamentoların belirtilen demokratik işlevleri taşımaması, tarihsel olarak kimi kırılgan sonuçlara veya yeni başlangıçlara yol açabilmektedir. Bu açıdan, anayasacılık hareketlerinde anayasa yapımı ile eş zamanlı bir gelişim gösteren ABD'nin Kongre örgütlenmesi ön plana

---

[79] BURDEAU (1964), s. 85-88.

[80] David BEETHAM (2006), **Parliament and Democracy in The Twenty-First Century**, Inter-Parliamentary Union, Geneva, s. 1.

[81] Mehmet Semih GEMALMAZ (2010), "Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik İlkesi Bağlamında "Özel Önlemler", "Geçici Özel Önlemler", "Pozitif Edim" ve "Destekleyici Edim"", **Prof. Dr. Tunçer Karamustafaoğlu'na Armağan**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 113-150

[82] Gary F. MONCRIEF (2002), "Recruitment and Retention in U.S. Legislatures", **Legislatures**, Edited by: Gerhard Loewenberg/ Peverill Squire/ D. Roderick Kiewiet, The University of Michigan Press, Ann Arbor, s. 55-56. Parlamentolar Arası Birlik (*Inter-Parliamentary Union -IPU*) verilerine göre, dünya siyasetinde ve devlet yönetiminde kadınlara ilişkin istatistiki oranlar şöyledir. "Devlet başkanı" oranı % 7.2; "Parlamento Başkanı" oranı % 19.1; "Parlamento üyesi" oranı % 23.4'tür. Bkz.
https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017 (12.02.2018).

çıkmaktadır. İngiliz parlamentosunda temsil edilememe ve karar alma süreçlerine katılamama, Amerika'daki İngiliz kolonilerinin itirazları ve özgürlük mücadeleleriyle doğmuş ve şekillenmiştir. İngiliz parlamentosu ile koloniler arasındaki çatışma ve kopuş, parlamentonun en temel işlevi olan "temsil" kurumunun işletilmemesine bağlı olarak gelişmiştir. Temsile dayalı, parlamentoda "hukuki işlem" yapma, yani karar alma olanaklarından ve kendisine kaynaklık eden *Magna Carta Libertatum'*un temel ilkelerinden yoksunluk, hem Amerika Birleşik Devletleri'nin "bir devlet olarak ortaya çıkması"nın hem de anayasacılık açısından "ilk yazılı anayasa"nın doğmasının koşullarını hazırlamıştır.[83]

Parlamentoların geçirdiği evrim sonucu, parlamentonun temel işlevlerinin şu ana başlıklar altında şekillendiğini söylemek mümkündür:[84]

- Temsil
- Müzakere
- Kanun yapmak
- Bütçeyi kabul etmek
- Hükümeti denetlemek

Bu işlevler arasında "parlamento" veya "yasama organı" ile özdeşleşen "yasa yapmak/ kanun yapmak" diğer işlevlere göre ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede, "yasama organı" olarak bilinen parlamentoların temel işlevinin "yasa yapmak" olduğu hemen hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. Hâlbuki yasama organlarının ortaya çıkış süreçlerine bakıldığında hiç de öyle olmadığı anlaşılmaktadır. Zira "yasa yapma işlevi ve yasama tekniği" daha sonraları kazanılan bir özellik olmuştur. Bu organın ortaya çıkış nedeni farklılıklar arz etmektedir. Örneğin İngiltere'de, parlamento Kralın parasal gereksinimlerine çare üretmek üzere toplanmıştır. Bu vesileyle bir araya gelen temsilciler, vergi toplanması konusunda yetki verilmesi ama aynı zamanda toplumsal sorunların dile getirileceği ve beklentilerin gerçekleştirilebileceği bir forum olarak modern parlamentoların ilk işlevlerini belirlemişlerdir. Bu anlamda parlamento, çeşitli "yöntemler ve araçlar *(ways and means)*"[85] ile "temin" görevini üstlenen, talep ve şikâyetlerin dile getirildiği ve

[83] ARSEL (1968), s. 150; KABOĞLU (2018), s. 2-4.
[84] ONAR (2007), s. 92; GRIFFITH-TRAVERSY (2002), s. 32. Parlamentonun işlevleri için bkz. BEYME (2000), s. 72.
[85] Bu yetkilerin kullanılmasında İngiliz Avam Kamarası İçtüzüğü (*standing orders*) hükümleri uygulanmaktadır. 19 Aralık 2013 tarihinde kabul edilen Avam Kamarası İçtüzüğü, Avam Kamarası Başkanı (*speaker*)'na parlamentonun idaresinde tarafsızlık koşullarının sağlanması şartıyla geniş bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Bkz. https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m02.pdf, (11.02.2018). Avam Kamarası Komisyonu olarak da bir komisyona adı verilen *"Ways and means"* konusunda ayrıca bkz. KARAMUSTAFAOĞLU (1965), s. 206. Ayrıca bkz. Erskine MAY (2011), **Parliamentary Practice (The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament)**, Editor: Malcolm Jack, 25th Edition, LexisNexis, London, p. 761-762.

iktidarın icraatlarının sürekli olarak denetiminin sağlandığı bir organa dönüşmüştür. Yasa yapma işlevi ise bu görev ve yetkilerin kullanımına bağlı olarak sonradan doğmuş ve "yasama/ kanun tekniği" olarak boyut kazanmış ve parlamentonun temel işlemleri arasında yerini almıştır.[86]

B. "Parlamento Kararı" Kavramı

"Parlamento kararı", parlamentonun irade açıklama yollarından birisi olup, "parlamento" veya Türkiye'de, Anayasa ve İçtüzükteki kullanımı ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)" tarafından yapılan hukuki işlemlerdendir.[87]

"Parlamento kararı" kavramı, "parlamento" ve "karar" terimlerini bünyesinde taşıyan bütüncül bir hukuki kavramdır. "Parlamento", Fransızca'da konuşmak anlamına gelen "*parler* (konuşmak)"[88], yine İtalyanca aynı anlama gelen "*parlare"* fiilinden kaynaklanmaktadır ve zamanla konuşulan yeri (*parliament*)[89], mekânı ifade etmek için kullanılmaya başlanmıştır.[90] Bu yönüyle, parlamento, üyelerinin karar alma faaliyetini yerine getirebilecekleri bir merkeze veya mekâna karşılık gelmektedir.[91] Ancak bu sözcük Türkçe'ye İtalyanca'dan geçmiştir. Tarihsel olarak, 13. yüzyılda rahiplerin akşam yemeği sonrasında manastırda aralarında sürdürdükleri sohbetleri (*conclave*) ifade etmek için kullanılmış; aynı şekilde, 1245'te Fransa Kralı IX. Louis ile Papa Innocent IV arasındaki resmi görüşmeleri ifade etmek üzere kullanılmıştır.[92] Bu dönemin

---

[86] LIPSON (1984), s. 400-401.

[87] Erdoğan TEZİÇ (1980), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 5-9.

[88] Parlamento bünyesindeki meclisler ve bunların işlemleri Ortaçağ'ın "malikâne" kavramından doğmuşlardır. Bunlar, parlamentonun çeşitli malikâneleridir ki; ruhban, zadegân ve avam-kral ile müzakereleri (*parleying*) olarak kabul edilen zamanlardan kalan kurumlardır. Bunlar, Sakson döneminden kalan "akil adamlar (*wise men*)" olarak kabul edildiğinden, ilk parlamentoların üyesi olmuşlardır. Bkz. E. W. RIDGES (1951), "İngiliz Anayasa Hukuku", (Çev. Mukbil Özyörük), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3-4, s. 18. Parlamento kavramı hakkında aynı yönde bkz. TEZİÇ (1980), s. 10-11; Cem EROĞUL (2013), **Anatüzeye Giriş**, İmaj Yayınları, Ankara, s. 39-40; Moyra GRANT (2009), **The UK Parliament**, Edinburgh UniversityPress Ltd., Edinburgh, s. 2; MAY (2011), s. 1.

[89] Koçak ise, "parlamento" sözcüğünün, "*parler* (konuşmak)" ve "*le ment* (akıl)" sözcüklerinin birleşimi sonucu oluşan bir kavram olduğunu belirtmektedir. Bkz. Mustafa KOÇAK (2005), "İngiltere'de Parlamento ve Parlamentonun Egemenliği Doktrininin Tarihsel Kökenleri", **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 5, s. 242.

[90] GRANT (2009), s. 2; André BÄCHTIGER (2014) "Debate and Deliberation in Parliament", (Eds. Kaare Strøm, Thomas Saalfeld and Martin Shane) **Oxford Handbook of Legislative Studies**, Oxford University Press,Oxford:http://www.andrebaechtiger.ch/tl_files/baechtiger/pdf/Oxford%20Handbook%20Debate%20and%20Deliberation.pdf (12.01.2018). Parlamento sözcüğü ilk defa siyasi bir metinde değil, Chanson de Roland tarafından 11. yüzyılda yazılmış Fransızca edebi bir eserde geçmiştir. "*Parley*-konuşma" ve "*conversation*-görüşme" olarak geçen sözcükler daha sonra İtalya şehir devletlerinde "vatandaş toplantıları" anlamında kullanılmıştır. Birleşik Krallık'ta III. Henry döneminde ise Oxford parlamentosunun "*parleamentum and colloquium* (parlamento ve kolokyum)" sözcükleri ile anıldığı görülmektedir. H. G. RICHARDSONS (1928), "The Origins of Parliament", **Transactions of the Royal Historical Society**, Cambridge University Press, Vol: 11, s. 137-138, 146.

[91] Vincenzo MICELI (1946), **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atıf Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara, s. 69.

[92] Erdal ONAR (1995), "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu, Ankara, s. 44, dipnot 5.

ilahi meşruiyet odaklı niteliği, parlamentoların oluşumu ve aldıkları kararların dinsel inançlara ve taleplere uygunluğunu da gözetme koşullarıyla anlam bulmuştur.[93]

Parlamento yerine, Türkçe'de çoğunlukla "meclis", "yasama organı"[94] veya 1921 Anayasası'ndan bu yana Anayasalardaki ifadesi ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi" kullanılmaktadır. Meclis kavramı, Arapça "oturmak" manasına gelen "cülus"tan türetilmiş ve "bir işi müzakere etmek amacıyla bir araya gelmiş topluluk" anlamına gelirken[95]; yasama organı ise, yasa yapan organ anlamında, Moğolca düzenlemek, imal etmek anlamına gelen *"yasağ"* kelimesinden kaynak bulmaktadır.[96]

Türkiye'de, parlamentonun adının belirlenmesi konusundaki ilk tartışma, henüz Meclis açılmadan 11 Nisan 1920 tarihinde yapılan toplantıda yaşanmıştır. Burada, "Meclis-i Mebusan", "Kurultay", "Meclis-i Kebir", "Şura-yı Milli" ve "Meclis-i Ali" gibi isimler önerilmiş olsa da, "Büyük Millet Meclisi" tercih edilmiştir.[97] Bu süreçten sonra, 1961 Anayasası öncesine kadar "parlamento", "meclis", "yasama organı" bakımından terim tercihi konusunda bir tartışma yaşanmamakla birlikte, "yasama" ve "meclis" terimleri kullanılmıştır. Ancak bu konuda 1961 Anayasası açıkça bir tercihi ortaya koymuştur. Anayasa'nın "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kuruluşu" başlığını taşıyan 62. maddesinin gerekçesinde;[98]

> *"Yeni Anayasa tasarısı iki meclisli sistemi kabul ettiği için, bu iki meclisi de kapsayan bir terim olarak "Türkiye Büyük Millet Meclisi" terimi kullanılmıştır. Bu deyimin tercihinde üç husus göz önünde bulundurulmuştur.*
>
> *Bir kere "Türkiye Büyük Millet Meclisi" Türkiye'de alışılmış bir terimdir. Halbuki parlamento deyimi yabancı bir çeşni bırakmaktadır.*
>
> *İkincisi, Türkiye'de siyasi rejimin iç tanzimler dışında, Milli Mücadele'nin başından beri, milli iradeye dayanarak devam ettiğini göstermek bakımından da bu ismin kullanılması daha uygun sayılmıştır.*

---

[93] PATTERSON/ COPELAND (1994), s. 4.

[94] "Yasama" teriminin kökeninde "yasa" kelimesi yer almaktadır. Yasa kelimesi Moğolca "yasağ/yasak" kelimesinden Türkçe'ye geçmiştir. Bkz. http://www.nisanyansozluk.com/?k=yasa&x=0&y=0 (E.T. 07.10.2016).

[95] Ferit DEVELLİOĞLU (1993), **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, Ankara, s. 594. Meclis yerine, Osmanlı'dan günümüze tarihsel gelişim süreci içinde, "divan", "şura", "meşveret" kelimelerinin de kullanıldığı görülmektedir. Bkz. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU (2014), "Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Mebusan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama", **Tanzimat** içinde, Editörler: Halil İncalcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 374. Bunlara ek olarak parlamento için kimi zamanlar *"yasama", "konsey", "diet", "komite","kurul", "heyet", "kongre", "kamara", "konvansiyon"*… gibi adların da tercih edildiği görülmektedir.

[96] http://www.nisanyansozluk.com/?k=yasa-&lnk=1 (07.10.2016).

[97] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 8; İhsan GÜNEŞ (1997), **Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, s. 71.

[98] Kazım ÖZTÜRK (1971), **Gerekçeli Anayasa**, Bilgi Yayınevi, Ankara, s. 120-121.

Üçüncü ve buna bağlı olarak, parlamento deyiminin tarihi menşe'i bakımından monarşik bir mana taşıdığı da düşünülmüştür. Halbuki Türkiye'de meclislerin ve milli irade rejiminin doğuşu monarşik bir sistemin gelişmesi suretiyle olmuş değildir…"

ifadeleriyle, "parlamento"[99] yerine neden "meclis" kavramının tercih edildiği ortaya konulmuştur.

"Parlamento" kavramının doğuşu ve gelişiminde bütün ülkeler için geçerli olacak bir model ve ortak tarih belirleyebilmek mümkün olmadığı gibi ortak bir kavram belirlemek de mümkün olmamaktadır. Parlamentoların, ülkeden ülkeye çeşitli aşamalardan geçerek farklı tarihlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu farklılıklara rağmen 13. yüzyıl ortalarından başlayarak kesintisiz ve sürekli bir gelişme çizgisi izleyerek sonraki çoğu parlamentoya örnek olduğundan, İngiliz parlamentosu parlamentoculuğun gelişiminde model olarak kabul edilmektedir.[100] Bu sebeple, "parlamento" sözcüğü, parlamenter sistemlerde meclise karşılık gelmek üzere tercih edilen bir kavram olarak kabul görmektedir.[101]

Bir üst yapı kuruluşu olarak parlamento, içinde bulunulan siyasi sistemde, siyasi partiler sistemi, seçim sistemi, yasama ile yürütme ilişkileri ile oluşan hükümet sistemi, kamuoyu, siyasi kültür, toplumsal gelişmişlik düzeyi, ekonomik yapı gibi pek çok siyasi ve toplumsal unsurun etkisi altında şekillenmekte ve adlandırılmaktadır.[102] Bu sebeple parlamento sözcüğü kullanıldığında, Birleşik Krallık Parlamentosu *(Parliament of the United Kingdom)*[103], ABD Kongresi *(United States Congress)*, Rusya Devlet Duması *(Gosudarstvennaya Duma-State Assembly)*, İran İslam Şurâsı *(Islamic Consultative Assembly)*, Çin Ulusal Halk Kongresi *(National*

---

[99] Anayasa Mahkemesi 08.02.1966 tarihli kararında "parlamento" terimi hakkında şunları ifade etmiştir: *"Anayasamızda (Türkiye Büyük Millet Meclisi) terimi, çift meclisli yasama organını, meclislerini de Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi olarak ayrı ayrı belirtmek suretiyle ifade eder ve Anayasa Hukuku terminolojisindeki "Parlâmento" teriminin karşılığıdır."*. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1965/38, Karar 1966/7, Karar Tarihi: 08.02.1966, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.04.1966-12277.

[100] ONAR (1995), s. 46.

[101] Fahri BAKIRCI (1994), **Başkanlık Sistemi, Parlementer Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği**, Yayımlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 27.

[102] Gerhard LOEWENBERG (1971), "The Role of Parliaments in Modern Political Systems", **British and French Parliaments in Comparative Perspective**, Routledge, New York, s. 3.

[103] İngiliz Parlamentosu, klasik parlamento anlayışından veya günlük konuşmadaki anlamından farklı olarak, "Kral, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası" birlikteliğini ifade eder. Birlikte hareket eden bu üç unsur, Kralı da içine alan bir anlamla, "parlamento ile birlikte Kral (*King in Parliament*)" olarak şekillenir. Ancak, parlamentonun bu yapısı, egemenliğin kullanılmasında her üçayağın aynı ağırlığa sahip olduğu anlamına gelmemektedir. 1911 ve 1949 tarihli "Parlamento Kanunları (*Parliament Acts*)" ile Lordlar Kamarası'nın yetkilerin geniş ölçüde kısılmıştır. Özellikle yasama faaliyeti ve karar alma süreci itibariyle, kimi durumlarda Lordlar Kamarası'nın rızası olmaksızın bir kararın alınması mümkündür. Parlamentonun diğer ayağı olan Kralın yasama faaliyetindeki rolü ise tamamen biçimseldir. Nitekim 1707 yılından bu yana yani Kraliçe Anne'den beri hiçbir monark, bir kanunu geri gönderme yetkisini kullanmamıştır; kralın onaylama yetkisi, yerleşmiş bir anayasal teamül (*convention*) niteliği kazanmıştır. Ergun ÖZBUDUN (1968), "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 25, Sayı: 1, s. 61. Birleşik Krallık'ta parlamentonun üçayak üzerine kurulu olması, "üçler erki (*triumvirate*)" olarak nitelendirilmektedir. Birleşik Krallık'ta yasamanın üstünlüğü ve hukukun üstünlüğü çerçevesinde parlamentonun anlamı hakkında bkz. Chris McCORKINDALE/ Nick MCKERRELL (2012), "Assessing the Relationship between Legislative and Judicial Supremacy in the UK: Parliament and the Rule of Law after *Jackson*", **The Commonwealth Journal of International Affairs**, Vol: 101, No: 4, p. 342, 348.

People's Congress), Japonya Ulusal Dieti *(Kokkai)*, İsveç Parlamentosu *(Riksdag)*, İspanya Parlamentosu *(Cortes Generales)*, Kırgızistan Parlamentosu *(Jogorku Kenesh)* gibi pek çok örneği içine alıncaya değin sayılabilecek meclis türleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla parlamento kavramı "geniş anlamda" kullanıldığında, bir devletin hükümet sistemi veya siyasi rejimi ne olursa olsun parlamentoya sahip olması anlamına gelmektedir. "Dar anlamda" parlamentonun ise, parlamento kelimesinin genel olarak parlamenter hükümet sistemleri dışında pek kullanılan bir terim olmaması sebebiyle, parlamenter sistemlerdeki parlamentoya karşılık geldiği söylenebilir. Bu doğrultuda, "yasama organı" sık kullanılan kavramlardan olmakla birlikte, yalnızca "yasa yapan organ"ı çağrıştırması sebebiyle, "parlamento kararları" açısından bu tercihin işlevsel ve terimsel bir eksiklikle karşı karşıya kalmasına yol açmaktadır.[104] Bu sebeple öğretide, "yasama kararı" değil, "parlamento kararı" veya "meclis kararı"nın tercih edildiği görülmektedir.[105] Biz de çalışmamızda genel olarak "parlamento kararı", ancak kimi durumlarda da "Meclis kararı" ve "TBMM kararı" terimlerini kullanmayı tercih ettik.

"Parlamento kararı" kavramı, "parlamento" yanında "karar" sözcüğünü de içermektedir. Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde "karar"a ilişkin çeşitli anlamlar bulunmaktadır. Bunlardan bir anlama göre, "*bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı*"; diğer anlama göre, "*herhangi bir durum için tartışılarak verilen kesin yargı, hüküm*"; bir diğer anlama göre ise, "*bir yargıyı bildiren belge*"dir.[106]

Bu anlamlardan yola çıkıldığında, "karar", "bir konu hakkında, izlenen bir yöntem sonucu gerçekleştirilen irade açıklaması" olarak tanımlanabilecektir. Ancak bu tanım, herhangi bir hukuk kişisini esas almadığı için, irade açıklama kabiliyeti bulunan gerçek veya tüzel kişi olmak üzere bütün hukuk kişileri için geçerlilik taşımaktadır. Black's Law Sözlüğü'nde "karar (*resolution)", "resmi bir makam tarafından bir görüş, amaç, irade veya kararın resmi veya biçimsel yöntemlerle ifadesi"* olarak tanımlanmaktadır.[107]

---

[104] Mümtaz SOYSAL (1964), **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 8.

[105] Ergun ÖZBUDUN (1979), "Parlâmento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1-4, s. 3-26; Erdoğan TEZİÇ (1988), "Parlamento Kararı ve Kanun", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 5, s. 121-130; Bülent TANÖR/ Necmi YÜZBAŞIOĞLU (2018), **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım, İstanbul, s. 321-325; Fahri BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Cilt: 112, s. 257-296; Şeref İBA (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 203; Kemal GÖZLER (2019), **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayım, Bursa, s. 631.

[106] http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59df38ec3d8bc1.65840880 (20.03.2017).

[107] "*A formal expression of an opinion, intention or decision by an official body of assembly* "**Black's Law Dictionary**, 7th Edition, West Group, St. Paul 1999, s. 1313.

Parlamento kararları, çalışmanın ilerleyen kısımlarında kapsamlı bir şekilde inceleneceğinden, bu aşamada "parlamento kararı"nın parlamento tekniğinin işletilmesi sonucu alınan kararlar olduğu söylenebilir. Ancak bu tanım "parlamento tekniği" kavramı ile geniş bir anlamı karşıladığından, parlamentonun bütün işlemleri biçiminde anlaşılma sorununu doğurabilecektir.

"Karar" kavramı kararlaştırma süreci olarak 1982 Anayasası bakımından ele alındığında, Anayasa'nın pek çok maddesinde TBMM işlemlerinin "karar vermek" olarak karşılık bulduğu görülmektedir. Örneğin, 1982 Anayasası'nın 77. maddesinin lafzına bakıldığında TBMM'nin "seçimlerin yenilenmesine karar vermesi" veya 87. maddedeki "savaş ilanına karar vermesi" görülmektedir. Buradaki "karar verme" ibaresini, "kanun"u da içine alan TBMM'nin bütün işlemleri şeklinde anlamlandırmak mümkündür. Anayasa'da geçen "karar vermek" ibaresinin lafzi, sistematik yorumu ve maddi ölçüt doğrultusunda çok boyutlu olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira "karar vermek" bir konu hakkında irade açıklamak veya tercihte bulunmak anlamına geldiğinden, bu düzenlemenin parlamento kararlarını ifade etmek üzere kullanıldığı düşünülebilir. Buna karşın, "kanunla düzenlenir" ifadesinin, Anayasa koyucu tarafından TBMM'nin bu konuları başka bir işlemle değil kanunla düzenlemesi gerektiği ve başka bir işlemle gerçekleştirmesini arzu etmediği; bununla birlikte bunların dışında kalan konuların ise yasama yetkisinin aslilik ve genellik özellikleri dolayısıyla yine kanunla düzenlenebileceği ve buna engel bulunmadığı ileri sürülebilecektir. Anayasa koyucunun bu sözcüğü "kanun, karar ve diğer işlemler"i kapsayan bir kararlaştırma faaliyeti olarak kullanıp kullanmadığı ilgili madde sistematiği ve yapılacak işlemin konusu ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. 1982 Anayasası'nın pek çok maddesinde "kanunla düzenlenir" ibaresi yer almaktadır. Dolayısıyla Anayasa koyucu "kanunla düzenlenir" deyimini kullanma konusunda çekingen bir yaklaşım içinde olmadığı gibi işlem kuramı bakımından da açıkça kanunla düzenlenmesini istediği konuları "kanunla düzenlenir" biçiminde belirterek ilgili konuların diğer işlemlerle yapılmasını arzu etmediğini açıkça ortaya koymaktadır. Eğer Anayasa koyucu söz konusu işlemin "kanun" ile yapılmasını arzu ediyorsa, açık bir şekilde "kanun ile düzenler" veya "kanun veya TBMM kararı ile gerçekleştirir" şeklinde bir hükme yer vererek buna pozitif bir dayanak yaratılabilir. Kaldı ki, Anayasa metnindeki hükümler de bu yöndedir. Şu durumda, "karar" ibaresinin "kararlaştırma" niteliğinde faaliyet olarak değil, işlem kuramı bakımından parlamento işlemlerinin "belirlilik" ve dolayısıyla ayrışma özelliği göz önüne alınarak, "işlem istikrarı" çerçevesinde maddede kullanıldığı biçimiyle "parlamento kararı" olarak anlaşılması gerekmektedir. Şu durumda, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin kanun şeklinde düzenleme ile karşılık bulduğu kabul edilse de; "karar

vermek" veya "karar" ibarelerini Anayasa'nın ilgili maddelerinde "kanun" ile düzenleneceği şeklinde açık bir hükümle desteklememekte ise genel, soyut, sürekli, kişilik dışı nitelik taşımamakta ise; bir hukuk dalını sistematik olarak düzenlememekte ise ve 1982 Anayasası'nın "Temel Haklar ve Ödevler" üst başlığını taşıyan İkinci kısmı kapsamındaki konuları düzenlememekte ise, bu işlemin "parlamento kararı" ile yapılabileceğini kabul etmek veya bu şekilde anlamlandırmak gerekmektedir. Ayrıca, anayasal bir tercih olarak, kanunlar bakımından "karar vermek" yerine "kabul etmek" ifadesinin; parlamento kararları bakımından ise "karar vermek" ifadesinin kullanılması "kanun ile "parlamento kararı" işlemlerinin ayırt edilmesindeki sorunları ortadan kaldırmayı kolaylaştıracaktır.

Bu değerlendirmeler kapsamında belirtmek gerekir ki, Türkiye'de parlamentonun işlemlerinden "parlamento kararları"na Anayasa Hukuku genel eserlerinde ya temas edilmediği, ya da çok kısa olarak yer verildiği görülmektedir. Parlamento hukuku öğretisinin temelini oluşturan öncü eserler Teziç tarafından verilmiş, öte yandan bu alanda Özbudun, Armağan ve Aybay tarafından da konuyla ilgili çalışmalar yapılmıştır. Bunlar, daha sonraki çalışmalara da yön vermiştir. Dolayısıyla "parlamento kararı" kavramının tanımı da bu öncü eserler çerçevesinde geliştirilmiştir. Bu eserlerde "kanun" esas alınmış ve "parlamento kararları" da parlamentonun kanun dışında kalan işlemleri olarak olumsuz tanımlama yöntemine başvurularak belirlenmiştir.[108]

Ancak öğretide geliştirilen yeni tanımlarla, parlamento kararlarının olumsuz tanımlama yönteminin yeniden değerlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.[109] Bu doğrultuda parlamento kararlarını, unsurlarından hareketle şu şekilde tanımlamak mümkündür: *"Parlamento kararları; parlamentonun, iç çalışma düzenine veya yürütme ve yargı organlarıyla olan ilişkilerine, Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülenlerden ve*

[108] Erdoğan TEZİÇ (1972), **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 11; TEZİÇ (1980), s. 5-74; TEZİÇ (1988), s. 121-122; TEZİÇ (1989), 49; ÖZBUDUN (1979), s. 4-5; Rona AYBAY (1976), "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı - Kanun-u Esasinin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976)**, Siyasi İlimler Türk Derneği, Ankara, s. 283-326; Servet ARMAĞAN (1972), **Memleketimizde İçtüzükler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 5 vd. Ancak son dönemlerde parlamento hukuku alanında yapılan çalışmaların sayısında artış gözlemlenmektedir. Bu çalışmaların büyük çoğunluğu TBMM bünyesinde gerçekleştirilen uzmanlık çalışmaları olup, yasama uzmanlarının parlamento hukukuna yaptıkları katkı ile sağlanmıştır. Yine bu alanda akademide yazılan eserlerin öğretiye önemli ölçüde katkıları olmuştur. Bu eserlerin başlıcaları şunlardır: Onur ÇEKİÇ (2008), **Türk Parlamento Hukukunda Kararların Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara; İBA (2017), Parlamento Hukuku; Fahri BAKIRCI (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi, Ankara; İrfan NEZİROĞLU (2008), **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara; Volkan HAS (2009), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara; Kahan Onur ARSLAN (2018), **Türk Parlamento Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara; Sezgin BAŞ (2016), **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

[109] Gözler ise bizim de katıldığımız biçimde, olumsuz tanımlamanın kanunlar bakımından da yapılabileceğini, *"... kanunları da olumsuz bir şekilde, TBMM Genel Kurulunun parlamento kararı dışında yaptığı işlemlerdir diye tanımlayabiliriz."* sözleriyle dile getirmektedir. Bkz. GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 638.

parlamento teamüllerinden ve TBMM Genel Kurulunun "kanun" ve "diğer (adsız/isimsiz, bildirici/bilgiye sunma) parlamento işlemleri" dışında kalan, bir oylama neticesinde yapmış olduğu "yasama fonksiyonu"ndan kaynaklanan ve Cumhurbaşkanının onayına tabi olmayan işlemleridir".[110]

Bu tanım, parlamento kararlarının çeşitli unsurlardan oluştuğunu göstermektedir. Söz konusu unsurlar bu aşamada sıralanıp daha sonra bunlar üzerinde durulacaktır. Buna göre;

- Parlamento kararları, parlamentonun işlemleri olup, TBMM Genel Kurulu tarafından karara bağlanırlar.

- Parlamento kararları, TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik veya diğer organlarla ilişkilerine yönelik kararlar olarak ortaya çıkarlar.

- Parlamento kararları, kaynağını Anayasa, içtüzük, kanun ve parlamento teamüllerinden almaktadır.

- Parlamento kararları, TBMM Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan, kanun ve parlamentonun diğer işlemleri dışında kalan kararlardır.

- Parlamento kararları, TBMM'nin yasama fonksiyonundan kaynaklanan işlemleri olup, Cumhurbaşkanının onayına tabi değildir.

C. Parlamento Kararlarının Hukuki Niteliği

Hukukun biçimselliği, yetkili organların öngörülen usullere uygun olarak iradelerini beyan etmeleri sonucu hukuk normu koymaları anlamına gelir.[111] Anayasa Hukuku açısından hukukun biçimsel yürürlüğü, işlemlerin anayasaya uygun olarak bunu sağlayan ve onu aleniyete kavuşturacak olan "yetkili organ" tarafından kabul edildikten sonra yürürlük kazanmasına dayanmaktadır.[112] Bu açıdan, modern devletlerin kuruluş ve işleyişinde, parlamento tarafından üretilen hukuki işlemler ilk sırada yer alır ve en önemli normatif kaynağı oluştururlar.[113]

---

[110] Bu unsurların belirlenmesinde en kapsamlı tanımın İba ve Çekiç tarafından getirildiği görülmektedir. Bkz. ÇEKİÇ (2008), s. 30; İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 160-161. Aynı yönde bkz. ARSLAN (2014), s. 136-138. Bu konuda geliştirilen diğer tanımlar için bkz. TEZİÇ (1972), s. 11 vd; TEZİÇ (1988), s. 121; ÖZBUDUN (1979), s. 3; BAŞ (2016), s. 77; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 638-639.

[111] Hans Kelsen, devleti tanımlarken bu yola başvurmakta ve devleti bir normlar sistemi ve bunun etkili olarak yürütüldüğü bir sistem olarak görmektedir. Bkz. Hans KELSEN (2016), **Saf Hukuk Kuramı**, (Çev. Ertuğrul Uzun), Nora Kitap, İstanbul, s. 123-133.

[112] Vecdi ARAL (1979), **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 88, 94.

[113] Jack GOLDSMITH/ Daryl LEVINSON (2009), "Law for States: International Law, Constitutional Law, Public Law**", Harvard Law Review**, Vol.: 122, Number: 7, p. 1795.

Parlamento kararları, "parlamentonun hukuki sonuç doğurmaya yönelik işlemleri" olup, kural olarak kabul edilmekle birlikte hukukun kaynağı olma özelliğine kavuşurlar. Bunlar, anayasal düzende öngörülen "usul (*procedure*)" ve "şekil (*form*)" kurallarıyla bir hukuki rejim oluşturarak hukuk sisteminin bir parçası haline gelirler. Parlamentonun bu işlemlerinin "karar" biçiminde oluşması, yazılı bir metin halinde pozitif hukukun şekli/yürürlük kaynaklarına karşılık gelmektedir. Nitekim bağlayıcılığı bakımından da normatif niteliğe sahiptir.[114] Parlamento kararlarının, öngörülen şekillere uygun olarak bir usul bünyesinde ortaya çıkması, temel hak ve özgürlükler açısından bir güvence mekanizmasıdır. Zira kanunla düzenleme yapılması gereken bir konuda parlamentonun bu kurallara aykırı bir şekilde alacağı kararlar, temel hak ve özgürlükler açısından teminatsız bir alanın doğması riskini yaratacaktır.[115] Bu sebeple parlamento usulü yalnızca basit şekillerden oluşan bir süreç olmayıp, hukuka aykırı işlemler karşısında temel hak ve özgürlüklerin güvence mekanizmasıdır. Öyle ki, "usul, esası belirler" sözü, temel hak ve özgürlükler bakımından düşünüldüğünde, Jhering'in "*şekil keyfiliğin can düşmanı, özgürlüğün ikiz kardeşidir*" sözünde usuli sürecin ve şekil kurallarının maddi hukuk üzerindeki önemi ve belirleyiciliği vurgulanmıştır.[116]

Parlamento kararları, konuları itibariyle çeşitli alanlara yayılıp, heterojen nitelik taşırlar. Bu çeşitlilik parlamento kararları bakımından genel ilkelere varılmasını zorlaştırmaktadır. Nitekim kanunlar hakkında geçerli olan genel düzenleme ilkelerinin parlamento kararları bakımından işletilmesi zordur. Çünkü Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve kanunlarda, kanunların kabul edilmesine hâkim olan kanunlaşma sürecine ilişkin ilkelere yer verilip; kanunların teklif edilmesinden, TBMM Başkanlığınca bunlar hakkında yapılacak işlemlere, komisyon safhasına, TBMM Genel Kurulunda görüşülme usullerine ve kabulüne, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımı ve yürürlük hükümleri düzenleme altına alınmaktadır. Ancak bu durumu parlamento kararları hakkında ileri sürme olanağı bulunmamaktadır. Bunun temel sebepleri arasında, anayasalarda kimi konular ayrık tutulmak üzere, her konuya ilişkin ayrıntılı ve belirgin hükümlerin bulunmaması, bunların içtüzük, kanun ve parlamento uygulamalarına bırakılmış olması ve politikanın gereklerine uygun bir gelişime uyum sağlayarak karar alma süreçlerini kolaylaştırması yer

---

[114] TEZİÇ (1980), s. 5-6.

[115] Bu bakımdan, usul, şekil ile aynı şey olmayıp; usul, şekillerden oluşan bir kurallar/ilkeler bütünüdür. Bkz. William O. DOUGLAS (1948), "Procedural Safeguards in the Bill of Rights", **Journal of the American Judicature Society**, Vol: 31, p. 168. Özellikle, temel hak ve özgürlüklerin kazanımı açısından büyük önemi bulunmaktadır. Bu bakımdan ABD Federal Yüksek Mahkemesi yargıçlarından Felix Frankfurther, *McNabb v. U.S* davasında şunları vurgulamıştır: *"Özgürlüklerin tarihi büyük çoğunlukla, öngörülen usuli güvencelere riayet etmenin tarihi olmuştur."* Bkz. U.S. Supreme Court***, McNabb v. United States***, 318 U.S. 332 (1943), 308 U.S. at 308, 342.

[116] Tolga ŞİRİN (2013), **Türkiye'de Anayasa Şikâyeti (Bireysel Başvuru)**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 86.

almaktadır.[117] Fakat bu kolaylık fikri, parlamento kararları açısından ortaya çıkabilecek "belirsizlik" ile hukuk devletinin temel niteliklerini oluşturan "hukuki öngörülebilirlik", "hukuki güvenlik" ve "belirlilik" ilkelerini ortadan kaldırma riskiyle kimi sakıncaları doğurabilecektir. Ancak bu yaklaşım parlamentonun işlemlerinde işlem ikamesi sorununu da beraberinde getirebilecektir.[118]

Parlamento kararları ile düzenlenecek konuların, öğretide kimi görüşlere göre, kanun ile düzenleme konuları esas alınarak değerlendirildiği görülmektedir. Böylece, kanun yapma "ihtiyaç" ve "zorunluluğu"nun bulunmadığı hallerde, TBMM'nin, kanunların hazırlanmasında geçerli olan usullere başvurmaksızın karar alabileceği ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere, bu belirleme yapılırken "ihtiyaç" ve "zorunluluk" özellikleri esas alınmakta ve parlamentonun yapacağı hukuki işlemlerin söz konusu özellikleri taşımaması durumunda bunun kanun ile değil parlamento kararı ile gerçekleştirilebileceği vurgulanmaktadır. Bu hallerin neler olduğunun ise doğrudan Anayasa'dan çıkarılabileceği ileri sürülmektedir. Öyle ki kanun çıkarılması gereken konuları belirlemenin kolay olduğu, kanunun herkese uygulandığı ve herkes tarafından uyulması şart olan genel kuralların yazılı bir metin olarak ortaya çıktığı; dolayısıyla bunun dışında kalan konularda meclislerin doğrudan doğruya "karar" yoluna gidebileceği kabul edilmektedir.[119]

Bu değerlendirmelerde, parlamento kararının düzenleme konusu kanun dışında kalan işlemler olarak belirlendiğinden klasik ölçüte göre bir yaklaşım benimsenmektedir. Ancak konu unsuru itibariyle ortaya konan "ihtiyaç" ve "zorunluluk" niteliklerinin belirsizliği, sistematik bir yön taşımadığı gibi; ihtiyaç duyulması ve zorunluluk bulunduğunun düşünülmesi durumunda bütün konuların kanun ile düzenlenebileceği anlamını ortaya çıkarmaktadır ki bu belirsizlik parlamento kararı alınacak konularda kanun tekniğinin işletilmesi sorununu beraberinde getirebilecektir.

Parlamento kararlarının "normlar hiyerarşisi"ndeki yerinin ve norm etkisinin ne olduğu üzerinde de durmak gerekmektedir.[120] Parlamento kararları, genel olarak "sübjektif nitelikli", "parlamentonun bireysel işlemleri" biçimindedir.[121] Bu özelliği nedeniyle parlamento kararlarına "parlamentonun düzenleyici işlemi" niteliği atfedilememektedir. Ancak parlamento kararları arasında, "norm yaratıcı" nitelik sergileyen, usul ve esasa ilişkin koyduğu hükümlerle parlamento

[117] TEZİÇ (1988), s. 121.
[118] TEZİÇ (1988), s. 121-122.
[119] ARSEL (1965), s. 314.
[120] *"… hukuk düzeni aynı düzeydeki, yan yana duran hukuk normlarının oluşturduğu bir sistem değildir; bilakis farklı katmanlardaki hukuk normlarının hiyerarşik düzenlendiği bir sistemdir…"*. Bkz. KELSEN (2016), s. 79.
[121] Nazile İrem YEŞİLYURT (2013), "TBMM'nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir Çözümleme", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 107, s. 122.

işlemleri bakımından "genellik" ve "soyutluk" özelliklerini de taşıyan ve bu yönüyle *sui generis* bir parlamento kararı olarak kabul edilebilecek "içtüzük" konusunda bu kuraldan sapılmaktadır. Dolayısıyla parlamento kararlarının kural olarak "genellik" niteliğine sahip olmaması, bunları özellikle "konu" bakımından kanunlardan farklı kılmaktadır. Bu bakımdan içtüzük haricindeki parlamento kararlarına normlar hiyerarşisinde bir düzey tayin etme imkânı bulunmamaktadır. Nitekim savaş ilanı, yasama dokunulmazlığının kaldırılması, milletvekilliğinin düşürülmesi, usul görüşmesi sonucu karar alınması, TBMM Başkanının seçimi gibi konular göz önüne alındığında, bunlar hakkında bir hiyerarşik konumun belirlenemeyeceği açıktır.

Bu anlamda, öğretide genel olarak "parlamento kararları" açısından hiyerarşik bir düzey tespit etme yoluna gidilmemekle birlikte; bir hiyerarşi belirlemenin "içtüzük" üzerinden gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu konudaki bir görüş, kanunu esas alıp, kanun ile içtüzük arasında bir hiyerarşi öngörülemeyeceğini ifade ederken[122]; bir diğer görüş ise, içtüzüğün kanunların ve parlamento kararlarının yapılış sürecini düzenleyen norm yaratıcı özelliğine vurgu yapmakta, içtüzüğün kanunların üzerinde, kanun ile Anayasa arasında bir basamakta yer aldığını ifade etmektedir.[123] Ancak görüldüğü gibi hem TBMM İçtüzüğünün hem de diğer parlamento kararlarının normlar hiyerarşisindeki yerinin tayininde istisna birkaç görüş dışında genel olarak bir değerlendirme yapılmamakla birlikte, bizim katıldığımız görüş uyarınca, içtüzük ve kanun normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde yer alırlar.[124] Bir başka ifadeyle, normların hiyerarşik piramidinde TBMM İçtüzüğünün yerinin, Anayasa'dan sonraki basamakta, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi[125], milletlerarası andlaşmalar ile aynı kademede bulunduğu söylenebilir. İçtüzük, Anayasa kuralları ışığında, parlamentonun çalışma düzenine ilişkin kararları düzenleme altına aldığına göre, içtüzük kuralları Anayasa'ya aykırı olamayacaktır.

Buna göre, içtüzüğün normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin gerekçeleri şöyle sıralayabiliriz. İlk olarak bu işlemlerin her birinin kaynağı doğrudan Anayasa'dır. İçtüzük her ne kadar parlamento tekniğine dair kapsamlı hükümleri getiriyor olsa da, bir işlem hakkında başka bir işlemin usul ve esaslarının ayrıntılı düzenlenmesi, onu hiyerarşide, anılan diğer işlemlerden daha üst basamakta kabul etmek için yeterli gerekçe olamaz. İkinci olarak ise, Anayasa'ya göre, bu işlemlerin anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından

[122] BAKIRCI (2000), s. 45; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 578.
[123] İsmail YÜKSEL (2018), **TBMM'nin Kanun Yapma Yöntemi**, Adalet Yayınevi, Ankara s. 4; Yahya Berkol GÜLGEÇ (2016), **Normlar Hiyerarşisi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 129 vd.
[124] Aynı doğrultuda bkz. BAŞ (2016), s. 138.
[125] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Anayasa'nın 91. maddesinde düzenleme altına alınan "kanun hükmünde kararname" çıkarma yetkisi kaldırılmış, bunu ikame etmek ve normlar hiyerarşisinde diğer kimi işlemleri de karşılamak üzere Anayasa'nın 104. maddesiyle "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" kabul edilmiştir.

yapılmaktadır. "Kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi" olarak da Anayasa yargısı literatürüne yerleşen bu denetim ilişkisi, normlar hiyerarşisindeki diğer işlemlerden farklı olarak Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi işlemlerdir. Nitekim Anayasa'nın 11. maddesine göre kanunlar Anayasaya aykırı olamaz; 148. maddesine göre kanun ve içtüzük Anayasa Mahkemesi'nin şekil ve esas denetimine tabidir. Ayrıca Anayasa'nın 83 ve 84. maddelerinden hareketle alınacak parlamento kararlarına karşı da 85. maddedeki usul uyarınca ileri sürülecek aykırılık iddialarının denetimi hakkında karar verecek mercii Anayasa Mahkemesi'dir. Şu durumda Anayasa koyucunun bu işlemlere atfettiği değer, bunların hiyerarşik olarak aynı düzeyde olduğunu gösterebilecektir.

II. PARLAMENTO İŞLEMİ OLARAK PARLAMENTO KARARI

A. Parlamento Kararlarının İşlem Kuramı Açısından Değerlendirilmesi

Devlet fonksiyonlarının, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere farklı organlar aracılığıyla yerine getirilmesi, "kuvvetler ayrılığı (*seperation of powers*)" temel ilkesini ifade etmektedir.[126] Kuvvetler ayrılığı, kuvvetlerin birbirlerinin görev alanlarına yönelik işlem yapmamasını güvenceye almak üzere geliştirilmiş bir ilkedir. Bu ilkenin günümüzdeki anlamı üç kuvvetten, yargı organının bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılması temel ilkesinin kabulüne dayanır. Böylece yargı organı diğer organlardan ayrı tutularak, yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkiyle hükümet sistemlerinin görünüm biçimlerine kaynak teşkil etmektedir. Anayasalar ile güvence altına alınan bu ilke, buna aykırı işlem tesis edilmesi, yani kuvvetlerin birbirlerinin görev alanına giren işlemlerde bulunmaları "fonksiyon gasbı" olarak nitelendirilmektedir.[127]

Kuvvetler ayrılığı ilkesiyle, her biri devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarını yerine getiren organlar, sahip oldukları "sınırlı yetkiler" yoluyla birbirlerini denetlemekte, dengelemekte ve frenlemektedir. Böylece sınırlandırılmış anayasal yetkilerle temel hak ve özgürlüklerin devlet iktidarı karşısında korunması sağlanmaktadır. Öyle ki, ABD'de kuvvetler ayrılığına dayanan

[126] Yeni kuvvetler ayrılığı teorisinin gelişimi ve bu konudaki çeşitli görüşlerden: "Bruce ACKERMAN (2000), "The New Separation of Powers", **Harvard Law Review**, 113, 3 ve Eoin CAROLAN (2011), **The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State**, Reprinted Edition, Oxford University Press, Oxford ve bu eserlere ilişkin değerlendirmeler hakkında bkz. Selman KARAKUL (2015), "Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, s. 88-97.

[127] Bülent YÜCEL (2004), "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama-İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 15.

hükümet sistemi "frenler ve dengeler sistemi (*system of checks and balances*)" olarak kabul edilmektedir.[128]

Hükümet sistemi ve organların görev ve yetkilerinin, anayasal tercih olarak Türkiye'de tarihsel dönüm noktası 1961 Anayasası ile tam anlamıyla gerçekleşmiştir. Anayasa hükümleri göz önüne alındığında, Bakanlar Kurulunun göreve geliş yöntemi ve parlamentoya karşı üstlendiği siyasi sorumluluk (AY. m. 89, 102-105) çerçevesinde hükümet sistemi olarak "parlamenter sistem"[129] benimsenmiştir. Devletin temel organları, Anayasa'nın 5, 6 ve 7. maddelerinde, yasama, yürütme ve yargı organları esas alınarak, organik ölçüte göre tasarlanmıştır. Fakat söz konusu maddelerde yalnızca organik ölçüt kullanılmamış; aynı zamanda görev ve yetki unsurlarından hareketle, fonksiyonel ölçüte de başvurulmuştur. Nitekim devlet bu fonksiyonları yerine getirmek üzere irade beyanında bulunmakta ve bunu hukuki işlemler biçiminde anayasal düzeyde üç organı aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Yani, fonksiyonların hukuki anlamda ortaya çıkışı yasama, yürütme ve yargı organlarının faaliyetleri ve bunlar arasındaki ilişkilerle gerçekleşmektedir.

"Yasama fonksiyonu" genel, soyut ve objektif kural koyma yetkisi; "yürütme fonksiyonu" bu kuralları uygulamak üzere faaliyetlerde bulunma ve idari işlem tesis etme görevi; "yargı fonksiyonu" ise hukuki uyuşmazlığı çözme yetkisi biçiminde işlemektedir. Bu anlamda, "yasama fonksiyonu", yasama işlemlerinin yerine getirilmesini sağlamak üzere, yürütme ve yargı işlemlerinden ayrılan fonksiyonudur.[130]

1961 Anayasası ile benimsenen bu ayrım, esasen 1982 Anayasası'nın 6, 7, 8 ve 9. maddeleriyle de sürdürülmüş ve kaynağını Anayasa'dan alan hukuki temele dayanan bir ayrım olarak kabul edilmiştir.[131] 1982 Anayasası'nın ilk halinde hükümet sistemi olarak, yürütmenin güçlendirildiği ve Cumhurbaşkanına önemli yetkilerin verildiği parlamenter sistem modeli benimsenmiştir. Ancak çalışmanın ilerleyen kısımlarında da değerlendirileceği üzere, 1982 Anayasası'nda 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un kabul edilmesi sonucu, "parlamenter hükümet sistemi" terk edilerek, "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak nitelendirilen "bir tür başkanlık sistemi"ne[132] geçiş

---

[128] Ergun ÖZBUDUN (2017), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 40.

[129] Parlamenter sistem, öğretide değişik adlarla anılmaktadır. Çeşitli kavramsallaştırmalar için bkz. "Kuvvetlerin işbirliği" TEZİÇ (2018), s. 503; "yumuşak kuvvetler ayrılığı" GÖZLER (2018), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 242; "iktidarlar dengesine dayanan rejim" KABOĞLU (2018), s. 137.

[130] Devlet organlarının fonksiyonları ve "idari işlemlerin hukuki rejimi" kapsamında bkz. Metin GÜNDAY (1989), **İdari İşlemlerin Hukuki Rejimi**, (Yayımlanmamış eser), Ankara, s. 1-2.

[131] GÜNEŞ (1956), s. 4-7.

[132] Kontacı, 1982 Anayasası'yla öngörülen hükümet sistemindeki değişimi haklı olarak şu şekilde özetlemektedir: *"…1982 Anayasası'nın ilk şeklinde benimsenen ve cumhurbaşkanının yetkileri başta olmak üzere anayasal mimaride yapılan bazı tercihlerin etkisiyle "kısmen bozulmuş bir parlamenter sistem" olarak nitelendirilebilecek olan hükümet sistemi, önce "kısmen bozulmuş bir başkanlı parlamenter sistem"e, oradan da "epeyce bozulmuş bir başkanlık*

yapılmış ve yürütme yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiştir.[133] Cumhurbaşkanı, Anayasa ile tanınan yetkiler yanında, uygulamayla şekillenen kimi işlemler yapma iktidarına kavuşmuştur. Bu işlemlerden açıkça Anayasa'da düzenlenenler, "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (AY. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6)", "Cumhurbaşkanı yönetmeliği (AY. m. 104/18, 124/1)"dir. Bunun yanında, Cumhurbaşkanı Anayasa'da adları açıkça geçmeyen ve öğretide "adsız düzenleyici işlemler"[134] olarak adlandırılan *"talimat, genelge, yönerge, sirküler, tebliğ, genel emir, duyuru, statü, plan, ilan, karar"*[135] gibi işlemler yapma yetkisine de sahip olmuştur. Ancak bu işlemlerin yanında Cumhurbaşkanının ne "düzenleyici işlem" ne de "adsız düzenleyici işlem" niteliğinde olan ve Anayasa'da özellikle olağanüstü koşulların varlığı durumunda kullanılabileceği "karar" adı altında işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetki, "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi", "yönetmelik" ve Anayasa'da adı geçmeyen "adsız düzenleyici işlemler" dışındaki "hükümet tasarrufu" olarak nitelendirilebilecek işlemler kategorisidir. Nitekim Anayasa'nın 92. maddesinin 2. fıkrasında, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir"* şeklinde Cumhurbaşkanına tanınan yetki, "tatil" veya "ara verme" durumunda bulunmasına bağlı olarak TBMM'nin "parlamento kararı" biçiminde işlem yapamaması nedeniyle, istisnai olarak kullanılabilecek "karar" yetkisidir. Buna benzer bir diğer yetki ise, Anayasa'nın 119. maddesiyle düzenlenen "olağanüstü hal ilan etme yetkisi" olup, Cumhurbaşkanına tanınmış bir

---

sistemi"ne evrilmiş görünmektedir." Bkz. A. Ersoy KONTACI (2017), "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 133, s. 21. Ardıçoğlu, Anayasa'da gerçekleştirilen bu değişiklikle, yasama-yürütme ilişkilerinin sil baştan düzenlendiğini belirtmektedir. Buna göre, yürütme organının yasamadan bağımsız kılındığını; yürütme yetkisinin kolektif bir organ olan Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağını; yürütmenin Anayasa'nın 8. maddesinde "görev ve yetki" olarak düzenlenirken, 104. maddede ise devlet yetkisi olarak düzenlendiğini ve Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak işlemlerde "hükümet tasarrufları" meselesinin gündeme gelebileceğini ifade etmektedir. Bkz. Artuk ARDIÇOĞLU (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 75, Sayı: 3, s. 28-30.

[133] Bu çerçevede yapılan tartışmalar için bkz. Kemal GÖZLER (2017), **Elveda Anayasa, 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, Ekin Yayınevi, Bursa; İBA (2017), Türk Anayasa Hukuku, s. 231-253; ÖZBUDUN (2017), s. 327-329; KONTACI (2017), s. 12; Gonca Bayraktar DURGUN (2017), "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, s. 1-6; Yasin SÖYLER (2018), **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 17-28; Özen ÜLGEN (2018), **"**Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ'in Anısına)**, Sayı: 2, s. 620-636; Korkut KANADOĞLU (2018), **"**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ'in Anısına)**, Sayı: 2, s. 637-650.

[134] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 984; Yeliz ŞANLI ATAY (2011), **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 142 vd. Şanlı Atay bu monografisinde "adsız düzenleyici işlemler"in bir kavramsallaştırmayla "ikincil kural işlemler" olarak adlandırılması önerisini getirmektedir. Bkz. ŞANLI ATAY (2011), s. 152-156. Ayrıca bkz. Burak ÖZTÜRK (2009), **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 92 vd.; Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY (2014), "Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 2, s. 400-403.

[135] SEVGİLİ GENÇAY (2014), s. 399; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 984.

"karar" yetkisidir. Bu kararları uygulamada oldukça sık kullanılan adsız düzenleyici işlem niteliğindeki kararlardan ayırt etmek üzere "Cumhurbaşkanının diğer kararları" şeklinde adlandırmak da mümkündür.

Bu doğrultuda, parlamento işlemleri tasnif edilmeden önce, öğretide ilk olarak yasama işlemleri ile yürütme işlemleri ayırt edilmekte; yargı organı açısından ise Anayasa'nın 9 ve 138. maddeleri gereğince "bağımsız ve tarafsız mahkemeler" tarafından hukuki uyuşmazlıkların kesin hükümle çözülmesi fonksiyonu ayırt edici olmaktadır. Ayrıca maddi ölçüt ve organik ölçütten hareket edildiğinde, yargı fonksiyonunun, yasama ve yürütme fonksiyonlarından ayırt edilmesinde zorluk yaşanmamaktadır.[136]

Yasama fonksiyonu ile yürütme fonksiyonu açısından bakıldığında ise yargı fonksiyonu bakımından işletilebilecek basit ayrıştırma muhakemesi, bu iki fonksiyon açısından pek kolay işletilememektedir. Anayasal organlar olarak parlamento ile yürütme organı arasındaki yetki paylaşımı aynı zamanda yürütme organının hangi alanlarda yetki kullanabileceği ve bunun sınırlarının ne olacağının tespitini gerektirmektedir. Keza, parlamentonun işlem yapma yetkisinin temel özellikleri, yürütme organının düzenleme yetkisinin de sınırlarını göstermektedir. Nitekim "yasamanın idari işlemleri" başlığı altında bir kategorinin de bulunduğunu vurgulamak gerekmektedir. Yasama organı bünyesinde yapılan bütün işlemler salt yasama fonksiyonundan kaynaklanan işlemler olmayıp, "yasamanın idari işlemleri" de bulunmaktadır ki bunun temeli yasama organının "yönetsel özerkliği"ne dayanmaktadır. Yani yürütme alanında bir idari organdan çıkmamasına rağmen "yasamanın idari işlemleri" söz konusudur. Örneğin 1961 Anayasası döneminde, "Cumhuriyet Senatosu'nda görev yapan bir memurun, Senato Başkanı tarafından emekliye sevk edilmesine ilişkin işlemi yasama organından çıkmasına rağmen Danıştay tarafından, idari işlem olarak kabul edilmiş" ve idari yargının görev alanında olduğuna karar verilmiştir.[137] Bu yaklaşım 1982 Anayasası döneminde sürdürülmüştür. Danıştay, *"TBMM Başkanlığınca TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonların bir tasarrufu olarak düşünülemeyeceğinden (...) bu konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir"*[138] şeklinde verdiği kararıyla bunu açıkça ortaya koymuştur.

---

[136] TEZİÇ (2018), s. 469-471; GÜNDAY (2017), s. 4; GÖZLER (2018), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 218-222.

[137] Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı, Esas 1967/846, Karar 1968/271, Karar Tarihi: 05.04.1968'den aktaran GÜNDAY (1989), s. 3, dipnot 8.

[138] Danıştay 5. Dairesi, Esas 1987/2380, Karar 1987/1783, Karar Tarihi: 16.12.1987, Danıştay Dergisi, Sayı: 70-71, s. 271; Aynı yönde bir başka karar, Danıştay 6. Dairesi, Esas 1996/91, Karar 1996/929, Karar Tarihi: 28.02.1996, Danıştay Dergisi, Sayı: 92, s. 471'den aktaran GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 633-635.

Bu çerçevede, "yargı kararları" ve yürütme alanında "Cumhurbaşkanı ve idarenin kararları" yanında, "yasama fonksiyonu" kapsamında TBMM'nin işlemlerinden "parlamento kararları" devlet organlarının kararları kategorilerini meydana getirmektedir.[139] Kamu hukukunda, hukuki işlemlerin tabi oldukları hukuki rejim, özellikle Anayasa Hukuku ve İdare Hukukunda işlemin unsurlarının belirlenmesini gerektirmektedir. Parlamento kararları bakımından da bu kurumsallaşmanın geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim parlamento kararlarının işlem kuramı açısından değerlendirilmesi; bu işlemin, "hangi mercii tarafından gerçekleştirildiği", "hangi usule tabi olarak yapıldığı", "yapılmasına sevk eden nedenlerin neler olduğu", "doğurduğu hukuki sonuçların neler olduğu"na karşılık gelir. Öyle ki, bunlar "yetki, şekil, sebep, konu ve maksat" şeklinde hukuki işlemin unsurları olarak karşılık bulmaktadır.[140]

Parlamento kararları, TBMM'nin anayasal kişiliğine bağlı, siyasi nitelik taşıyan ve parlamento hukuku usulünün işletilmesi sonucu hukuki sonuç doğuran irade açıklamalarıdır. "TBMM Genel Kurulu" tarafından yapılan bir "oylama neticesinde" alınan kararlar olması sebebiyle "kolektif işlem"[141] niteliğindedir. Ancak kolektif işlem olması oylamaya katılan bütün üyelerin aynı yönde karar verdiği anlamına gelmemekte; kararın alınması veya alınamaması sonucunu doğuran karar iradesinin veya karar yeter sayısının varlığı onun "kolektif işlem" olarak nitelendirilmesini sağlamaktadır.

Parlamentonun gelişimiyle şekillenen üç temel ilkenin, parlamento kararları bakımından değerlenmdirilmesi gerekmektedir. Bu ilkeler, yasama yetkisinin "asliliği", "devredilmezliği" ve "genelliği"dir.[142] Söz konusu özelliklerden, "aslilik" ve "devredilmezlik" hem kanun hem de parlamento kararları için geçerli iken; "genellik" ilkesi ise kural olarak kanunlar bakımından geçerlilik taşımaktadır. Çünkü maddi anlamda kanunun, "genel, soyut, sürekli, kişilik dışı ve bir defa uygulanmakla tükenmeyen" işleme karşılık gelen tanımı, İçtüzük istisna tutulduğunda, parlamento kararları bakımından geçerliliğe sahip değildir.

Bu temel ilkelere 1982 Anayasası açısından bakıldığında, 1982 Anayasası'nın 6. maddesinde, *"Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır."* ifadesi yer almaktadır. Anayasa'nın 7. maddesinde belirtilen yetkili organlardan

---

[139] Misket YILMAZ (1977), "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname", **Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 515.
[140] GÜNDAY (1989), s. 22-60.
[141] Süheyp DERBİL (1959), **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 28; Metin GÜNDAY (2017), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, s. 128-129; ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 352.
[142] ÖZBUDUN (2017), s. 207-217; TEZİÇ (2018), s. 18-21; TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 291-302; GÜNEŞ (1965), s. 12-24; Lütfi DURAN (1983), "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-3, s. 34-35; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 622-631.

yasama organının kullanacağı yetkiye ilişkin olarak, *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"* ve Anayasa'nın 8. maddesinde de, *"Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı*[143] *tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."* ifadesine yer verilmiştir. Bu hükümler, TBMM'nin Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konuyu, araya hiçbir organ ve işlem girmeksizin asli olarak yapabilmesi; bir konuyu bütün ayrıntısı ile düzenleyebilmesi ve bu yetkiyi devretmeksizin yerine getirmesi anlamına gelmektedir. Buradan, yürütme organına, yasamanın düzenleme alanı itibariyle mahfuz bir yetki alanının bırakılmadığı, yani yasama organının Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her türlü konuyu düzenleyebilme yeteneğine sahip olduğu anlamı çıkmaktadır. Ancak 6771 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerden "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" çerçevesinde, "mahfuz alan" konusu önem kazanan temel tartışma konularından birisi haline gelmiştir. Çünkü bu değişiklik uyarınca, Anayasa'da asli olarak Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak işlemler kategorisi öngörülmüştür. Bu yetkilere göre, yasama fonksiyonun geleneksel özelliklerinden "asli düzenleme yetkisi" Anayasa'da belirlenenler ile sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanına da tanınmıştır. Bu değişiklik Cumhuriyet dönemi anayasacılığında, yürütmenin güçlendirilmesi anlayışının Anayasal uygulamaya dönüştüğü "en üst seviye" olmuştur.

1961 Anayasası döneminde 1971 yılında yapılan değişikliklerle başlayan "kanun gücünde işlem (kanun hükmünde kararname)" yapma yetkisi, 1982 Anayasası'yla da benimsenmiş ve 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, yürütme organı yasamaya ait yetkileri kullanmaya, Anayasal dayanak yaratılması suretiyle, asli olarak sahip olmuştur.[144] Buna göre, Anayasa'da belirtilen şu konular "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile düzenleneceği için, TBMM'nin bu konularda artık kanun çıkarması veya bir parlamento kararı alması mümkün olmayacaktır[145]:

> *"Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler."* (AY. m. 104/9)
>
> "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."* (AY. m. 106/11)
>
> *"Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."* (AY. m. 108/4)
>
> *"Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."* (AY. m. 118/6)

[143] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik öncesi "yürütme yetkisi ve görevi" Anayasa'nın 8. maddesine göre, *"Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu"* tarafından kullanılırken; değişiklik sonrası bu yetki yalnızca "Cumhurbaşkanı" tarafından kullanılmaktadır.
[144] ANAYURT (2018), s. 604-605.
[145] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 627.

Anayasa açık bir düzenleme ile bu konuların yürütme organı tarafından, yani Anayasa'nın 8. maddesine göre yürütme yetkisini kullanacak "Cumhurbaşkanı" tarafından düzenleneceğini ifade etmektedir. Belirtmek gerekir ki *"...Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir"* hükmüyle karşılık bulan bu konularda, TBMM'nin, geleneksel ayrımdan hareketle kanunla veya parlamento kararıyla düzenleme yapması "fonksiyon gasbı" [146] üzerinden şekillenecek tartışmaların doğmasına kaynaklık edecektir. [147] Kaldı bu işlemlerden "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile "kanun" arasında bir yarışma söz konusu iken; parlamento kararlarının düzenleme alanı ve niteliği gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir düzenlemeye konu edilemeyecektir.

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle, parlamentonun işlemlerinde, yasama ile yürütme organı ilişkilerini düzenleyen parlamento kararları bakımından önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bakanlar Kurulunun kuruluşunda, görev ve yetkilerinde (AY. mülga m. 109-115), norm koyma sürecinde (AY. mülga m. 88, 91), parlamentonun denetim yollarında (AY. mülga m. 98/2, 99, 100), organların seçimi ve seçimlerin yenilenmesinde (AY. mülga m. 77, 101), olağanüstü yönetim usullerinde (AY. mülga m. 120,121, 122) ve bu anlamda Anayasa'nın 87. maddesiyle düzenleme altına alınan TBMM'nin görev ve yetkilerinde ve bu konular kapsamında görüşülecek parlamento kararlarının bir kısmının son bulmasına, diğer bir kısmının ise getirilen yeni hükümler doğrultusunda dönüşüme uğramasına neden olmuştur. Nitekim Anayasa'da yapılan bu düzenlemelere bağlı olarak, TBMM İçtüzüğünde Anayasa değişikliğine uyum niteliğinde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. TBMM İçtüzüğünde 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı TBMM Kararı ile yapılan değişiklikler, 16.10.2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[148]

Parlamentonun işlemlerinin hukuki rejiminin belirlenmesi konusuna tekrar eğilecek olursak, bu işlemlerin sınıflandırılmasında kullanılan "yetki, geçerlilik ve yaptırım" unsurlarından

---

[146] Devlet organlarının yetki kullanımının belirlenmesinde yetki alanı dışında bir işlem yapılması, bu işlemin sakatlığını beraberinde getirmektedir. "Fonksiyon gasbı", devletin bir organına ait fonksiyonun diğer bir organ tarafından kullanılmasıdır. Bkz. ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 301, 332.

[147] Ancak Özbudun "yasama yetkisinin genelliği" ilkesinden hareketle, özellikle Anayasa'nın 106. maddesinin son fıkrasındaki *"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*" ifadesinin tereddütlere yol açtığını ifade ederek, şu görüşü savunmaktadır: *"Acaba bu hükümle, bu konularda kanuni bir düzenleme yapılamayacağı, yani yürütmeye sadece asli değil, aynı zamanda "mahfuz" bir düzenleme alanı bırakıldığı mı ifade edilmektedir? Bu yorum kabul edilirse Cumhuriyet anayasalarımızın temel ilkelerinden olan "yasama yetkisinin genelliği" ilkesinden sapılmış olacaktır..."* Bkz. ÖZBUDUN (2017), s. 251.

[148] 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 5, Karar Numarası: 1200, Kabul Tarihi: 09.10.2018, Sıra Sayısı: 4, Resmi Gazete Tarih-No: 16.10.2018-30567 (Mükerrer).

hareketle "maddi" ve "organik" olmak üzere iki ölçüte başvurulmaktadır.[149] Ancak öğretide, "şekli ölçüt"ün de ek bir ölçüt olarak benimsendiği görülmektedir.[150] Zira bu ölçüt, işlemi gerçekleştiren organ yanında, o işlemin tabi olduğu usul veya prosedürün de esas alınması gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyla, devlet organlarının ve bu anlamda parlamentonun üstlendikleri fonksiyonları veya yaptıkları tasarrufları bu temel ölçütlere göre sınıflandırmak gerekmektedir.[151]

Maddi ölçütün öncüsü olduğu kabul edilen J. J. Rousseau, "genel, objektif ve kişilik dışı olan genel irade işlemleri"ni kanun olarak tanımlamıştır. Rousseau'nun görüşleri, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 6. maddesinde yer bulmuş ve "genel iradenin tezahürü"nü kanunla eşdeğer görmüştür. Yürütme işlemlerinin "genellik" özelliğinin bulunmadığını ve Anayasa'nın bunları bireysel işlemler olarak değerlendirdiğini ifade etmiştir. Yine maddi ölçütün öncülerinden Léon Duguit'ye göre, maddi ölçütün ayırt edici yönü işlemin "genelliği" olup, söz konusu işlem uygulanmakla tükenme ve ilga edilme koşulları bulunmadıkça geçerli olacaktır. Bu çerçevede, genel, soyut, sürekli nitelik taşıyan yürütme işlemleri de kanun veya kural işlem olarak kabul edilecektir.[152]

Hukuki işlemlerin sınıflandırılmasında "maddi ölçüt", fonksiyonu yerine getiren organa göre değil, işlemin içeriğinden veya esasından hareket etmektedir. Buna göre, normatif veya düzenleyici bir işlem yapıldığında, bu işlemi hangi organ yaparsa yapsın yasama fonksiyonun kullanıldığı kabul edilmektedir. Yani işlemi kimin yaptığına göre değil, ne yapıldığına göre sınıflandırma yoluna gidilmektedir.[153] Bu doğrultuda, parlamento kararları "yasama fonksiyonu" sonucu gerçekleştirilen işlemlerdir. Ancak bunlar, sıkça vurgulandığı üzere, parlamentonun işlemlerinden yalnızca bir kısmına karşılık gelmektedir. Çünkü parlamento işlemleri çeşitli biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Bu işlemler, "kural-işlem", "sübjektif-işlem" ve "şart-işlem"[154] ayrımına tabi tutulduğunda ve parlamento kararlarının çeşitliliği sebebiyle bu üç işlemden

---

[149] ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 338-351; GÜNDAY (2017), s. 10-13;
[150] ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 348-351; Onur KARAHANOĞULLARI (2011), **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 25; GÖZLER (2011), s. 818-819.
[151] Onar, işlemleri maddi ölçüte göre sınıflandırmaktadır. Bkz. ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 358. Güneş, yasama ve yürütme işlemlerini 1961 Anayasası'na göre maddi ölçüte göre ayırmanın mümkün olmadığını, çünkü her iki işlem arasında kaynak buldukları organ nazarında bir hiyerarşi farkı bulunduğunu ifade etmiştir. Duran ise, maddi ölçütü esas alarak; 1961 Anayasası'nın da bu ölçütü kabul ettiğini ifade etmektedir. Bkz. Turan GÜNEŞ (1965), **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, s. 5-8; GÜNDAY (2017), s. 10-13.
[152] GÜNEŞ (1965), s. 10-20; ROUSSEAU (2006), s. 35.
[153] GÜNEŞ (1965), s. 12 vd.
[154] "Kural-işlemler", genel, soyut, kişilik dışı bir konuyu düzenleyen işlemlerdir. "Sübjektif işlemler", belli bir kişi ya da nesneyi, kapsamını da kendilerinin belirledikleri hukuki duruma sokan, yani kişiye göre değişik durumlar yaratan işlemlerdir. "Şart-işlemler" ise, belli bir kişiyi veya nesneyi hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma (statüye) sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkaran işlemlerdir. Bkz. GÜNDAY (2017), s. 126-127; GÜNDAY (1989), s. 15-22; ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 338-340; DERBİL (1959), s. 22-25.

herhangi birisiyle de karşılık bulabilecektir. Örneğin parlamento kararlarından içtüzük bir "kural-işlem"dir. Bununla birlikte, milletvekillerine uygulanacak disiplin cezaları "sübjektif-işlem", TBMM Başkanı seçimi ise "şart-işlem"dir. TBMM'nin, İçtüzük dışındaki iç çalışma düzenine yönelik kararlarının hemen hemen hepsinin bu nitelikte işlemler olduğu söylenebilir. Dolayısıyla parlamento kararlarının büyük bir kısmı açısından maddi ölçüte dayanmak mümkün görünmemektedir. Örneğin, "yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı", "TBMM üyeliğinin düşürülmesi kararı", "savaş ilanı kararı" gibi kararlar genel, objektif, kişilik dışı ve sürekli işlemler olmadığından söz konusu parlamento kararlarını maddi ölçüte göre tanımlamak mümkün olmayacaktır.[155]

Hukuki işlemlerin sınıflandırılmasında "organik ölçüt" ise, işlemi yapan organı esas almaktadır. Fransız hukukunda bunu ilk defa savunan Carré De Malberg olmuştur. Malberg'e göre, 1875 Anayasası'nın hiçbir yerinde yasama yetkisinin kullanımı bakımından, genel kurallar koymak anlamına gelecek bir hüküm yoktur. Yasama işlemleri Meclis tarafından yapılacak, idare makamları ise kanunların uygulanmasıyla sınırlı işlemler tesis edebilecektir. Dolayısıyla, Malberg'e göre, yasama işlemi bir yetki ve usul zincirine göre, işlemi yapan organ ve bu organın onu yaparken uyduğu şekle dayanmaktadır. Bu anlamda parlamentonun işlevi, devletin bütün organlarını bağlayan üstün kural koyma faaliyeti olup, parlamentonun milleti temsil etmesi ve yaptığı işlemlerin de onun iradesini yansıtıyor olduğu gerekçesine dayanmaktadır.[156] Parlamento işlemlerinin organik ölçüte göre sınıflandırılması, parlamentoyu diğer organlardan ve onların işlemlerinden ayırt edilmesini sağlamaktadır. Ancak bu belirlemenin yapılması parlamentonun işlemlerinin de kendi içinde sistematik bir tasnife tabi tutulmasını gerektirmektedir. Çünkü parlamentonun işlemleri hukuki nitelikleri itibariyle çeşitlilik arz ettiği gibi, "parlamento kararı" adı altında yapılan işlemler de çeşitlilik sergilemektedir.

Organik ölçüte ilişkin görüşlerde, yasama organının işlemi olarak esasen "kanun"dan bahsedilmekte, örnekler de genel olarak kanun üzerinden verilmekte ve yasama yetkisinin genelliği vurgulanmaktadır. Hâlbuki parlamentonun işlemleri de kendi içinde bir sınıflandırmaya tabi tutulduğunda, parlamentonun kanun yapma tekniği ve usulüne başvurmadan veya bu usullere başvurarak yaptığı diğer işlemlerin geniş bir alanda karşılık bulduğu görülebilecektir. Çünkü

[155] GÖZLER (2011), s. 818-819.

[156] Ancak bu görüşler doğrultusunda Güneş'e göre, yasama ve yürütme işlemlerini maddi ölçüte göre ayırmak mümkün değildir. Eğer bir ayrım gözetilecekse, bu işlemleri yapan organlar arasında bir hiyerarşi farkı bulunduğu için ayrım yapılabilecektir. Bu bakımdan, yürütme organının işlem yapma yetkisi ancak kanunun çizdiği sınırlar içindedir. Bkz. GÜNEŞ (1965), s. 26-30. Duran'a göre ise 1961 Anayasası, devlet yetkisini ve fonksiyonlarını maddi ölçüte göre düzenleme altına almıştır. Lütfi DURAN (1964), **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 253. Ayrıca bkz. GÖZLER (2011), s. 819-821.

kanun, parlamentonun işlemleri arasında, özel görünüm biçimine sahip bir tür olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, parlamentonun işlemleri "onu yapan organ" ve "işlemin tabi olduğu usul ve şekil kuralları"na, yani organik ölçüt ve şekli ölçüt ilkelerine göre değerlendirilmeye tabi tutulmayı gerektirmekte ve bu ölçütün yetersiz kaldığı durumlarda maddi ölçütün unsurlarının destek olarak kullanılması gerekmektedir.[157]

Bu anlamda parlamento, organik olarak TBMM'ye karşılık gelmekte ve üstlendiği fonksiyon doğrultusunda da görev ve yetkiler kullanmaktadır. TBMM'nin görev ve yetkileri de doğrudan Anayasa ile düzenlenmektedir. Anayasa'nın 87. maddesine, TBMM'nin görev ve yetkileri şöyledir:

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir".*

Bu maddede TBMM'nin görev ve yetkileri tüketici bir biçimde sayılmamıştır. TBMM, Anayasa'nın diğer maddelerinde belirtilen görev ve yetkileri de kullanmaktadır. Bu noktada, Anayasa'nın 87. maddesi ve diğer maddelerde belirtilen görev ve yetkiler dışında, Anayasa'da açıkça öngörülmemiş bir konuda parlamento kararının alınıp alınamayacağı sorusu anlam kazanmaktadır. Çünkü "yasama yetkisinin asliliği" aynı zamanda yasama organının iradesini açığa vuracağı ve takdir yetkisinin işleyeceği alanın belirlenmesini beraberinde getirdiğinden, yasama organının görev ve yetkilerinin Anayasa'da belirlenenlerle sınırlı olup olmadığı sorusu, parlamento kararları bakımından da cevaplandırılmayı gerekmektedir. Bu konuda öğretide farklı görüşler bulunmaktadır. Kimi görüşler, yasama organının, Anayasa'da diğer organlar bakımından mahfuz alan olarak öngörülen konular dışında her konuyu doğrudan doğruya düzenleyebileceğini ve hatta "yasama yetkisinin asliliği"nin gerçek anlamının bu yetkinin Anayasa'dan kaynaklanmaması veya ona ihtiyaç duymaması olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir.[158] Buna karşın diğer görüşlere göre ise, tüm görev ve yetkilerini Anayasa'dan alan yasama organının, Anayasa'da öngörülmemiş bir görev ve yetkiyi kullanması düşünülemeyecektir. Zira Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan, *"... Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan*

[157] GÜNEŞ (1965), s. 31-32. Karahanoğulları ve Yeşilyurt devlet işlemlerini, "organik ölçüt", "biçimsel ölçüt" ve "maddi/ işlevsel ölçüt" olmak üzere üç temel ölçüte göre sınıflandırmaktadır. Bkz. KARAHANOĞULLARI (2011), s. 24; YEŞİLYURT (2013), s. 124.
[158] ÖZBUDUN (2017), s. 212; GÖZLER (2018), s. 239-240.

almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." hükmünün yasama organını da bağladığını ve onun yetkilerinin sınırının da Anayasa'da yer aldığını ifade etmektedir.[159]

Belirtmek gerekir ki, Anayasa koyucunun tüm devlet organları için öngördüğü kaynağını Anayasa'dan alan yetki kullanımı ilkesi yasama organı için de geçerli olan bir ilkedir. Anayasa'da öngörülen ilkeler ve bu çerçevede kuvvetler ayrılığı ilkesi uyarınca, fonksiyonel açıdan yasama organının yapamayacağı iş ve işlemler "yasama kısıtı" olarak ifade edilmektedir. Bu kavram, parlamento işlemleri açısından görev ve yetki sınırını da tayin etmektedir. Bir başka ifadeyle bu ilkeyle parlamentonun düzenleme yapamayacağı konular belirlenmekte, yani TBMM'nin bu konuda bir kısıtlamaya tabi olduğu vurgulanmaktadır.[160] Bu açıdan 1958 tarihli Fransa Anayasası özellik arz etmektedir. Çünkü 1958 Anayasası'nda, "yasama yetkisinin genelliği" ilkesi benimsenmemiş, Anayasa'nın 34. maddesi uyarınca "kanun" ile düzenlenebilecek konular tek tek sayma usulüyle tüketilmiştir.[161] Kanunla düzenlenecek konular dışındaki alanlarda yürütme organına düzenleme yetkisi tanınmıştır. Ancak dikkat edilirse, söz konusu belirlemelerin "kanun" çerçevesinde yapıldığı görülmektedir. Hâlbuki "yasama kısıtı" parlamentonun işlemlerinden yalnızca "kanun" ile düzenleme bakımından bir sınır koyma olarak anlaşılır ve diğer işlemler bakımından böyle bir sınır bulunmadığı kabul edilirse, parlamentonun diğer işlemlere yönelerek kanun ile düzenleme yapamadığı konuda diğer işlemlerin ikame edilmesi suretiyle Anayasa'ya aykırı işlem yapması sonucu doğabilecektir. Bu açıdan parlamentonun düzenleme yapamayacağı konular "yasama fonksiyonu" odağında ele alındığında, parlamento kararları da bu sınırlamaya tabidir ve Anayasa'ya aykırı bir parlamento kararı kabul edilemeyecektir.

Nihayetinde, parlamentonun düzenleme alanını yalnızca kanuna indirgeyerek sınırlı bir çerçevede değil, "parlamentonun bütün işlemleri" olarak anlamlandırmak gerekmektedir. Aksi halde, yasama dokunulmazlığının kaldırılması, savaş ilanı kararı, olağanüstü halin onaylanması, tatil ve ara verme kararı, disiplin cezaları ve parlamentonun iç çalışma düzenine yönelik kararlar ile üyeliğin düşmesine ilişkin kararın Genel Kurula bildirilmesi gibi kanun niteliğinde olmayan işlemlerin hukuki niteliğini ve bunların tabi olacağı hukuki rejimi belirlemek mümkün olmayacaktır. Ayrıca TBMM İçtüzüğünün uygulanması neticesinde ve TBMM Genel Kurulunun her birleşimde TBMM'nin çalışma düzenine ve işleyişine ilişkin olarak aldığı pek çok "parlamento kararı" bulunmaktadır. Bunların parlamento kararlarının hukuki rejiminin bir parçası

[159] İBA (2017), 42-43; Yavuz SABUNCU (2007), **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 206-209.
[160] İBA (2017), s. 141-142.
[161] GÜNEŞ (1965) ,s. 41-43; GÖZLER (2011), s. 821; Tolga ŞİRİN (2019), **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 138-140.

olduğu da göz önüne alındığında, TBMM'nin kanun dışındaki işlemlerinin çok sayıda olduğunu ve çeşitli biçimlerde ortaya çıktığı söylenebilir.[162]

B. Parlamento Kararlarının Parlamentonun Diğer İşlemlerinden Ayırt Edilmesi

Parlamentonun işlemleri üç ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar "kanun", "parlamento kararı" ve "diğer (adsız/isimsiz) işlemler"dir. Bu işlemlerden, parlamento kararları ve diğer (adsız/isimsiz) işlemler parlamentonun icrai nitelik sergileyen işlemleridir.[163] Yani TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmesi veya TBMM'nin bilgisine sunulmasıyla sonuç doğuracak nitelikte işlemlerdir. Bu anlamda, parlamento kararları icrai niteliklerinden hareketle, "kesin ve yürütülebilir"[164] özellik sergileyen kararlardır.

TBMM'nin karar alma sürecinde başvurduğu ve icrai nitelik sergilemeyen ancak kesin nitelikte işlemleri de bulunmaktadır.[165] Bunlar, karar alma usulünde biçimsel safhaları oluşturan işlemlerdir.[166] İdare hukuku kuram ve uygulamasından karşılık bulunabilecek bu işlemler

---

[162] ÇEKİÇ (2009), s. 118.

[163] İşlemlerin, icrai nitelik taşıyıp taşımadığı şeklindeki ayrım, idare hukukunda yapılan bir ayrımdır. Günday'a göre, idarenin açıkladığı irade sonucu ilgililerin hukuki durumları üzerinde meydana gelen etkiyle, ilgililer için "yeni bir hukuki durum oluşur", ilgililerin "hukuki durumunu değiştirir" veya "hukuki durumu ortadan kaldırır" ise, bu özellikleri dolayısıyla idari işlemler "icrai işlemler" olarak da adlandırılırlar. İdari işlemlerin, "icrai işlem" olma özellikleri, bu işlemlerin kamu yararı amacına yönelik olarak yapılmaları ve kamu gücüne dayanılarak yapılmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak icrai işlemin hukuk aleminde doğurduğu yenilik veya değişikliğin maddi alemde de gerçekleşebilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekebilir. İşte icrai işlemin hukuk aleminde doğurduğu yenilik veya değişikliğin idarenin yapacağı bazı faaliyetler ile maddi alemde gerçekleştirilmesi esasına dayanır. Bkz. GÜNDAY (1989), s. 7-9; GÜNDAY (2017), s. 124-125. İşlemin icrai niteliği konusunda Günday'ın tanımıyla aynı yönde bir başka tanım ise şöyledir: *"Kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler icrai niteliktedir"*. Bkz. Mutlu KAĞITCIOĞLU (2012), "İdari İşlemin İcrailiği", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 103, s. 268. Bu konuda ayrıca bkz. Lütfi DURAN (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 394; Celal ERKUT (1990), **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 119; KARAHANOĞULLARI (2011), s. 261-264; Kemal GÖZLER/ Gürsel KAPLAN (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 251-253.

[164] GÖZLER/ KAPLAN (2018), s. 252.

[165] Bir işlemin "icrailik" niteliği ile "kesinlik" sergilemesi farklı şeylerdir. Kağıtçıoğlu'nun haklı olarak belirttiği üzere, *"İşlemin kesin olması ile icrailik özelliği birbirinde farklı nitelemeler olup, işlemin kesin olması icrai olmasını gerektirmemektedir. İcrai işlem ile kastedilen husus, işlemin hukuki etkisidir. İdari işlemin kesinliği ve yürürlüğü işlemin icrailiğini değil, icrai işlemin iptal davasına konu olması için gerekli şartlardır."* Bkz. KAĞITCIOĞLU (2012), s. 271. Yılmaz'a göre, *"kesinlik idari işlem sürecinin tamamlanarak, iradenin ortaya çıkmasına ilişkindir"*. Bkz. Dilşat YILMAZ (2017), "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin"liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXI, Sayı: 2, s. 109-110; Dilşat YILMAZ (2014), **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, Astana Yayınevi, Ankara, 2014, s. 80 vd.

[166] Örneğin, İçtüzüğün 63. maddesinde düzenleme altına alınan "usul hakkında görüşme", gerek idare hukukunda gerek yargılama hukukundaki çeşitli işlem ve kararlara benzetilebilecektir. Bu anlamda, usul görüşmesi Genel Kurulda görüşülecek konunun bir aşamasına karşılık geldiği için zincir işlemin halkalarından birisi olarak kabul edilebilir. Bunun sonucunda alınan kararları bu özellikleri sebebiyle yargılama hukukundaki "ara karar"lara benzetmek mümkündür. Bu bakımdan, örneğin bir kanun teklifinin görüşülmesinde veya kararın alınması aşamasında adeta bir "ön-mesele (sorun)" olarak görülebilecek ve bunun çözümlenmesiyle esas mesele görüşülerek karara bağlanacaktır. Zira "ara karar"lar, yargılamaya son vermeyen, aksine onu ilerletmeye yönelik kararlardır. Bu sebeple bir davanın yürütülmesinde birçok ara karar verilebilecektir. Bütün bu kararların ortak özelliği ise, mahkeme ara karar

konusunda öğretide çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır.[167] Zira bu işlemlerin parlamento hukuku uygulamaları, işlemleri ve dolayısıyla parlamento kararları bakımından karşılığının bulunduğunu söyleyebiliriz.[168]

Söz konusu işlemler, "açıklayıcı (gösterici) nitelikte işlemler", "hazırlık (hazırlayıcı) işlemleri", "kuruluş ve işleyiş (iç düzen) işlemleri"dir.[169] Bu işlemlerin parlamento işlemlerindeki izdüşümü ise sırasıyla şu örneklerle gösterilebilir. İlk olarak, kanun teklifleri hakkında Komisyonların hazırladıkları raporlar ile öneri ve danışma işlemleri "hazırlık işlemleri"[170] olarak nitelendirilebilir. İkinci olarak, TBMM Genel Kurulu gündeminin, İçtüzükte düzenlenen haller saklı olmak şartıyla, TBMM Başkanı tarafından düzenlenmesi "kuruluş ve işleyiş (iç düzen) işlemleri" olarak kabul edilebilecektir. Son olarak ise, TBMM Başkanının birleşimi kapatırken, gündemde bulunan hususlardan hangilerinin gelecek birleşimde görüşüleceğini TBMM Genel Kuruluna bildirmesi "gösterici (açıklayıcı) işlemler" olarak kabul edilebilir.[171]

Bu ayrıma ek olarak, çeşitli aşamalardan oluşan işlemler bakımından bir diğer kategori "zincir işlemler"dir. Parlamento kararlarının pek çoğu bakımından bunun geçerli olduğu söylenebilir. Zira "zincir işlem"[172], kesin bir sonuç doğurmak amacıyla birbirini takip eden ve tamamlayıcı özellik sergileyen bir dizi işlemdir.[173] Zincir işlemlerde, nihai işlem öncesindeki tüm işlemler bağımsız olarak iptal davasına konu edilememektedir. Bu sebeple zincir işlemlerdeki hukuka aykırılıklar, nihai işleme karşı açılacak davada ileri sürülebilecektir.[174] Bu bağlamda ayrı dava edilebilirliği açıklayabilmek ve "zincir işlem" nitelemesiyle de uyum sağlamak üzere geliştirilen işlem türü ise "ayrılabilir işlem"dir. Buna göre, yer aldıkları idari süreç ve statülerden

---

ile davadan elini çekmemekte; davaya devam etmektedir. Bkz. Ramazan ARSLAN/ Ejder YILMAZ/ Sema TAŞPINAR AYAZ/ Emel HANAĞASI (2018), **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 470.

[167] Duran, bu işlemleri üç gruba ayırmaktadır: "Gösterici işlemler, hazırlayıcı işlemler ve içdüzen işlemleri". Bkz. DURAN (1982), s. 398-399. Günday da Duran gibi, bu işlemleri üç gruba ayırmaktadır: "gösterici (açıklayıcı) işlemler, hazırlık (hazırlayıcı) işlemleri ve kuruluş ve işleyiş (iç düzen) işlemleri". Bkz. GÜNDAY (1989), s. 8; GÜNDAY (2017), s. 124-125. Erkut bu işlemleri altı gruba ayırmaktadır: "iç düzen işlemleri, hazırlık işlemleri, bilgi verici ve açıklayıcı nitelikteki işlemler, uygulamaya ilişkin işlemler, hukuki etkisini yitirmiş işlemler ve idarenin yersiz işlemleri". Bkz. ERKUT (1990), s. 133 vd.

[168] Bizim katıldığımız biçimiyle, Baş da bu ayrıma dayanmakta ve parlamento kararları bakımından bu işlemlerin geçerliliğini ortaya koymaktadır. Bkz. BAŞ (2016), s. 26.

[169] GÜNDAY (1989), s. 8; GÜNDAY (2017), s. 124-125.

[170] Karahanoğulları, hazırlık aşamasında oluşan irade açıklamaları bakımından bir ayrım yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Bu aşamadaki kural veya statü etkisine sahip olan irade açıklamalarının da etkili işlemler, idari işlemler olduklarını; bir idari işlemin başka bir idari işlemin sebep öğesini oluşturması durumunda, bunun hazırlık sürecindeki etkisiz irade açıklamalarından farklı olacağını belirtmektedir. Şu durumda, *sebep öğesi işlemleri* kendi başına idari işlemlerken; hazırlık sürecinde ortaya çıkan işlemler ise *iç hukuk düzeni*nde kaldığı kabul edilen etkisiz irade açıklamalarıdır. Bkz. KARAHANOĞULLARI (2011), s. 292.

[171] BAŞ (2016), s. 26-27.

[172] Karahanoğulları, bu işlemleri "önceleyen idari işlemler" olarak adlandırmaktadır. Bkz. KARAHANOĞULLARI (2011), s. 297-298.

[173] ERKUT (1990), s. 121-124.

[174] KAĞITCIOĞLU (2012), s. 275.

bağımsız olarak farklı bir takım hukuki sonuçlar yaratabilen işlemler, kendisini önceleyen halka işlemlerden ayrılarak iptal davasına konu olabilecektir.[175] Ancak parlamento kararları bakımından ayrılabilir işlemlerin esas alınması yoluyla, her bir aşamadaki kesin işlemlerin dava konusu edilmesi mümkün görünmemektedir. Çünkü nihai karar mercii TBMM Genel Kurulu olup, Genel Kurulda görüşülecek hususun getirilmesi sürecindeki teklif, Komisyon işlemleri, Danışma Kurulu işlemleri Genel Kurulun nihai iradesinden ayrı dava konusu edilememektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir.[176] Ancak, Genel Kurul kararına hazırlık niteliği taşıyan ve Anayasa'nın açıkça Komisyon kurulmasını zorunlu kıldığı hallerde ayrılabilir işlem yöntemiyle dava konusu edilmesi gerektiğini kabul etmek gerekir. Örneğin Anayasa'nın 105 ve 106. maddelerine göre kurulacak "Soruşturma Komisyonları" ile Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen "milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etme" sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi gibi konularda Komisyon kurulması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu Komisyonların kurulması Anayasa'dan kaynak bulan bir zorunluluğa dayanmakta olup, karar alma usulünün de Anayasa'nın öngördüğü şekilde işlemesi gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilmemesi ise Anayasa'ya aykırılık sonucunu doğuracak; ancak bu halde dahi Genel Kurulun nihai kararıyla birlikte Anayasa Mahkemesi'nde davaya konu edilebileceği kabul edilmektedir. Hâlbuki bu hallerde, Anayasa'nın öngördüğü usul ve şekil kurallarından, özellikle ilgili komisyonun kurulmamasına bağlı olarak ortaya çıkacak aykırılık o aşama itibariyle kesinlik kazanacağından, ayrılabilir işlem kuramından hareketle Anayasa Mahkemesi'nde dava konusu edilebileceği kanaatindeyiz.

Bu değerlendirmeler sonucu görülmektedir ki, parlamento kararlarının karmaşık niteliği, bunlar hakkında sınıflandırma ve tanımlama yapılması ve diğer işlemlerden ayırt edilmesi konusunda zorluklar taşımaktadır. Bu durum, öğretide parlamento işlemlerinin

---

[175] ERKUT (1990), s. 128-130; Bkz. KARAHANOĞULLARI (2011), s. 299; KAĞITCIOĞLU (2012), s. 278-279. Ayrılabilir işlem kuramı hakkında kapsamlı olarak bkz. Murat SEZGİNER (2000), **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 56 vd.

[176] Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir. Nitekim kamuoyunda 4+4+4 kanunu olarak bilinen 30.03.2012 tarih ve 6287 sayılı "İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" hakkında açılan iptal davasında, söz konusu kanun teklifinin Komisyon safhasına ilişkin olarak; *"3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesine aykırı olarak Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmeden kanunlaşmasının, Anayasa'nın 166. maddesine aykırılık oluşturduğu"* ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ise 20.09.2012 tarihli kararında, *"... Öte yandan, ilköğretime başlama yaşının düşürülmesini öngören kuralın Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmeden kanunlaşmasının Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası, şekle ilişkin olup Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca 6287 sayılı Kanun'un Resmî Gazete'de yayımlandığı 11.4.2012 gününden itibaren 10 günlük süre içerisinde dava konusu edilmesi gerekirken, 8.6.2012 gününde açılan bu davada söz konusu iddianın incelenmesine olanak bulunmamaktadır."* gerekçesiyle, Komisyon safhasına ilişkin Anayasa'ya aykırılık iddialarının şekle ilişkin olduğunu, bunun da ayrı bir dava ile değil, Kanunun kabul edilip Resmi Gazete'de yayımlanması sonucu iptal davası çerçevesinde ileri sürülebileceğini ifade etmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2012/65, Karar 2012/128, Karar Tarihi: 20.09.2012, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.04.2013-28622.

sınıflandırılmasında farklı görüşlerin doğmasını beraberinde getirmiştir. Yaygın veya klasik görüş olarak nitelendirebileceğimiz görüşe göre, parlamento kararları, Meclislerin "kanun" dışında tek başına veya birlikte yaptıkları işlemlerdir. Bu görüş olumsuz tanımlama yöntemiyle, kanunu parlamentonun temel işlemi olarak görmekte ve onun dışında kalan işlemleri de genellemeci bir yaklaşımla parlamento kararı olarak kabul etmektedir.[177]

Diğer görüşü savunanlar ise, klasik ayrımı benimsemekle birlikte, "kanun" - "parlamento kararı" ayrımına ek bir unsur olarak yasama işlevi ve görevi çerçevesinde "TBMM Başkanı Kararı" olarak yeni bir unsur eklenmesi suretiyle üçlü bir ayrım önermektedir. Ancak bu görüş, öğretide benimsenmemiş istisna bir görüş olarak yerini almıştır.[178]

Bizim de katıldığımız bir diğer görüşe göre, parlamento işlemlerinin sınıflandırılmasında kullanılan klasik görüş, yani "kanun" - "parlamento kararı" ayrımı yetersizdir. Buna göre, TBMM'nin hukuki sonuç doğuran "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" kategorisiyle üçlü ayrım yoluna gidilmesi gerekmektedir.[179]

1. Kanun

Kanun, en geniş tanımı ile parlamento veya kanun koymaya yetkili organ tarafından, yetki alanında bulunan kişiler, nesneler ve ilişkiler üzerinde bağlayıcı etkisi olmak üzere kabul edilen kurallardır.[180]

---

[177] ÖZBUDUN (2018), s. 234; ÖZBUDUN (1979), s. 3; TEZİÇ (1972), s. 11; TEZİÇ (1988), s. 121; KABOĞLU (2018), s. 121; TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 321; ANAYURT (2018), s. 576; NEZİROĞLU (2008), s. 255; Yavuz ATAR (2017), **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 206. Anayasa Mahkemesi kararlarında da bu tanımın benimsendiği görülmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 20.05.2016 tarih ve 6718 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'na eklenen geçici 20. maddeye karşı açılan iptal davasında, *"... **TBMM'nin kanun dışındaki işlemlerini oluşturan parlamento kararlarından** (vba) yalnızca TBMM İçtüzüğü ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararların iptali talebiyle Anayasa Mahkemesine başvurulabileceği Anayasa'da kabul edilmiştir..."* gerekçelerine dayanmıştır. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2016/54, Karar 2016/117, Karar Tarihi: 03.06.2016, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.06.2016-29737. Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararında da bu hususu şöyle açıklamaktadır: *"...**Kanun, parlâmento kararı dışında kalan** (vba) ve Anayasanın yetki verdiği Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, Anayasa'da öngörülen kanun yapma usullerine uyularak yapılan işlemlerdir. Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" kuralı, bir ayrım yapmadan, kanunun maddi ve şekli anlamlarını kapsamaktadır..."*. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı**, Tuğba Arslan Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/256, Karar Tarihi: 25.06.2014, par. 85; **Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı**, Umut Oran Başvurusu, Başvuru Numarası: 2014/18926, Karar Tarihi: 22.01.2015, par. 12.

[178] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 636.

[179] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 160; Şeref İBA (2008), "Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları", **Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı**, Yetkin Yayınevi, Ankara, s. 462-466; ÇEKİÇ (2008), s. 31-44; ÇEKİÇ (2009), s.112; ARSLAN (2014), s. 140-151.

[180] TEZİÇ (2018), s. 15; Rona AYBAY (2017), **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 50; ŞİRİN (2019), s. 84.

Kanunlara ilişkin çeşitli ayrımlar bulunmakla birlikte, en çok üzerinde durulan "maddi anlamda kanun" ve "şekli anlamda kanun" ayrımıdır.[181] "Maddi anlamda kanun", genel, soyut sürekli, kişilik dışı nitelikte yapılan "kural işlem"lerdir. "Şekli anlamda kanun" ise, içeriğine ve kapsamına bakılmaksızın veya maddi anlamı önem arz etmeksizin parlamentonun "kanun" adı altında yapmış olduğu işlemlerdir ki onu yapan organ ve öngörülen usule bağlı olarak şekillenmesi önem taşımaktadır.[182]

1982 Anayasası döneminde, öğretide gerek yasama fonksiyonu gerek kanun kavramı açısından şekli ölçüt genel olarak kabul görmüştür.[183] Teziç'e göre "kanun", 1961 ve 1982 Anayasalarına göre şekli ölçüte dayanmakta ve yasama organı tarafından belirli bir usulle yapılan işleme kanun adı verilmektedir.[184] Anayasa Mahkemesi her iki dönemde maddi kanun anlayışını kabul etmekle birlikte; 1982 Anayasası, TBMM'nin bazı işlemleri kanun şeklinde yapmasını zorunlu kıldığından, bu konulara "münhasır yasallık" atfetmiştir.[185] Anayasa'nın 87. maddesinde yer alan; "bütçe ve kesinhesap kanunları", "para basılması konusunda kanun çıkarılması", "genel ve özel af ilanı" TBMM'nin şekli kanun ile yapması zorunlu olan işlemleridir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi işlemin yasama organınca verilen adı ile kendisini bağlı görmediğinden, maddi anlamda kanun olup farklı bir usulle yapılan işlemleri kanun olarak kabul edip denetim kapsamına almaktadır.[186]

---

[181] TEZİÇ (1972), s. 33-49; GÜNEŞ (1965), s. 26 vd. Anayasa Mahkemesi, 14.12.1953 tarih ve 6195 sayılı "C.H.P'nin Haksız İktisapların İadesi Hakkındaki Kanun"un Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istemiyle açılan davada, *"Bununla beraber dâva konusu 6195 sayılı kanun belli bir süre yürürlükte kalmak üzere çıkarılmış kanunlardan olmadığı ... (B)u kanunun kamu yararına olarak geleceği düzenleyici, mücerret şahsi olmayan, genel hukuk kuralları koymadığı, aksine olarak yayımlanmasından önce kazanılmış hakları ortadan kaldıran Özel bir müsadere hükmü koyduğu ve Cumhuriyet Halk Partisini bir takım suçlamalarla mal ve mülkünden keyfî olarak yoksun etmek amacını taşıdığı açıkça görülmektedir. Bu tutum hukukun ana prensipleri ve Anayasa hükümleri ile bağdaştırılması mümkün olmayan keyfî bir tasarruftur…"* ifadeleriyle "maddi anlamda kanun"a ilişkin belirlemelerde bulunmuştur. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1963/124, Karar 1963/243, Karar Tarihi: 11.10.1963, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.12.1963-11572. Ayrıca bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1965/16, Karar 1965/41, Karar Tarihi: 06.07.1965, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.11.1965-12142; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1966/4, Karar 1963/25, Karar Tarihi: 03.05.1966, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 11.7.1966-12345. Yine bu dönemde, İçtüzüğün düzenleme alanına aykırı olarak temel hak ve özgürlükler alanında, "Meclis İçtüzüğü ile basın hürriyetinin sınırlanabilip sınırlanamayacağı" sorununa bağlı yaklaşıma karşı akademisyeler, İçtüzüklerin "kanun" olmayıp, yasama organının çalışma düzenini ilgilendiren "karar (*resolution*)" olduklarını; kanunların objektif ve genel nitelik sergileyen işlemler olması sebebiyle bu düzenlemeye karşı çıkmışlardır. Bkz. ARMAĞAN (1972), s. 39-41.

[182] TEZİÇ (1972), s. 33-34; ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 358; KABOĞLU (2018), s. 121; ŞİRİN (2019), s. 298, 374.

[183] ÖZBUDUN (2017), s. 210; TEZİÇ (2018), s. 17; YÜKSEL (2018), s. 16-17; TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 310; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 615-621.

[184] TEZİÇ (1972), s. 49. Anayasa Mahkemesi işlemin adı ile kendini bağlı görmeksizin denetim yaptığından, 11.10.1963 tarihli kararında kanunu "maddi ölçüte" göre tanımlayarak denetim gereçekleştirmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1963/124, Karar 1963/243, Karar Tarihi: 11.10.1963, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.12.1963-11572.

[185] KARAHANOĞULLARI (2011), s. 83-85.

[186] YÜKSEL (2018), s. 17; ÖZBUDUN (2017), s. 210. Bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/31, Karar 1990/24, Karar Tarihi: 24. 09. 1990, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.01.1991-20763.

Anayasa'ya göre, kanunlar Anayasa'ya aykırı olmamak üzere (m. 11); düzenleyici işlemler ise Anayasa ve kanunlara uygun olmak üzere kabul edilirler (m. 124). Bunun yanında, Anayasa'da açıkça kanunla düzenleneceği belirtilen konularda, yasama organının şekli anlamda bir kanun, yani "kanun" adı altında bir işlemle iradesini açıklaması gerekmektedir. Dolayısıyla bu konularda TBMM'nin "parlamento kararı" ile işlem tesis etmesi mümkün değildir. Nitekim Anayasa'nın öngördüğü ilkeler çerçevesinde TBMM kanunla düzenleme getirebileceği gibi Anayasa'nın 13. maddesindeki ilkelere uygun olmak koşuluyla temel hak ve özgürlükleri sınırlamayı da ancak kanunla yapabilecektir. Buna göre, sınırlama yürütmenin düzenleyici işlemleriyle yapılamayacağı gibi, parlamentonun kanun dışındaki işlemleriyle de gerçekleştirilemeyecektir. Ayrıca kanunda kullanılan deyimlerin tereddütlere yol açacak nitelikte olmaması, "açık ve kesin" deyimlerin kullanılması, uygulayıcıların keyfi davranışlarına yol açabilecek soyutlukta olmamaları gerekir.[187] Şu durumda, Anayasa'nın kanunla düzenleme yapılmasını öngördüğü pek çok konu bulunmakla birlikte, bunlardan özellikle "vergi koyma" ve "suç ve ceza koyma" konusu üzerinde durmak gerekmektedir.

Anayasa'nın "Vergi ödevi" başlığını taşıyan 73. maddesi uyarınca; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılabilir. [188] Yani parlamentonun bu konudaki irade açıklamasını, "karar" veya "diğer isimsiz işlemler" gibi işlemlerle değil "kanun" ile gerçekleştirmesi zorunludur. Bunun temelinde, "kanun" - "parlamento kararı" ayrımında kullanılan ve Anayasa'nın 13. maddesiyle düzenlenen "temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması"nda "kanun" ile işlemin gerçekleştirilmesi zorunluluğunun bulunduğu söylenebilir. Vergi usulünün kanunilik prensibine bağlanması, vergi yükümlüleri açısından özel bir güvence ve eşitlik sağlamakta ve bu işlemin bir parlamento kararı veya parlamentonun diğer isimsiz işlemleri ile yapılmasına engel oluşturmaktadır.[189] Böyle olmakla birlikte, bu konuda yapılan çalışmalarda vergilerin kanuniliği prensibi, yürütme organının işlemleriyle düzenleme yasağı odağında ele alınmakta, ancak parlamento kararı ile bunun

[187] Oktay UYGUN (1992), **1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, Kazancı Kitap, İstanbul, s. 92-101.

[188] Gülsen GÜNEŞ (2014), **Verginin Yasallığı İlkesi,** On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 5-31; Cenker GÖKER (2009), "Vergilerin Yasallığı İlkesi Kapsamında VakıflaraVergi Muafiyeti Tanınması Üzerine", **Prof. Dr. Muallâ Öncel'e Armağan**, Cilt: II, Ankara ÜniversitesiYayınları, s. 1033-1051.

[189] Vergilendirme yetkisinin kişilerin hak ve özgürlük alanlarına yönelik bir müdahaleyi önleme amacı bulunmaktadır. Bu doğrultuda, idareye bir sınır çizilmekte ve norm koyma yetkisi açısından yasama organının yürütme organı karşısında üstünlüğü sağlanmaktadır. Vergi kanunları, devlet ile kişiler arasında yalnızca bir "alacak-borç" ilişkisine değil, "ödev" ilişkisine de dayanmaktadır. Bu ilişki, vergiden doğan ödev ve usul ilişkisinin de kanunla düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bkz. Nami ÇAĞAN (1982), **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, s. 100-101.

gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğine ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmediği görülmektedir.[190]

Parlamentonun kamu maliyesi ve vergilendirme yetkisi ile ilişkili bir diğer konu ise "bütçe kanunu"dur. Bütçe kanunu, vergilerin toplanması ve kamusal hizmetlerin yürütülmesinde harcamaların yapılmasını konu alan kanundur. Bu açıdan maddi anlamda kanun tanımından hareket edildiğinde genel, soyut, sürekli, kişilik dışı olma gibi ölçütler bütçe kanunu bakımından karşılık bulmamaktadır. Çünkü bütçe kanununun uygulanma süresi sınırlı olup, hükümleri sürekli nitelik taşımamaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 161. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaması bütçe kanunları açısından özel usul ve şekil kurallarının öngörülmesine dayanmaktadır.[191] Bütçe kanunları, bu yönleri itibariyle parlamento kararlarıyla benzerlik taşımakta ve parlamento kararlarıyla bu konuda işlem yapılması da mümkün olmamaktadır. Ayrıca parlamento kararları konu bakımından bütçe kanunu ve başka işlemlerle birleştirilmeye yani uygulamada sıkça başvurulduğu üzere "torba kanun"[192] uygulamasına benzer bir şekilde "torba karar" yoluna gidilmesine uygun olan işlemler değildir.

Anayasa'da kanun ile düzenlemenin zorunluluk arz ettiği bir diğer konu ise suç ve cezalardır. "Suçların ve cezaların kanuniliği"[193] ilkesi olarak ifadesini bulan kanuna dayanma

---

[190] Ayrıca "yürütmenin güçlendirilmesi" anlayışı doğrultusunda her ne kadar yürütme organına vergi ile ilgili düzenlemeler yapması konusunda yetki verilmesi yönünde görüşler ileri sürülmüş olsa da, bu yetkinin parlamentoların kazandıkları ilk yetkilerden olması sebebiyle, parlamentonun bütçe kanunu üzerindeki asli işlevinin korunduğu görülmektedir. Aksi halde yürütme organının, 1982 Anayasası m. 73/4 hükmü dışında, Anayasal bir yetkiye dayanmaksızın işlemler yapması "fonksiyon gasbı"na neden olacaktır. 1961 Anayasası'na 1971 yılında 1488 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunla eklenen hüküm, yürütme organının vergilendirme yetkisinin anayasal temelini oluşturmuştur. Bkz. ÇAĞAN (1982), s. 108-111. Bu hüküm 1982 Anayasası'nın 73/4. maddesinde de korunmuştur. *"Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir"*. Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetki, 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanına verilmiştir.

[191] ÇAĞAN (1982), s. 103-106.

[192] "Torba kanun", Anayasa ve İçtüzükte açıkça düzenlenmemiş olan, parlamento uygulamasından hareketle kabul edilen bir kanundur. Bu kanun türüne, 2010 yılı itibariyle sık bir şekilde başvurulduğu görülmektedir. İba, "torba kanun"u şöyle tanımlamaktadır: *"... Birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara "torba kanun" adı verilebilir. Bir kanunun torba kanun olup olmadığının temel göstergelerinden birisi, kanun başlığıdır. Torba kanunların başlığı, içerik itibariyle yürürlükteki birden fazla kanunu etkilediği için genellikle "çeşitli kanunlarda" diye başlamak zorundadır"*. Bkz. Şeref İBA (2011), "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1, s. 199. Yine İba'ya göre, *"... her birisi ayrı bir kanun teklifi yolunu izlemesi gereken konu yönünden bütünlük sergilemediği halde tek bir teklif veya tasarı şeklinde yasalaştırılan kanunlar, "torba" şeklinde adlandırılmaktadır. Torba kanunla, yasama süreçleri hızla geçilmekte, havale sistemi zedelenmekte ve komisyonlar devre dışı bırakılmaktadır..."*. Bkz. İBA (2017), Türk Anayasa Hukuku, s. 229-230. Ayrıca bu konuda bkz. Ozan ERGÜL, "Türkiye'de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar", http://yasaizleme.org.tr/turkiyede-yasama-siyasetinin-temel-sorunlari-torba-kanunlar-ve-duruma-ozel-kanunlar/ (20.11.2018); Şeref İBA/ Yasushi HAZAMA (2016), "Legislative Agenda Setting by a Delegative Democracy: Omnibus bills in the Turkish Parliamentary System", **Turkish Studies,** p.1-21.

[193] Sulhi DÖNMEZER/ Sahir ERMAN (1979), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 20-39; Nur CENTEL (2002), **Türk Ceza Hukukuna Giriş**, Beta Basım, İstanbul, s. 14-30; Doğan SOYASLAN (2003), **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 72-86; Timur

koşulu, Anayasa'nın 38. maddesiyle düzenleme altına alınmıştır. İlk olarak kanunun suç olarak belirlediği bir fiilin bulunması ve bu kanunun yürürlükte olması gerekmektedir. İkinci olarak, kimseye bir suç işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyecektir. Son olarak ise bir suça karşılık verilecek ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulabilecektir. Bu temel ilkenin unsurları göz önüne alındığında, suç ve cezaların kanunla konulacağı, dolayısıyla normlar hiyerarşisinde kanunla aynı kademede veya daha alt kademede bulunan başka bir kural işlemle yapılamayacağı açıktır. Yani Anayasa suç ve cezaların yalnızca kanunun düzenleme konusu olabileceğini; parlamento kararı veya diğer yasama işlemleriyle suç ve cezalar hakkında düzenleme getirilemeyeceğini, ayrıca yürütme organının düzenleyici işlem ve kararlarıyla da bunun konulamayacağı, değiştirilemeyeceği ve kaldırılamayacağını ifade etmektedir. Nitekim suç ve cezalara ilişkin norm koyma faaliyeti temel hak ve özgürlükler alanında tasarrufta bulunmayı gerektirip yine bu alanda sonuçlar yaratacağından bu konunun parlamento kararlarına konu edilmesi mümkün değildir.

TBMM'nin kanun yapma tekniğinde, çeşitli adlar altında başvurduğu kanun türleri ve ayrımları bulunmaktadır. "Temel kanun", "genel-özel kanun", "süreli kanun", "geçici kanun", "organik kanun", "kod-çerçeve kanun", "torba kanun" ve "ayıklama kanun" bunlardandır.[194] Söz konusu kanunların tabi olduğu usul TBMM İçtüzüğü ile düzenlenmiş veya pek çok noktada uygulama ile şekillenmiştir. TBMM, kanun yapma tekniğinde genel ve özel olmak üzere iki usule başvurmaktadır. Madde bazlı görüşme ve oylamaya dayanan usul, teknik açıdan "genel yasama yöntemi" olarak kabul edilirken; hızlandırılmış yol ise, "özel yasama yöntemi" olarak adlandırılmaktadır. Özel yasama yönteminin uygulama bulduğu tipik örnek ise "temel kanun"lardır. [195] "Temel kanun" [196] TBMM İçtüzüğünün 91. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Temel kanunun konu, kapsam, Komisyon ve Genel Kurulda görüşülme safhaları

DEMİRBAŞ (2014), **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 93-101; Nevzat TOROSLU/ Haluk TOROSLU (2015), **Ceza Hukuku Genel Kısım**, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 37-50.

[194] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 163-167. **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı** (2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara, s. 41-42.

[195] İBA (2011), s. 198.

[196] TBMM İçtüzüğünün "temel kanun" yolunu düzenleyen 91. maddesi, 16.05.1996 tarih ve 424 Numaralı TBMM Kararı ile yapılan içtüzük değişikliği ile getirilmiştir. 07.02.2001 tarih ve 713 sayılı TBMM Kararı ile yapılan düzenleme, Anayasa Mahkemesi tarafından (Esas 2001/129, Karar 2002/24, Karar Tarihi: 31.01.2002) iptal edilmiştir. Bu konu, daha sonra 10.04.2003 tarih ve 766 Numaralı TBMM kararıyla tekrar düzenlenmiş, ancak Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemeleri benzer gerekçelerle (Esas 2003/30, Karar 2003/38, Karar Tarihi: 29.04.2003) yine iptal etmiştir. Söz konusu madde 30.06.2005 tarih ve 855 Numaralı TBMM Kararıyla gerçekleştirilen İçtüzük değişikliğiyle Anayasa Mahkemesi'nin önceki itirazları dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Bkz. İBA (2017), Türk Anayasa Hukuku, s. 226-227. Temel Kanun hakkında bkz. Taner GEÇMEZ (2013), "Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 104, s. 266-269; ERGÜL (2002), s. 99-130; Fahri BAKIRCI (2005), "Kod Yasa-Çerçeve Yasa Üzerine", **Ankara Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı: 3, s. 223-240.

itibarıyla farklılık arz eden yönleri bulunduğundan, İçtüzükte yapılan değişikliklerle bu konuda özel hükümlere yer verilmiştir. [197] Zira bir kanunun "temel kanun" yöntemiyle görüşülmesi, TBMM Genel Kurulunun alacağı karara, yani "parlamento kararı"na bağlıdır.[198] Dolayısıyla bir kanunun özel yasama yöntemiyle görüşülmesi usulünü belirleyecek karar, normlaştırma sürecine ilişkin bir parlamento kararına dayanmaktadır. Bu karar, söz konusu kanunun görüşülmesi sürecinde alınacak kararları etkilemekte ve kanunun bölümler halinde görüşülmesi, kanun maddeleri üzerinde ayrıntılı tartışmaları ve madde bazlı verilecek önergeleri engelleyerek, Genel Kurulda cereyan edecek müzakerelerin esasen Komisyonlara kayması sonucunu doğurmaktadır. Uygulamada ise temel kanunlar, Genel Kurul görüşmelerinde önemli bir zaman tasarrufu sağlamaktadır.[199] Örneğin, 1535 maddeden oluşan 13.01.2011 tarih ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve 649 maddeden oluşan 11.01.2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu bu yöntemle kabul edilen kanunlardandır. Ancak belirtmek gerekir ki, İçtüzükte yer verilmemekle birlikte uygulamada sık bir biçimde hatta neredeyse kural haline getirilerek işletilen "torba kanun", kimi durumlarda "temel kanun" usulüyle amacı dışında kullanılabilmektedir. Sonuç olarak, "temel kanun", TBMM Genel Kurulundaki görüşme biçimiyle, "torba kanun" ise, kanunun içeriği itibariyle yapılan bir adlandırmaya dayanmaktadır.[200]

Parlamento kararları konu bakımından çeşitlilik arz etse de, karar tekniğinde kanunlar bakımından geliştirilen söz konusu "temel kanun" ve "torba kanun" ayrımların varlığından söz

---

[197] "Temel kanun" düzenlemesi, 1996 yılında TBMM İçtüzüğüne eklenmiş, ancak işlerlik kazanamadığından 2001 yılında değişiklik yapılmış ve 2002 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 91. madde 2003 yılında yeniden düzenlenmiş ve Anayasa Mahkemesi tarafından ikinci kez iptal edilmiştir. Bkz. BAKIRCI (2005), s. 229. 2005 yılında üçüncü kez İçtüzük'teki yerini almış ancak bu sefer de kimi hükümleri Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Nihayet, İçtüzüğün 91. maddesi, bugünkü halini 2007 yılında, Anayasa Mahkemesi'ne taşınmayan 884 sayılı TBMM Kararı ile içtüzükte yapılan değişiklikle almıştır. Bkz. YÜKSEL (2018), s. 140.

[198] Ergül, konuyu "özel yasama yöntemi" çerçevesinde değerlendirerek şu öneriyi getirmektedir: *"...(Ö)zel yasama yöntemi uygulanabilecek yasaları sayarak belirlemek hem yasama yetkisinin genelliği ilkesi nedeniyle çok güçtür, hem de Meclis'te gelecekte oluşabilecek uzlaşmaların önünün kesilmesi sonucunu doğurabilir. Bunun yerine, hangi konularda hazırlanan tasarı veya tekliflerin özel yasama yöntemi ile görüşülemeyeceğinin belirtilmesi daha isabetli bir düzenleme olabilir..."* Bkz. ERGÜL (2002), s. 126.

[199] Bakırcı'ya göre, 1996 yılından 2005 yılına kadar İçtüzükteki değişikliğin serüveni dikkatlice incelendiğinde, amacın temel yasaların görüşülmesi olmayıp, bu görüşme yönteminin uygulanmasına neden olan yapılacak değişikliğin uzun bir görüşme süresini gerektirip gerektirmediği belirleyici olmuştur. Dolayısıyla 91. madde ne temel yasayı tanımlamakta, ne de temel yasanın görüşme yöntemini belirlemektedir. Maddenin çizdiği çerçeve son derece belirsiz bir alanı gösterdiğinden, bu tanımdan, "temel yasayı" çıkarmak olanaklı değildir. Bu yasa kapsamında görüşülecek olan teklif ya da tasarı, TBMM'deki siyasal çoğunluk tarafından belirlenecektir. Bkz. BAKIRCI (2005), s. 229, 231.

[200] "21.04.2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Torba Kanun uygulamasına örnek olarak verilebilir. 36 maddelik bu Kanunla 53 kanun veya kanun hükmünde kararnamede 163 değişiklik yapılmıştır. Torba Kanun uygulamasına bir başka örnek olan, 13.02.2011 tarihli ve 6111 Sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" toplam 234 maddeden oluşmakta, bu kanunla, 66 ayrı kanunda ve 7 adet kanun hükmünde kararnamede olmak üzere çok sayıda değişiklik yapılmıştır. Bkz. İBA (2011), s. 200.

etmek mümkün değildir. Bir başka ifadeyle, bu ayrımlar kanunlara özgü olup, "temel karar", "torba karar", "kod karar", "organik karar", "ayıklayıcı karar" gibi türlerin parlamento kararları bakımından karşılığı bulunmamaktadır.

"Parlamento kararı" tanımında klasik yaklaşım, parlamento kararlarını, parlamentonun kanun dışında yaptığı işlemler olarak belirlemektedir. Bu tanım kanun üzerine inşa edildiği için, hangi konuların kanun ile düzenlenebileceğinin belirlenmesi ve bunun dışında kalan bütün konuların ise parlamento kararına konu edilebileceği izlenimi yaratmaktadır. Bunun yanında, TBMM'ye seçimsel bir yetki tanınıp tanınmadığı, yani "kanun ile düzenlenecek konuların parlamento kararı ile veya parlamento kararı ile yapılacak işlemlerin de kanun ile düzenlenmesinin mümkün olup olmadığının cevaplandırılması gerekmektedir. Buna göre, TBMM her ne kadar "yasama yetkisinin genelliği" ilkesi uyarınca bir konuyu dilediği kapsam ve ayrıntıyla düzenleyebilecekse de, parlamentonun, bütün devlet organları gibi işlem tesisinde "belirlilik ilkesi"ne[201] bağlı olduğu ve işlemleri arasında, bu işlemlerin unsurlarından hareketle sistematik ayrımların bulunduğunun kabul edilmesi gerekir. Aksi halde parlamentonun her konuyu kanun ile düzenlemesi bütün parlamento işlemlerinin "kanun" veya "kanun hükmünde bir işlem" olarak kabulü sonucunu doğurabilecektir.[202] Ayrıca Anayasa'da açıkça parlamento kararı ile düzenleme öngörülmekteyse, bunun kanun ile yapılması Anayasa'ya aykırılık sorununu beraberinde getirecektir. Bu durum, parlamentonun "yöntemsel bağımsızlığı" ilkesine aykırı olarak, Cumhurbaşkanının parlamento kararlarını "geri göndermesi"ne ve böylece TBMM tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğu gibi "güçleştirilmiş çoğunluk"[203] ile kabul edilmek zorunluluğuyla "yayımlanması" sorununa yol açabilecektir.

Oysa uygulamaya bakıldığında, TBMM, iç çalışma düzenine ilişkin "parlamento kararları" ile düzenleyeceği kimi konuları "kanun" ile yapmaktadır. TBMM üyelerinin çalışma düzenlerine ilişkin konulardan, TBMM'nin çeşitli mercilere üye seçmesine ve kimi Komisyonların kuruluş ve işleyişine dair pek çok konu kanunlara konu edilebilmektedir. Söz konusu kanunlarda parlamento kararı biçiminde yapılacak işlemlerin usul ve esası konusunda hükümlere yer verilmiştir. Ancak bu durumu analitik olarak parlamento kararları bakımından işletme imkânı bulunmamaktadır. İçtüzüğün norm yaratıcı özelliği ve parlamentonun iç çalışma düzenindeki kişiler bakımından etkisi istisna tutulursa, bunun dışında kalan parlamento kararlarıyla temel hak ve özgürlükler

---

[201] Anayasa Mahkemesi'nin "belirlilik ilkesi"ne ilişkin yorumu için bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

[202] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 643-644.

[203] Anayasa'nın 89. maddesinin 3. fıkrasına göre; *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, **geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse (vba)**, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir".*

alanında kişilere yükümlülükler getirilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla TBMM'nin "parlamento kararı" biçiminde yapacağı işlemler "kanun" ile düzenlenemeyeceği gibi, TBMM'nin "kanun" biçiminde yapacağı işlemler de "parlamento kararı" biçiminde gerçekleştirilemeyecektir.[204] Ancak uygulamada bunun aksi yönde örneklere rastlandığı gibi, Anayasa Mahkemesi de "parlamento kararı"na konu olacak bir işlemin, "kanun" ile kabul edilmesini Anayasa'ya aykırı görmemektedir. Nitekim "seçimlerin yenilenmesi" işlemi hakkındaki Anayasa Mahkemesi kararı, Mahkemenin "işlem ikamesi" niteliğindeki yaklaşımını göstermesi bakımından üzerinde durulmayı gerektirmektedir.

"Seçimlerin yenilenmesi kararı", hem parlamentonun "iç çalışma düzeni" bakımından hem de "seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları" bakımından doğurduğu sonuçlar ve etkisi itibariyle çok boyutlu nitelik sergilemektedir. Bu konu, 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da değişiklik yapılan konular arasında yer almaktadır. Bu değişiklik öncesi Anayasa'nın 77. maddesi şöyle düzenlenmişti:

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimleri dört yılda bir yapılır.*
>
> *Meclis, bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebileceği gibi, Anayasada belirtilen şartlar altında Cumhurbaşkanınca verilecek karara göre de seçimler yenilenir…"*

Bu hükümler uyarınca Anayasa Mahkemesi, seçimlerin yenilenmesine ilişkin hükümler barındıran 10.09.1987 tarih ve 3403 sayılı Kanun hakkında açılan iptal davası sonucu verdiği kararda, yasama yetkisinin "aslilik" ve "genellik" özelliklerini esas alarak TBMM'nin düzenleme yapma yetkisi üzerinde durmuştur. Anayasa'nın 77. maddesinin 2. fıkrasında, karar tekniğinin isterlerine uygun bir terim tercihiyle "karar verebileceği" ifadesine yer verilmesine rağmen, söz konusu işlemin kanunla düzenlenmesi, Anayasa'ya aykırı görülmemiştir. Anayasa Mahkemesi, uygulamada literatüre de "erken seçim kararı"[205] olarak yerleşen "seçimlerin yenilenmesi kararı"nın hangi işlemle yapılabileceği konusunda şu değerlendirmeyi yapmıştır:

> *"Hukuk sistemimize göre, kanunkoyucu, Anayasa'ya uygun olmak şartı ile kanunla, her alanda her çeşit düzenlemeyi yapabilir. Yasamanın düzenleme alanı sınırsızdır.*
>
> *Yasama organı, Anayasa'nın kararla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi kanunla düzenlemeler yapabilir. Buna Anayasa açısından bir engel yoktur. Karar konusunun kanunla düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık veya yasamanın o konuda yetkisizliği sonucunu doğurmaz. Zira,*

[204] TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 322-324.

[205] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 245. Türkiye'de ilk erken seçim kararı 1957 yılında Demokrat Parti iktidarı döneminde alınmış; bu tarihten sonra, 1987, 1991, 1995, 1999, 2002 ve 2018 yıllarında yapılan seçimler seçim dönemlerinden önce "erken seçim" yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bkz. Cemal ALTAN (2009), "Türkiye'de Erken Genel Seçimleri Etkileyen Faktörlerin İncelenmesi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 145-152.

kanunun sebep unsuru, bazı istisnalar dışında tamamen yasama organının takdirine bırakılmıştır." [206]

Teziç, Anayasa Mahkemesi bu kararını eğer "yasamanın yöntemsel bağımsızlığı" ilkesine dayanılarak verseydi, Mahkemenin farklı bir sonuca varabileceği gerekçesiyle eleştirmektedir. Bunun gerekçesini ise haklı olarak, o tarihte yürürlükte olan Anayasa'nın 77. maddesinin 2. fıkrasıyla "TBMM"ye, 116. maddesiyle de "Cumhurbaşkanı"na seçimlerin yenilenmesi konusunda ayrı ayrı yetki verilmiş olmasının anlamında, yani parlamentonun "özerk karar alma" alanından kaynak bulduğu gerekçesinde görmektedir.[207]

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik öncesinde, Anayasa'nın mülga 77. maddesinin 2. fıkrasına göre TBMM'nin "seçimlerin yenilenmesi kararı" veya "erken seçim kararı" alması herhangi bir koşula bağlı tutulmamıştı. Buna karşın, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alınabilmesi, ancak Anayasa'nın 116. maddesinde [208] belirtilen şartların gerçekleşmesine, yani Anayasa'da belirtilen süre içinde Bakanlar Kurulunun kurulamamasına bağlı bulunmaktaydı. Yasamanın "özerk karar alanı" kabul edilerek, TBMM'nin, yürütme organından bağımsız bir şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı alması mümkünken; Cumhurbaşkanına ise Bakanlar Kurulunun kurulması konusunda tıkanıklığı giderme rolü atfedilerek, istisnai olarak seçimlerin yenilenmesi kararı alma yetkisi verilmekteydi.[209] Ancak Cumhurbaşkanına tanınmış bu yetki, 1982 Anayasası döneminde, yalnızca bir defa 7 Haziran 2015 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimleri sonrasında kullanılmıştır.[210]

---

[206] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1987/23, Karar 1987/27, Karar Tarihi: 09.10.1987, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.10.1987-19604.

[207] TEZİÇ (1989), s. 125.

[208] Anayasa'nın 6771 sayılı Kanunla mülga 116. maddesinde şu hükümler yer almaktaydı:
"*H. Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi*
Madde 116 – *Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.*
Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.
Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir."

[209] Mümtaz SOYSAL (1993), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, s. 203.

[210] "Cumhurbaşkanı Tarafından Verilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar" 24.08.2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından Başbakanlığa gönderilen bu kararda şu ifadelere yer verilmiştir:
"7 Haziran 2015 tarihinde yapılan 25. Dönem Milletvekili Genel Seçimi sonrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı seçiminin yapıldığı 09/07/2015 tarihinden itibaren kırkbeş günlük sürede Bakanlar Kurulu kurulamadığından, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ile istişare edilerek Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 104 üncü ve 116 ncı maddeleri gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verilmiştir". Bkz. Resmi Gazete Tarih-Sayı: 24.08.2015- 29455 (Mükerrer).

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan kökensel değişiklikle "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan bir tür başkanlık sistemine geçilmiştir. Ancak "seçimlerin yenilenmesi" konusu başkanlık sisteminden sapma özellikleri taşımaktadır. Öyle ki, başkanlık sisteminin özelliklerine göre,[211] yasama ile yürütme organları alacakları kararlar ile birbirlerinin görevlerine son verememektedir. Anayasa'nın "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi" kenar başlığını taşıyan 116. maddesinde;

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.*
>
> *Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır."*

ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre, TBMM'nin yöntemsel bağımsızlığı gereği kendi seçimlerini yenilemesi artık özerk karar alanı konusu olmaktan çıkmış, yürütme organının seçimleriyle birlikte seçim yapılması koşuluna bağlanmıştır. Öyle ki, TBMM'nin seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi için gerekli karar yeter sayısı, Anayasa'nın 96. maddesinden farklı olarak nitelikli bir çoğunlukla karar alma şartına tabi tutulmuş, yani TBMM "üye tamsayısının beşte üçünün (360)" bu yönde karar alması koşuluna bağlanmıştır. Buna karşın, Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi bakımından hiçbir koşul aranmamıştır. Cumhurbaşkanı açısından "kolaylaştırılmış fesih", TBMM açısından ise "güçleştirilmiş karar usulü" benimsenmiştir. Dolayısıyla "seçimlerin yenilenmesi" işleminin, ikâme işlem yöntemiyle, kanunla da yapılabileceğinin ifade edilmesi, yeni hükümet düzeni bakımından savunulması zor olacaktır.

Nihayet, parlamento işlemlerinin "belirlilik" özelliği dikkate alınarak işlemlerin ayrılması yoluna gidildiğinde, parlamento kararlarını kanunlardan ayıran özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

İlk olarak, her iki işlemin ayrımında parlamentoya getiriliş usulleri ve süreçleri bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılığın temelinde ise "söz konusu hukuki işlemin yapılmasında teklif etme yetkisi kime aittir?" sorusu belirleyici olmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası'nın 88. maddesine göre, kanun önerileri TBMM Başkanlığı'na kanun teklifi yoluyla "yalnızca

[211] ULUŞAHİN (1999), s. 30-51; TURHAN (1989), s. 40-42; KABOĞLU (2018), s. 142-147; GÖZLER (2018), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 230-234; TEZİÇ (2018), s. 529-541.

milletvekilleri tarafından"[212] sunulmakta iken[213]; parlamento kararları açısından ise parlamento kararlarının çeşitliliği doğrultusunda bunların önerilmesinde, yani getiriliş usulünde farklılıkları beraberinde getirmiştir. Örneğin "savaş ilanı" kararı, "asker gönderme veya kabul" kararı, milletvekilleri hakkında uygulanacak disiplin cezalarından "meclisten geçici çıkarma" cezasının verilmesi gibi kararların alınması veya 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği hükümlerinin yürürlüğe girmesi öncesinde Bakanlar Kurulu hakkında yapılacak "güven oylaması" gibi, kararların alınmasında, bunların getiriliş usulünde farklılıklar bulunmaktadır. Bu anlamda parlamento kararları, parlamentonun bir konuya ilişkin isteğinin açıklanmasına olanak verirken;

[212] Bu konuda istisna bir durum dışında, kanun teklifi yalnızca milletvekilleri tarafından getirilmektedir. Bu istisna durum ise, "bütçe kanunu teklifi" olup, bu teklif Anayasa'nın 161. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmaktadır. Diğer bir durum ise, her ne kadar Anayasa'da bu konuda bir düzenleme olmasa da, TBMM İçtüzüğünde yapılan değişiklik teklifinde yer alan hükümdür. Buna göre, "Komisyonların kanun teklifi" çerçevesinde milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun tekliflerinin "Dışişleri Komisyonu" tarafından getirilmesi hedeflenmekteydi.
Nitekim dönemin TBMM Başkanı İzmir milletvekili Binali Yıldırım tarafından 01.10.2018 tarihinde TBMM Başkanlığı'na verilen İçtüzük değişiklik teklifinde (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 4 "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu" s. 4-8. Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf (10.12.2018));
"MADDE 16- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 90 ıncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.
"Milletlerarası andlaşmaların uygun bulunma teklifleri
MADDE 90- Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olan andlaşmalar, kanun teklifine dönüştürülmek üzere Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisine genel gerekçesiyle sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanınca ***Dışişleri Komisyonuna gönderilen andlaşmalar, Komisyon tarafından kanun teklifine dönüştürülerek*** *(vba) raporla birlikte Meclis Başkanlığına sunulur…"* biçimindeyken, bu hüküm Anayasa Komisyonu safhasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu 05.10.2018 Esas No: 2/772 Karar No: 2, s. 20-41. Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf (10.12.2018)), Dışileri Komisyonu'na tanınan istisnai ve Anayasa'ya aykırı nitelik taşıyacak kanun teklif yetkisi, Komisyonda çıkarılmıştır. Aksi halde Anayasa'nın 6. maddesinin 3. fıkrasında düzenleme altına alınan "anayasallık ilkesi" olarak kabul edilen, *"Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."* hükmüne aykırılık taşıyacaktı. Bu sebeple söz konusu teklif metni şu biçimi almış ve ve TBMM Genel Kurulunda da bu haliyle kabul edilmiştir:
" MADDE 13- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 90 ıncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.
"Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair teklifler
MADDE 90- Anayasa gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olan andlaşmalar Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına genel gerekçesiyle sunulur.
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı bu andlaşmaları gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Genel Kurulun bilgisine sunar. Bu andlaşmaların gelen kâğıtlar listesinde yayımından itibaren milletvekilleri tarafından andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun teklifi verilebilir. Bu teklif diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem görür". Bkz. 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 5, Karar Numarası: 1200, Kabul Tarihi: 09.10.2018, Sıra Sayısı: 4, Resmi Gazete Tarih-No: 16.10.2018-30567 (Mükerrer).

[213] 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik ve bu doğrultuda TBMM İçtüzüğünün değiştirilen 73. maddesindeki değişiklikten önce, Bakanlar Kurulu tarafından getirilen kanun önerilerine "tasarı" adı verilmekteydi. Bu değişikliğin yürürlüğe girmesinden önce yürürlükte bulunan parlamenter rejimin işleyişinde, Bakanlar Kurulunun üstlendiği rol ve Bakanlar Kurulunca önerilen "kanun tasarısı" hükümet siyasetinin yürütülmesinde temel işlem vazifesi görmekte ve kabul edilen kanunların hemen hemen hepsinin kaynağında kanun tasarılarının yer aldığı görülmekteydi.

kanun, parlamento çoğunluğunun belirleyeceği programı hayata geçirme aracı olarak işlemektedir.[214]

İkinci olarak, kanunlar, uygulama kanunu veya bir yönetmelik ihtiyacının bulunmaması durumunda yargı mercilerince doğrudan uygulanmakta ve böylece mahkeme kararlarında dayanak norm teşkil etmektedir. Bununla birlikte, kimi parlamento kararları bir mahkemede doğrudan uygulanma kabiliyetine sahip nitelikte işlemler olmayıp bu konuda yürütmenin veya idarenin bir işlem tesis etmesini gerektirebilir. Örneğin bir ülkeye veya belirli bir bölgeye asker gönderilmesi kararı veya olağanüstü hal ilanının kabulüne ilişkin karar durumlarında bir parlamento kararı ortaya çıkmakta; ancak bu kararın uygulanabilmesi için kanunlarla, diğer düzenleyici işlemlerle veya idari işlemlerle icrai kararların alınması ihtiyacı doğmaktadır.

Üçüncü olarak, kanunlar TBMM'de kabul edilip Cumhurbaşkanının onayına sunulurken; parlamento kararları TBMM Genel Kurulunda kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanının onayına sunulmayıp, bir kısmı TBMM Genel Kurulunda kabul edildiği an hüküm doğurmakta, bir kısmı ise doğrudan TBMM Başkanı tarafından yayımlanmaktadır.

Dördüncü olarak kanunlar, Resmi Gazete'de "Yasama Bölümü"nde "kanun" başlığı altında yayımlanırken; parlamento kararları ise "Yasama Bölümü"nde "TBMM Kararı" olarak yayımlanmaktadır.

Beşinci olarak kanunlar, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi iken; parlamento kararlarının ise Anayasa'da belirtilenler dışında kural olarak denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir.

2. Diğer (Adsız/İsimsiz) İşlemler

Parlamentonun işlemleri klasik ayrıma göre "kanun" ve "parlamento kararı" olarak ayrılmaktadır.[215] Ancak TBMM'nin bu işlemlerine, bizim de katıldığımız, "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" şeklinde yeni bir tür daha ilave edilerek üçlü ayrım yoluna gidilmesi gerekmektedir.[216]

Gerçekten, parlamento işlemlerinin bir kısmı TBMM Genel Kurulunda bir oylama yapılmaksızın, Genel Kurulun bilgisine sunulması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle, bu tür işlemler "bilgiye sunma işlemleri" olarak nitelendirilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, "TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan her bilgi diğer işlemler kategorisini meydana

[214] TEZİÇ (1988), s. 121.
[215] TEZİÇ (1972), s. 2; ÖZBUDUN (1979), s. 3.
[216] İBA (2008), s. 404-408; ÇEKİÇ (2009), s. 122 vd.

getirmediği halde diğer işlemlerin tamamı Genel Kurulun bilgisine sunularak sonuç doğurmaktadır". Örneğin TBMM'nin kabul ettiği bir kanunun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmesi durumunda "geri gönderme tezkeresi" TBMM'ye ulaştığı tarihten sonra yapılacak ilk birleşimin başında TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulur.[217] Burada önem taşıyan husus, bu sürece kadar Genel kurul tarafından herhangi bir oylamanın yapılmaması ve karar alınmamasıdır. [218]

Diğer işlemlerin çeşitli kaynakları bulunmaktadır. Bunlar, "Anayasa", "TBMM İçtüzüğü", "kanunlar" ve "parlamento teamülleri"dir.

Bunlar arasında, ilk kategoriyi "Anayasa'da düzenlenen" diğer parlamento işlemi örnekleri oluşturmaktadır. Anayasa'nın 84. maddesinde yer alan "kesin hüküm giyme" ve "kısıtlanma" hallerinde milletvekilliğinin düşmesi, *"...bu hususta ki kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle olur"*. Bu doğrultudaki İçtüzüğün 136. maddesinin 2. fıkrasında: *"...kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla üyelik sıfatı sona erer"* ifadesine yer verilmiştir. Anayasa ve İçtüzükteki hükümler uyarınca, TBMM Genel Kurulu bu hallerde bir karar almamakta, yani herhangi bir oylamaya başvurmamakta, "TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulması" ile birlikte işlem gerçekleşmektedir. [219] Bir başka ifadeyle, Anayasa'nın 84. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, milletvekilliğinin "kesin hüküm giyme" ve "kısıtlanma" sebebiyle düşmesi, ancak bu konudaki yargı organından kaynak bulan kesin hüküm niteliğindeki kararların, TBMM Genel Kuruluna bildirilmesiyle sonuç doğurmaktadır.[220] Ancak burada önem taşıyan

---

[217] ÇEKİÇ (2008), s. 31-32.

[218] Bu durumun tutanaklara yansıması şöyle olmuştur:
"BAŞKAN — Sayın Milletvekilleri, gündeme geçiyoruz.
Gündemin «Sunuşlar» bölümünde, 5.1.1984 tarihli ve 2971 sayılı Mahallî İdareler Seçimi Kanununun, Anayasanın 89 uncu maddesi gereğince uygun bulunmadığından, bir daha görüşülmek üzere geri gönderildiğine dair Cumhurbaşkanlığının bir tezkeresi vardır; okutup bilgilerinize sunacağım.
11 Ocak 1984
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına
İLGİ: 6 Ocak 1984 gün ve Kan. Kar. Bşk. lığı 518-00494 sayılı yazınız.
5 Ocak 1984 tarih ve 2971 sayılı Mahallî İdareler Seçimi Kanunu incelenmiş ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 89 uncu maddesi gereğince ilişikte sunulan gerekçe ile bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir.
Arz ederim.(...)
Yukarıda belirtilen nedenlerle uygun bulunmayan 2971 sayılı Kanunun, TC. Anayasasının 89 uncu maddesi uyarınca bir daha görüşülmesinde zaruret görülmüştür.
*BAŞKAN — **Yüce Meclisin bilgilerine sunulmuştur** (vba)".* Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 17, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 21, Cilt: 1, 12.01.1984, s. 290-292.
Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c001/tbmm17001021.pdf (10.09.2018).

[219] ÇEKİÇ (2008), s. 33-34.

[220] Ayrıca, milletvekili seçilme koşullarını taşımaması durumunda YSK kararına bağlı olarak milletvekilliğinin düşmesi sonucu doğabilmektedir. Bu bakımdan 20. Dönem Bilecik Milletvekili Bahattin Şeker hakkında, Milli Savunma Bakanlığı tarafından milletvekilinin bedelli askerlik kapsamından çıkarılmış olması ve bu işleme karşı da Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde açılan davanın reddedilmesi sonucu 10.03.1999 tarihinde kesinleştiğinden, YSK'nın 16.03.1999 tarih ve 371 numaralı kararıyla, milletvekili seçilmeye engel hal nedeniyle seçim tutanağı iptal edildiğinden milletvekilliği sona ermiştir. Bu durum, Anayasa'nın 79. maddesine göre seçim tutanağının iptal edilmiş

husus, milletvekilliği sıfatını sona erdiren irade açıklamasının kurucu olarak "yargı organı"na mı yoksa "yasama organı"na mı ait olduğu noktasında düğümlenmektedir. Bu örneklerde yargı organı tarafından verilen kararların TBMM Genel Kuruluna bildirilmesiyle hüküm doğurduğu ve bu sebeple de işlemin yasama organı tarafından gerçekleştirildiği düşünülebilir. Hâlbuki bu durumlarda, TBMM Genel Kuruluna ait maddi anlamda bir karar veya irade açıklaması bulunmamakta, söz konusu oturumu yöneten Başkanlık Divanı, yani "oturum Başkanlık Divanı" bünyesinde Başkanın Genel Kurula yaptığı bir bildirim ile hukuki sonuç doğmaktadır. Yani yargı organı tarafından verilen kesin hüküm niteliğindeki karar üzerinde Başkanın yaptığı işlem bunun yalnızca Genel Kurulun "bilgisine sunulması", Genel Kurula duyurulması veya bildirilmesi, daha açık ifadeyle bir "tebliğ" edilmesi işlemidir. Bir başka ifadeyle, yargı organına ait bir irade TBMM Genel Kuruluna ulaştırılmakta veya bildirilmektedir.[221] Şu durumda Başkanın Anayasa ve İçtüzükten kaynaklanan tasarrufu asıl işlemi "tamamlayıcı" bir işlem olarak ortaya çıkmaktadır.

Yargı organınca verilen kararın doğurduğu hukuki sonuca bağlı olarak bir işlem yapılmakta ise de TBMM Genel Kurulunda o oturumu yöneten Başkanın bildirim işlemini yapmaması, milletvekili hakkında hukuki sonuç doğuracak bir işleme engel teşkil etmektedir. Zira TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulması, bu işlem bakımından bildirici bir nitelik sergilemekte ve bu konuda TBMM Genel Kurulu tarafından herhangi bir karar alınması yoluna da gidilememektedir. Yani "bilgiye sunma" veya "bildirim" milletvekili bakımından bu işlemin sonuç doğurmasında tamamlayıcı bir şart olarak yer almaktadır. Ancak bu tamamlayıcılık, maddi hukuk boyutuyla değil, işlemin etkisini doğurması itibariyle ancak usul hukuku boyutuyla değer taşımaktadır. Ayrıca, Anayasa ve TBMM İçtüzüğü hüklümleri bu konuda TBMM Başkanlığına bir takdir yetkisi verdiği şeklinde yorumlanamayacağı için, oturumu yöneten Başkanın söz konusu kararı Genel Kurula bildirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Nitekim İçtüzüğün 136. maddesinin 2. fıkrası açık olup, bu konuda Başkana bir takdir hakkı verir şeklinde bir yorum yapılamayacak şekilde şöyle düzenlenmiştir;

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğine seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan milletvekili hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla üyelik sıfatı sona erer."*

Bu kapsamda üzerinde durulacak bir diğer husus ise, milletvekilinin Anayasa'nın 76. maddesinde seçilme yeterliliğini kaybetmesi sonucu meydana gelecek hukuki durumdur.

---

olmasının milletvekilliğinin sona ermesi sonucunu doğurduğu ve gerekli işlemlerin Başkanlıkça yapılacağı 18.03.1999 tarihli 57. Birleşimde Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. Bkz. Hamit EŞEN (2011), "Parlamento Hukukunda Milletvekilliğinin Sona Ermesi", **Yasama Dergisi**, Sayı: 19, s. 46-47.

[221] BAŞ (2016), s. 25-26.

Anayasa'nın 76. maddesi uyarınca milletvekili seçilebilmek için Türk vatandaşı olmak gerekmektedir. Zira Anayasa'nın 66. maddesine göre, vatandaşlık siyasi bir hak olup, milletvekili seçilme yeterliliği de siyasi bir hak olarak Türk vatandaşlığına bağlıdır. Buna göre, Anayasa ve Türk Vatandaşlığı Kanunu hükümleri doğrultusunda, "Türk vatandaşlığı"nın kaybı durumunda milletvekilliği de düşmektedir.[222] Ancak bunun gerçekleşebilmesi için bu konuda alınan kararın TBMM Başkanı tarafından Genel Kurulun bilgisine sunulması gerekmektedir. Bu konudaki örnek süreç, İstanbul milletvekili Merve Safa Kavakçı[223] hakkında işletilmiştir. Türk vatandaşlığını mahkeme kararı ile kaybetmesine ilişkin kesin kararının TBMM Başkanı tarafından Genel Kurulun "bilgisine sunulması" sonucu, Kavakçı'nın milletvekilliği düşmüştür.[224] Onar ve Tiryakioğlu, Meclis Başkanlığının görevinin Anayasa'nın 84. maddesindeki kesinleşmiş diğer mahkeme kararlarındaki görevinden farklı bir yöne sahip olduğunu ve ilan sonucu aleniyetin

---

[222] Erdal ONAR/ Bilgin TİRYAKİOĞLU (1999), "1982 Anayasası'nda Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)", **Faruk Erem Armağanı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, s. 576-586; HAS (2009), s. 65; İBA (2017), s. 64; NEZİROĞLU (2008), s. 333-334. Gözler ise bu konuda öğretideki genel kabul bulan görüşten ayrılmaktadır. Gözler'e göre, "Türk vatandaşlığının kaybı" Anayasa'nın 84. maddesinde belirtilen düşme halleri arasında yer almamaktadır. Çünkü bu sebepler Anayasa'da sınırlı olarak belirlenmiştir. Şu durumda Türk vatandaşlığı, milletvekili seçilmek için aranan bir koşul olup, milletvekilliğinin devamı süresince açıkça aranan bir şart olarak düzenlenmediğinden, milletvekilliği sıfatının sona ermesine etkisi olmayacaktadır. Bkz. GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 533-537; Kemal GÖZLER (2004), "Vatandaşlık ve Milletvekilliği", **Liberal Düşünce**, Cilt: 4, Sayı: 16, s. 90 vd.

[223] *"... İzin almadan yabancı bir devlet vatandaşlığını edinmiş olduğu gerekçesiyle, Bakanlar Kurulu, 13 Mayıs 1999 tarih ve 99/12827 sayılı Karar ile, 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 25. maddesinin (a) bendine göre Merve Safa Kavakçı'nın Türk vatandaşlığının kaybettirilmesine karar vermiş ... Merve Safa Kavakçı, bu Karara karşı Danıştay'da iptal davası açmış ve yürütmenin durdurulmasını talep etmiştir. Danıştay 10. Daire, 20.9.1999 tarih ve Esas 1999/2196 sayılı Kararı ile yürütmenin durdurulması talebini reddetmiş; ilgilinin bu ret kararına karşı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna yaptığı itiraz da, Genel Kurulun 15.10.1999 tarih ve Y.D. İtiraz 1999/589 numaralı Kararı ile reddedilmiştir…".* Bkz. ONAR/ TİRYAKİOĞLU (1999), s. 558-559.

[224] *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna*
Merve Safa Kavakçı, 18 Nisan 1999 Pazar günü yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Seçimleri sonucunda İstanbul'dan milletvekili seçilmiştir.
403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 25 inci maddesinin (a) bendine göre Bakanlar Kurulunun 16 Mayıs 1999 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan kararı ile Merve Safa Kavakçı'nın Türk vatandaşlığı kaybettirilmiştir.
Bu karara karşı ilgili tarafından Danıştayda iptal davası açılmış ve yürütmenin durdurulması talep edilmiştir.
Danıştay 10. Daire, 20.9.1999 tarih ve esas 1999/2196 sayılı kararı ile yürütmenin durdurulması talebini reddetmiş, bu ret kararına karşı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna yapılan itiraz da Genel Kurulun 15.10.1999 tarih ve Y.D. itiraz 1999/589 numaralı kararı ile reddedilmiştir.
Danıştay 10. Dairesince 8.2.2000 tarih ve esas 1999/2196, karar 2000/315 sayılı kararı ile de iptal davası reddedilmiş ve bu ret kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 16.6.2000 tarih ve esas 2000/369, karar 2000/913 sayılı kararı ile onanmıştır. Bu karara karşı karar düzeltme talebinde bulunulmuş ise de, karar düzeltme istemi Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 1.12.2000 tarih ve esas 2000/1012, karar 2000/1229 sayılı kararı ile reddedilmiştir.
Sonuç olarak, vatandaşlığın kaybına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, idarî yargı organınca hukuka uygun bulunmuş ve karar kesinleşmiştir.
Kesinleştiği belirtilen yargı kararları uyarınca Türk vatandaşlığını kaybeden Merve Safa Kavakçı, Anayasanın 66 ve 76 ncı maddeleri ile Türk Vatandaşlığı Kanunu hükümlerine göre milletvekili seçilme yeterliliğini kaybetmiştir.
Bu nedenlerle, Merve Safa Kavakçı'nın milletvekili sıfatının kalmadığı hususunu Genel Kurulun bilgilerine sunarım…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 21, Yasama Yılı: 3, Cilt: 56, Birleşim: 69, 14.03.2001, s. 673-674.
Bkz.https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=4969&P5=B&page1=18&page2=18 (11.08.2018).

sağlanması sebebiyle Genel Kurulun bilgisine sunulmasına gerek bulunmadığını dile getirmişlerdir.[225] Buna gerekçe olarak söz konusu durumda, diğer idari kararlardan veya yargı kararlarından farklı olarak Resmi Gazete'de yayımlanan bir karar bulunduğu ve aleniyet sağlandığı için, TBMM Genel Kuruluna sunma veya bildirmenin artık zorunlu olmadığı ileri sürülmüştür. Oysa "aleniyetin sağlanması" durumunda TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmasına gerek bulunmadığı yeterli bir argüman olarak görünmemektedir. Zira milletvekilliği sıfatıyla ilgili ilkeler doğrudan Anayasa ile düzenleme altına alınmıştır. Buna göre, milletvekilliği sıfatının sona ermesine yol açan karar doğrudan TBMM Genel Kurulu tarafından alınmış olmasa da, Cumhurbaşkanı seçilme ile Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atanma dışında, sıfatı sona erdiren nihai işlem Genel Kurulun bilgisine sunulmakla gerçekleşmektedir. O halde, seçilme yeterliliğine ilişkin koşulların milletvekili seçildikten sonra kaybı durumunda bile bu hususun Genel Kurulun bilgisine sunulması ve bu işlemin tek tek milletvekillerinin bilgisine ulaşması değil, TBMM Genel Kurulunun kurumsal kişiliğine iletilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Anayasa'da, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmakla sonuç doğuran düzenlemelerden bir diğeri ise, Anayasa'nın 90. maddesiyle düzenleme altına alınan milletlerarası andlaşmalar konusundadır. Anayasa'nın 90. maddesinin 2. fıkrasına göre, *"Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur*". Dolayısıyla bu maddede belirtilen koşulları taşıyan milletlerarası andlaşmalar bakımından istisna öngörülmekte, bu andlaşmalar yayımlanma koşuluyla yürürlüğe girebilmekte, ancak bu halde dahi söz konusu andlaşmaların TBMM'nin bilgisine sunulma zorunluluğu bulunmaktadır.

"Diğer işlemler"in kaynakları bakımından ikinci kategoriyi "TBMM İçtüzüğündeki" diğer hükümler oluşturmaktadır. İçtüzüğün 22. maddesindeki düzenleme buna örnek gösterilebilir. TBMM Komisyonu üyeliklerindeki boşalma halini düzenleyen söz konusu madde uyarınca, Komisyon üyeliğinden istifa eden milletvekilinin TBMM Başkanlığına hitaben yazdığı önerge Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır. Bu durumda Komisyon üyeliği, istifa dilekçesinin TBMM Başkanlığına verildiği anda değil, önergenin TBMM Genel Kuruluna bildirildiği, yani Genel

[225] *"…Vatandaşlığın kaybına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazetede yayımlanınca aleniyet kazanacak ve herkes gibi milletvekilleri de bundan haberdar olacaklardır. Bu nedenle, bir milletvekilinin Türk vatandaşlığını kaybettiğine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra, bir de TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmasının gerekmeyeceğine ilişkin bir düşünce de bize makul görülmektedir…".* Bkz. ONAR/ TİRYAKİOĞLU (1999), s. 584.

Kurulun "bilgisine sunulduğu an" sona ermektedir.[226] Ayrıca TBMM Başkanlık Divanı üyeliğinden istifa durumunda da, bu durum "Başkanlığın Genel Kurula sunuşları" kısmında Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır.[227]

Bir diğer durum ise, TBMM İçtüzüğünün 105. maddesinin 2. fıkrasına göre, Meclis Araştırma Komisyonunun, araştırmasını üç ay içinde bitirememesi halinde Komisyona bir aylık kesin süre verilmesidir. Ancak, ek sürenin verilmesi konusu Genel Kurulun takdir yetkisi dâhilinde olmayıp, Meclis Araştırma Komisyonun süre uzatma talebi Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır. Bu konuda herhangi bir oylama yapılmamakta ve karar alınmamaktadır. Genel Kurula yapılan bilgiye sunma işleminde her ne kadar oylama yapılmayıp bir karar alma süreci işlemese de bu işlem "TBMM Kararı" olarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.[228]

Benzer durum TBMM İçtüzüğünün 110. maddesinde "Meclis Soruşturma Komisyonu"na ek süre verilmesi konusunda düzenlenmiştir. Ancak Çekiç'in de haklı olarak vurguladığı gibi, "Meclis Araştırma Komisyonu" ve "Meclis Soruşturma Komisyonu"na verilen ek sürelerin "TBMM Kararı" olarak Resmi Gazete yayımlanmaları doğru bir uygulama değildir. Çünkü bu konularda TBMM Genel Kurulunda bir oylama yapılmamakta ve sonuçta bir parlamento kararı

---

[226] ÇEKİÇ (2008), s. 34; NEZİROĞLU (2008), s. 229. Bu konudaki örnek uygulama için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Cilt: 4, Birleşim: 30, 04.02.2003, s. 220.

[227] *"VI.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI*
A) Önergeler
1.- Başkanlıkça, İstanbul Milletvekili Pervin Buldan'ın Halkların Demokratik Partisi Eş Genel Başkanı seçilmesi münasebetiyle Başkanlık Divanı üyeliğinden istifasına ilişkin önerge (4/132) yazısı
BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, İstanbul Milletvekili Sayın Pervin Buldan'ın, Halkların Demokratik Partisi Eş Genel Başkanı seçilmesi münasebetiyle Başkanlık Divanı üyeliğinden istifasına ilişkin yazısı 20/2/2018 tarihinde Başkanlığımıza ulaşmıştır, bilgilerinize sunulur…". Bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 61, 20.02.2018, s. 14, bkz.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=23066&P5=H&page1=14&page2=14 (14.10.2018)

[228] 09.05.2017 tarih ve 1141 sayılı TBMM Kararı buna örnek gösterilebilir:
"Adana'nın Aladağ İlçesinde Kız Öğrenci Yurdunda Meydana Gelen Elim Yangın Vakasının Araştırılması Ve Benzer Acıların Bir Kez Daha Yaşanmaması Ve Kamusal Eğitim Ve Barınma Haklarının Tüm Öğrencilerimiz İçin Güvence Altına Alınıp Yaygınlaştırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Karar
Karar No. 1141 Karar Tarihi: 09.05.2017
Adana'nın Aladağ İlçesinde Kız Öğrenci Yurdunda Meydana Gelen Elim Yangın Vakasının Araştırılması ve Benzer Acıların Bir Kez Daha Yaşanmaması ve Kamusal Eğitim ve Barınma Haklarının Tüm Öğrencilerimiz İçin Güvence Altına Alınıp Yaygınlaştırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun görev süresi, Genel Kurulun 09.05.2017 tarihli 89'uncu Birleşiminde 24.05.2017 tarihinden itibaren 1 ay uzatılmıştır".
1141 Sayılı TBMM Kararı için bkz. Resmi Gazete Tarih-Sayı: 13.05.2017-30065.
Benzer şekilde "Başta Cinsel İstismar Olmak Üzere Çocuklara Yönelik Her Türlü İstismar Olaylarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Karar" şeklinde yayımlanan 27.07.2016 tarih ve 1118 sayılı TBMM Kararı için bkz. Resmi Gazete Tarih-Sayı: 02.08.2016-29789.

alınmamaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkan işlem "diğer parlamento işlemi" türünde bir yasama işlemidir.[229]

"Diğer işlemler"in kaynakları bakımından üçüncü kategoriyi, "özel kanunlarla düzenlenen" diğer işlemler oluşturmaktadır. 28.03.1990 tarih ve 3620 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"da yer alan hükümler buna örnek gösterilebilir.[230] Bu Kanunun 1 ve 2. maddelerine göre TBMM'yi dış ilişkilerde temsil edecek heyetin üyeleri, siyasi parti grupları tarafından aday gösterilmektedir. Bu adaylar TBMM Başkanlığı tarafından Genel Kurulun "bilgisine sunulmakla" seçilmektedir. Ancak uygulamada kimi durumlarda, 3620 sayılı Kanunun 4. maddesine göre dostluk grubu kurulması, TBMM Genel Kurulunun kararına bağlanmaktadır. Örneğin 2003 yılında Kazakistan, Kırgızistan ve Moğolistan parlamentolar arası dostluk gruplarının kurulması için bir Başkanlık tezkeresi okunarak oylanmış ve bunun üzerine gruplar kurulmuştur.[231]

Bir diğer durum ise, 01.12.2011 tarih ve 6253 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu"nun[232] 37. maddesinin 2. fıkrasında düzenleme altına alınan

---

[229] ÇEKİÇ (2008), s. 37-39.

[230] ÇEKİÇ (2008), s. 39; ÇEKİÇ (2009), s. 128. Yasama Meclislerinin dış ilişkileri, yani yabancı parlamentolar ve Türkiye'nin üyesi olduğu milletlerarası kuruluşlarla olan ilişkileri 27.06.1972 tarih ve 1599 sayılı Kanunla değişik 16.01.1964 tarih 378 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Bu Kanun 1961 Anayasası döneminde kabul edildiğinden çift meclis sisteminin etkisiyle, bu milletlerarası kurula seçilecek TBMM üyelerinin % 30'u Cumhuriyet Senatosu üyesi, % 70'i ise Millet Meclisi üyelerinden oluşmaktaydı. Bkz. Mehmet PANTÜL/ Bekir Sıtkı YALÇIN (1982), **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Ankara, s. 166.

[231] BAKIRCI (2015), s. 95. Bu konudaki örnek uygulama ise TBMM tutanaklarına şu şekilde yansımıştır:
"VI.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI

A) TEZKERELER

1.- Almanya Federal Cumhuriyeti Dilekçe Komisyonunun vaki davetine icabet edecek olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu üyelerinden kurulacak Parlamento heyetini oluşturmak üzere siyasi parti gruplarınca ismi bildirilen milletvekillerine ilişkin Başkanlık tezkeresi (3/1334)

2/11/2010

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna

Almanya Federal Cumhuriyeti Dilekçe Komisyonu'nun vaki davetine istinaden, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu üyelerinden oluşan bir Parlamento Heyetinin, Almanya'ya resmi bir ziyarette bulunması Genel Kurul'un 25 Haziran 2010 tarih ve 125. birleşiminde kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi hakkında 3620 Sayılı Kanunun 2. Maddesi uyarınca heyeti oluşturmak üzere siyasi parti gruplarının bildirmiş olduğu isimler Genel Kurul'un bilgilerine sunulur.

Nevzat Pakdil
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı Vekili

Recep Taner Aydın Milletvekili
Ali Kul Bursa Milletvekili
Rasim Çakır Edirne Milletvekili
Halit Demir Mardin Milletvekili
Yahya Akman Şanlıurfa Milletvekili
BAŞKAN – Bilgilerinize sunulmuştur". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 76, Oturum: 1, s. 544.

[232] Kanun Numarası: 6253, Kabul Tarihi: 01.12.2011, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 18.12.2011, Sayı: 28146, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 51.

"TBMM harcamaları"na ilişkindir. TBMM'nin ilgili mali yıl bütçe gerçekleşmelerine ilişkin belgeler dış denetim yapmakla sorumlu komisyona teslim edilmektedir. Bunun sonucunda hazırlanacak raporlar, TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. TBMM Başkanlığınca da Başkanlık Divanına sunulur ve bir örneği de Genel Sekretere iletilir. Genel Sekreter, raporlara ilişkin inceleme sonuçlarını Başkanlık Divanına sunar. Görüşülen inceleme sonuçları, Genel Kurulun "bilgisine sunulur". Dolayısıyla, bu konuda TBMM Genel Kurulunda oylama yapılarak bir karar alınması usulüne başvurulmaz.

"Diğer işlemler"in kaynakları bakımından son kategoriyi "parlamento teamülleri" meydana getirmektedir. "Ortak bildiriler", "bildiriler" veya "deklarasyonlar" adı altında yapılan işlemler buna örnek gösterilebilir. Özellikle dış politika konularında, parlamentonun duyarlılığını göstermek üzere TBMM'deki siyasi partilerin temsilcileri tarafından imzalanarak Genel Kurulun ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.[233] Yazılı açıklamalar olarak biçimlenen bu işlemler hakkında Anayasa ve İçtüzükte bir hüküm bulunmadığından, parlamento uygulamaları bunların şekillenmesinde belirleyici olmuştur. Söz konusu açıklamaların çeşitli konularda yapıldığı görülmektedir. TBMM'de bulunan siyasi parti gruplarının TBMM Başkanlığı'na hitaben yazdıkları önergeyle, TBMM'nin görüş ve düşüncelerini bir temenni niteliğinde yansıtırlar. Bunun işleyiş usulü ise parlamento uygulamaları sonucu ortaya çıkmıştır.[234] Ortak bildiriler, oturumu yöneten Başkan tarafından Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır.[235]

---

[233] İrfan NEZİROĞLU (2008), "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Teamüllerin Oluşmasında Usul Görüşmelerinin Rolü", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 473-474.

[234] ÇEKİÇ (2008), s. 42-43.

[235] Örneğin, TBMM Genel Kurulu'nun 02.06.2010 tarihli 110. Birleşiminde şu ortak bildiri yayımlanmıştır:
"VII.- BİLDİRİLER - DEKLARASYONLAR
1.- Siyasi parti grupları adına, grup başkan vekillerince hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca kabul edilen, İsrail Silahlı Kuvvetlerinin, insani yardım taşıyan gemi konvoyuna yaptığı ve çok sayıda masum insanın ölümüne ve yaralanmasına yol açan insanlık dışı saldırıyı şiddetle ve nefretle kınadıklarına ilişkin bildiri
"Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na
Türkiye Büyük Millet Meclisi, İsrail Silahlı Kuvvetlerinin 31 Mayıs 2010 Pazartesi sabahı, çoğunluğu Türk olan, 32 ülke vatandaşının bulunduğu insani yardım taşıyan gemi konvoyuna yaptığı ve çok sayıda masum insanın ölümüne ve yaralanmasına yol açan insanlık dışı saldırıyı şiddetle ve nefretle kınamaktadır. Hayatını kaybedenlere Allah'tan rahmet, yakınlarına başsağlığı ve yaralılara acil şifalar dilemektedir.
(...)
TBMM, her zaman olduğu gibi Filistin halkı ile dayanışma içindedir ve Gazze'ye yönelik insanlık dışı abluka ve ambargonun derhal kaldırılmasını beklemektedir.

AK PARTİ Grup Başkan Vekili	*CHP Grup Başkan Vekili*
Suat Kılıç	*Kemal Anadol*
Samsun	*İzmir*
MHP Grup Başkan Vekili	*BDP Grup Başkan Vekili*
Oktay Vural	*Ayla Akat Ata*
İzmir	*Batman"*

Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 23, Yasama Yılı: 4, Cilt: 70, Birleşim: 110, 02.06.2010, s. 675.

Bununla birlikte uygulamada kimi deklarasyonlar hakkında, Genel Kurul kararına başvurulması suretiyle bu işlemin yapıldığı görülmektedir. Örneğin 06.03.2003 tarihinde KKTC ile ilgili ortak bildiri önergesi, KKTC Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş'ın Genel Kurul'da yaptığı konuşma sonrasında kimi itirazlar ileri sürülse de, "TBMM Kararı" olarak, yani "Genel Kurul kararı"yla gerçekleştirilmiştir.[236]

TBMM'nin çalışma ve işleyişine ilişkin kimi durumlarda, milletvekilleri tarafından ileri sürülen Genel Kurul tarafından oylama yapılarak karar alınması yönündeki talepler, Meclis Başkanları tarafından işleme konulmayarak bu konuda gerekli girişimlerin yapılacağının dile getirilmesiyle yetinilmektedir. Örneğin, Ege Denizi'nde karasularının genişliği konusunda Yunanistan ile Türkiye arasında olası gelişmeler kapsamında hükümete yetkiler verilmesine dair

---

[236] Bir usul tartışmasının da yaşandığı söz konusu gelişmeler tutanaklara şöyle yansımıştır:
"…BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığımıza, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Sayın Salih Kapusuz, Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili Sayın Mustafa Özyürek ve Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Elazığ Milletvekili Sayın Mehmet Ağar imzasıyla bir önerge geldi.
Şimdi, o önergeyi okutacağım ve o önergeyi de, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararı olarak açıklayacağız. *(vba) (…)*
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına
Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsil edilen tüm siyasî partiler olarak müştereken hazırlayıp ekte sunulan önerilerimizin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu kararı olarak. Yüce Meclisimize ve dünya kamuoyuna duyurulması için gereğini arz ederiz.
Saygılarımızla.
Salih Kapusuz — *Mustafa Özyürek*
AK Parti Grup Başkanvekili — *CHP Grup Başkanvekili*
Mehmet Ağar
DYP Genel Başkanı
Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sayın Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş'ın bugün Meclis Genel Kurulunda yaptığı hitabı takdir ve saygıyla karşılayarak, aşağıdaki hususları Türk ve dünya kamuoyuna duyurmayı kararlaştırmıştır. (…)
BAŞKAN - Teşekkür ederim üç siyasî partimize.
Sayın milletvekilleri, şimdi, üç siyasî partimizin verdiği bu önerge üzerinde, isteyen siyasî parti temsilcilerine grupları adına ve Sayın Ağar'a 10'ar dakika söz vereceğim. (…)
SALİH KAPUSUZ (Ankara) - Bu, önerge değil; bu, Meclis deklarasyonu. Böyle bir usul yok, yapmayın Sayın Başkan. (…)
Bugüne kadar yapılan bütün konuşmalardan, özellikle Sayın Denktaş'ın konuşmalarından sonra, Kıbrıs'ı destekleyen, Kıbrıs politikaları konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin görüşünü ve desteğini yansıtan destek mesajları ve deklarasyonları yayınlanmıştır. Bunu bir önerge olarak kabul etmek ise, fevkalade yanlıştır; bu, bir önerge değildir. Dolayısıyla, bu destek deklarasyonuyla ilgili olarak üzerinde konuşma yapmak gibi bir yöntemin ilk olması ve yanlış olması sebebiyle, buna katılmadığımızı, bu açıklamayı bu açıdan yaptığımızı ifade eder, teşekkür ederim. (AK Parti sıralarından alkışlar).
BAŞKAN - Teşekkür ederim Sayın Kapusuz. Sayın milletvekilleri, Sayın Kapusuz'a teşekkür ediyorum; ancak, Sayın Denktaş, sıradan bir devlet başkanı, sıradan bir cumhurbaşkanı değildir. (AK Parti sıralarından "ne alakası var!" sesleri) Sayın Rauf Denktaş, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin Cumhurbaşkanıdır ve şu anda da tarihî bir karar almakla karşı karşıyadır. Elbette ki, Türkiye Büyük Millet Meclisinde "İçtüzükte böyle bir uygulama yoktur" anlayışı, bu açıdan da doğru bir anlayış değildir. Her uygulamanın bir ilki vardır; bir deklarasyon yayınlanmıştır. (…)
BAŞKAN - Teşekkür ederim…
Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Sayın Salih Kapusuz, Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekili Sayın Mustafa Özyürek ve Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Sayın Mehmet Ağar imzasıyla, ***bir anlamda Türkiye Büyük Millet Meclisinin önerisi haline gelen bu öneri veya deklarasyonu oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Teşekkür ederim. Kabul etmeyenler... Oybirliğiyle kabul edilmiştir.*** *(vba) (Alkışlar) Teşekkür ediyorum.*
Başkanlığımız, Türkiye Büyük Millet Meclisimizin bu kararının gereğini yerine getirecektir…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Cilt: 6, Birleşim: 42, 06.03.2003, s. 406-416.

bildiride, milletvekilleri önergenin oylamaya sunulup sunulmayacağı sorusunu yöneltmişlerdir. Bunun üzerine, Başkan, oylamaya gerek olmadığını ve Başkanlık olarak bunun gereğini yerine getireceklerini dile getirmiştir.[237]

Söz konusu örneklerde de görülmektedir ki, TBMM'nin görev ve yetkileri kapsamında yer alan bir hususta Genel Kurulda bir oylama yapılmaksızın kimi konuların Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla hukuki sonuç meydana gelmektedir.[238] Ancak, TBMM Genel Kurulunun oylama yapması gerektiğine ilişkin istem ileri sürülmüş ve kimi istisna hallerde oylamaya gidilmiş olsa da işlemin niteliği gereği bu usule başvurulmamıştır. Aksi halde Genel Kurul tarafından yapılacak oylama, bunun bir parlamento kararına dönüşmesi sonucunu doğuracaktır.

C. Bir Parlamento Kararı Türü Olarak "İçtüzük"

Kurumsal örgütlenmeler olarak parlamentoların kendi çalışmalarını bir düzen içinde yürütmeleri belirli kuralların benimsenmesini zorunlu hale getirmektedir. Çünkü kurumlar, kurallar sistemi olarak kabul edilmekte ve parlamentolar da bir kurum olarak kendi çalışma ve faaliyetlerini düzenleyici kurallar koyma otoritesine sahiptir.[239]

Parlamentoların görev ve yetkileri Anayasa ile belirlenmekle birlikte, diğer düzenleyici kurallar niteliğindeki kural-işlemlerle de düzenleme yoluna gidilebilmektedir. Bu kurallar

---

[237] "*BAŞKAN - Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu buluna siyasî parti mensuplarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verdikleri bir önerge var; okuyorum:*
"Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına
Aşağıdaki metnin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun oylamasına sunulmasını saygılarımızla arz ederiz. Türkiye Büyük Millet Meclisi, 8 Haziran 1995 tarihinde yaptığı 121 inci Birleşiminde, Yunan Parlamentosunun, Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesini onaylayarak, Yunanistan yönünden uygulanabilecek aşamaya getirmesi sonucu ortaya çıkan durumu görüşmüş, aşağıdaki açıklamayı oybirliğiyle kabul etmiştir. (...)
Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yunanistan Hükümetinin Lozanla kurulmuş dengeyi bozacak biçimde Ege'deki karasularını 6 milin ötesine çıkarma kararı almayacağını ümit etmekle birlikte, böyle bir olasılık durumunda, ülkemizin hayatî menfaatlarını muhafaza ve müdafaa için, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine, askerî bakımdan gerekli görülecek olanlar da dahil olmak üzere, tüm yetkilerin verilmesine ve bu durumun Yunan ve dünya kamuoyuna dostane duygularla duyurulmasına karar vermiştir. ("Bravo" sesleri, alkışlar) (...)
BAŞKAN - Sayın milletvekilleri; Türkiye Büyük Millet Meclisince oybirliğiyle benimsenen bu bildirinin gereği Başkanlıkça yerine getirilecek ve gerekli yerlere duyurulacaktır. (DYP sıralarından ***"Oylamayacak mısınız Sayın Başkan" sesleri) Oylamaya gerek yok efendim; biz, Başkanlık olarak bunun gereğini yapacağız*** *(vba)...".* Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 4, Cilt: 88, Birleşim: 121, 08.06.1995, s. 136-137.

[238] ÇEKİÇ (2009), s. 122-133; İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 159-161.

[239] VERMULE (2003), s. 5. Bu konuda Weber, "Bürokrasi ve Otorite" adlı eserinde "kuruluş" ve "kurumsal eylem" kavramları çerçevesinde tanımlar getirmektedir. İlk olarak kuruluşu, "kurallarla, dışarıya kapalı ya da sınırlanmış bir sosyal ilişki düzenine, özellikle bunu sağlamak üzere, bir yönetici veya lider ve genellikle idari memurlar grubunun yetkili kılındığı sistem"; ikinci olarak ise kurumsal eylemi, "yönetici ya da temsilciler vasıtasıyla düzenin kuralları gereğince yerine getirilebilir ya da idari memurlarca yönlendirildiği şekliyle üyelerin eylemi" olarak tanımlamaktadır. Şu durumda, kuruluşlar kurumsal eylemlerini yasal bir zemine oturtarak düzenleyici kurallar yaparlar. Bu kurallar ise faaliyetleri düzenleyen ve eylemde bulunanların veya kararlar alanların elde ettikleri imkânları güvenceye bağlayan kurallardır. Bkz. Max WEBER (2005), **Bürokrasi ve Otorite**, (Çev. H. Bahadır Akın), Adres Yayınları, Ankara, s. 21, 26.

bütününe "içtüzük" adı verilmektedir. İçtüzükler, karar oluşturma sürecinin anayasal ilkeler doğrultusunda gerçekleştirebilmelerini sağlarlar. Parlamentonun "yöntemsel bağımsızlığı (*procedural independence*)"nın sonucu olarak kabul edilen içtüzükler, parlamento üyelerinin parlamento çalışmalarına katılımını ve üyelerin parlamentodaki hak ve görevlerinin kapsamını da belirlemektedir.[240] Böylece her parlamento, Anayasa'ya aykırı olmamak üzere kendi kabul edeceği bir içtüzük ile iç çalışma düzenine ve yapacağı işlemlerin usul ve şekil unsurlarına ilişkin kuralları belirleyebilecektir. Bu durum TBMM İçtüzüğü bakımından da geçerlidir. Şöyle ki, 05.03.1973 tarih ve 584 sayılı TBMM Kararı ile kabul edilen TBMM İçtüzüğü bugüne kadar geçirdiği on altı değişiklikle yürürlüğünü sürdürmektedir.[241] Nitekim 1982 Anayasası'nın 95. maddesinde, TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzüğe göre yürüteceği ifade edilerek, "yöntemsel bağımsızlık" ilkesine dayanılmıştır.

İçtüzükler, anayasaların adeta tamamlayıcı parçası olarak kabul edilirler. Bu özelliğinden dolayı içtüzük, Tunaya tarafından "sessiz anayasa" olarak nitelendirilmiştir. Her ne kadar içtüzükler, basitleştirilerek parlamentonun iç çalışma düzenine ilişkin bir anlam ve işlevle ele alınsalar da bunun ötesinde bir değere sahiplerdir. Ülkenin siyasi rejimi üzerinde önemli sonuçlar doğurabilecek, parlamento içinde iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde siyasi hayatı ve dolayısıyla toplumsal düzeni derinden etkileyebilecek olmaları, içtüzüklerin "sessiz anayasa" olarak nitelendirilmesindeki haklılığı ortaya koymaktadır.[242]

Gerçekten, bir Anayasa ne kadar demokratik olursa olsun eğer parlamentonun karar alma süreçlerine demokratik ilkeler hâkim değilse siyasi rejimin yozlaşması kaçınılmazdır. Parlamentoya hâkim olan siyasi çoğunlukların içtüzükte yapacakları düzenlemelerin muhalefeti etkisiz hale getirmesi, iktidar ile muhalefetin müzakere ederek karar üretmesine engel teşkil edebilecek ve bunun sonucunda içtüzükler parlamento çoğunluklarının baskı aracı haline dönüşme riskini taşıyacaktır.[243] Bu önemlerinden dolayı içtüzüklerde bir değişiklik öngörüldüğü durumlarda, adeta Anayasa değişikliği yapılacakmış gibi önemli tartışmalar meydana gelmektedir. Özellikle iktidar-muhalefet ilişkileri açısından kritik hükümleri barındıran içtüzük değişiklikleri

---

[240] Adhémar ESMEIN (1927), **Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé**, Société Anonyme du Recueilsirey, 8. éd., Paris, s. 404; ÇAĞLAR (1989), s. 64. Aybay'a göre, "*İçtüzük, bir Meclisin işlevlerini hangi yöntemlere uyarak yerine getireceğini, hangi usullerle çalışacağını gösteren kurallardan oluşan bir hukuk kaynağıdır"*. Bkz. AYBAY (1976), s. 283.

[241] Habip KOCAMAN/ Semra GÖKÇİMEN (2012), **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü-Değişiklikler, Gerekçeler, Tutanaklar**, I. Cilt, TBMM Basımevi, Ankara, s. vii-viii.

[242] Tarık Zafer TUNAYA (1980), **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 32, 120-122.

[243] ANAYURT (2018), s. 575-576; GÖZLER (2018), Türk Anayasa Hukuku, s. 579-580.

meselenin daha da hararetli cereyan etmesine yol açmaktadır.[244] Bu açıdan, Almanya'da 23 Mart 1933 tarihinde yapılan içtüzük değişikliği Nasyonal Sosyalist Parti tarafından getirilen "Yetkilendirme Kanunu (*Ermächtigungsgesetz*)"nun kabulünden önce yapılıp bu kanunun kabul edilebilmesinin koşullarını hazırladığı için önem arz etmektedir.[245] Almanya'daki bu tarihsel deneyim göstermektedir ki, içtüzükler hukukun ve siyasetin basit metinleri değil, anayasal düzene dair sonuçlar doğurabilecek kararların koşullarını hazırlayan veya buna engel olan temel belgelerdir.

İçtüzük, parlamentoların kuruluşu, işleyişi ve iç çalışma düzeniyle ilgili kuralları düzenleyen ve bu ad altında kabul edilen "parlamento kararları"dır.[246] Anayasa Mahkemesi, TBMM İçtüzüğünün bu yönünden hareketle, *"Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kuralları, belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özelliklerine sahip olmalıdır"* [247] şeklinde değerlendirmede bulunmuştur. Hukuki niteliği itibariyle parlamento kararı olan içtüzükler ve içtüzük değişiklik kararları, hem parlamentonun "yöntemsel bağımsızlığı"nı sağlamakta hem de "norm yaratıcı" özelliği sebebiyle çoğunlukla bireysel ve sübjektif nitelik taşıyan diğer parlamento

[244] Nitekim 07.02.2001 tarih ve 713 sayılı TBMM Kararı ile İçtüzükte yapılan değişikliklere ilişkin görüşmelerde, iktidar ile muhalefet karşı karşıya gelmiş ve 30.01.2001 tarihinde yapılan görüşmelerde meydana gelen kavga esnasında Doğru Yol Partisi (DYP) Şanlıurfa milletvekili Fevzi Şahanlıoğlu kalp krizi geçirerek yaşamını yitirmiştir. Bkz. http://www.hurriyet.com.tr/gundem/olduren-kavga-39221519 (16.02.2018).

[245] Almanya'da 5 Mart 1933 tarihinde *Reichstag* seçimleri yapılmış, ancak Nasyonal Sosyalist Parti geçerli oyların % 44'ünü almış olmasına rağmen, Weimer Anayasası'nın 76. maddesine göre, Anayasa değişikliği için gereken 2/3 çoğunluğu sağlayamamıştır. "Yetkilendirme Kanunu (*Ermächtigungsgesetz*)"nun kabulünde, parlamentoda çoğunluğu sağlayacak kimi siyasi partilerin oylamaya katılmaması ve Komünist Parti milletvekillerinin de tutuklu olması sebebiyle bu oylamaya katılamamaları sonucu bir karar alınması süreci işlemiştir. Ancak bunun yapılabilmesi için İçişleri Bakanı Wilhelm Frick, *Reichstag İçtüzüğü*nün değiştirilmesi ve mazeretsiz olarak yasama organına katılmayan milletvekillerinin mevcut sayılması fikrini ileri sürmüştür. Buna göre *Reichstag İçtüzüğü*nün 2. maddesi değiştirilmiş ve yasama organı toplantılarına izin ve hastalık dışında katılmama durumunda, *Reichstag Başkanı*na, altmış oturuma kadar milletvekillerini müzakerelere katılmaktan men etme yetkisi verilmiştir. Bu durumda yasama organının oturumundan uzaklaştırılan milletvekilleri alınacak kararda adeta salonda bulunuyorlarmış gibi kabul edilmişlerdir. Sonuçta yasama organındaki karar çoğunluğu sağlanmış kabul edilmiştir. Bu içtüzük değişikliğiyle birlikte muhalefetin obstrüksiyon/tıkama yoluna başvurması engellenmiştir. İçtüzük değişikliğiyle, karar alma süreci ve usulü üzerindeki bu değişiklik sıradan bir düzenleme olarak görülse de anayasal düzen üzerindeki etkileri ve sonuçları itibariyle *Weimar Cumhuriyeti* parlamentosunun çoğunlukçu bir yöntemle işlevsiz hale getirilmesine yol açmıştır. Nitekim bu değişikliği takip eden 23 Mart 1933 tarihli "Yetkilendirme Kanunu" ile parlamento artık demokratik bir müzakere kurumu olmaktan çıkmıştır. Bu konudaki gelişmeler hakkında ayrıntılı bilgiler için bkz. ARMAĞAN (1972), s. 17-19.

[246] TUNAYA (1980) , s. 121; ÖZBUDUN (2017), s. 239. İçtüzüğün hukuki niteliğine dair çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre içtüzük "özerk bir tüzük" niteliğindedir. Diğer bir görüşe göre içtüzük "tüzük ve yönetmelik karışımı" bir özelliğe sahiptir. Bir başka görüşe göre içtüzük "ne tüzük ne özerk bir tüzük olup, özel bir tür hukuk normları bileşkesi"dir. Son olarak ise içtüzük "*sui generis*" niteliğe sahip hükümler olarak nitelendirilmektedir. Armağan, içtüzükleri, Federal Almanya Anayasa Mahkemesi'nin "muhtar bir tüzük" nitelemesinden hareketle, "nevi şahsına mahsus tüzük" olarak değerlendirmektedir. Bu değerlendirme ve diğer görüşler hakkında bkz. ARMAĞAN (1972), s. 5-7. Bu konuda bir başka görüş için bkz. AYBAY (1976), s. 312-314; BAKIRCI (2000), s. 38; İBA (2017), s. 71.

[247] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2001/129, Karar 2002/24, Karar Tarihi: 31.01.2002 Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.06.2002-24789.

kararlarından ayrılmaktadır. [248] Bu sebeple içtüzük, Esmein tarafından "kararlar serisi" olarak nitelendirilmiştir.[249]

Bu anlamda, parlamentolar, alacakları kararlar ile kendi içtüzük metinlerini oluşturma ve değiştirme imkânına, yani "kendi kendini örgütleme (*auto-organisation*)" yetkisine sahiptir. Örneğin, İngiliz parlamentosu Avam Kamarası İçtüzüğü (*Standing Orders*), oluşan her yeni dönem meclisi tarafından değiştirilebilir. Ancak bu bir zorunluluk değildir. Bu durum Federal Almanya parlamentosundaki *Bundestag* için de geçerlidir. Bunun temelinde ise parlamentonun sahip olduğu özerklik, yani yöntemsel bağımsızlık yer almaktadır. İngiliz Avam Kamarası bakımından, ayrıca "toplantı dönemine ilişkin kurallar (*sessional orders*)" bulunmaktadır ki, bunlar ilgili yasama yılında uygulama bulduktan sonra yürürlükten kalkarlar. Bununla birlikte, bunlar hakkında tekrar yürürlüğe koyma kararı alınmadan, parlamentonun teamülleri gibi kabul edilerek yürürlüğe konulmaları sağlanabilir.[250]

İçtüzüklerin, parlamentoların çalışma düzeni açısından ne düzeyde önemli belgeler olduğu çeşitli örneklerle de görülebilecektir. 29 Temmuz 1789'da Fransa'nın ilk parlamentosu toplandığında, Fransa'da henüz kabul edilmiş bir Anayasa bulunmamaktadır. Buna rağmen, parlamento bir içtüzük kabul etmiş ve bu kurucu meclisin aldığı kararlar ile çalışma usulü belirlenmişti. 1791 Anayasası yapılırken, bu parlamentonun çalışma düzenine ilişkin içtüzük hükümleri Anayasa metnine dâhil edilmiştir. Daha sonra göreve gelen parlamentolar da içtüzük hükümlerini ve alınan kararları uygulamış; ancak 1794 yılında parlamento aldığı bir kararla Meclis İçtüzüğünde değişiklik yoluna gitmiştir. Fransa'da, parlamentonun kendi içtüzüğünü (*règlement intérieur*) yapması konusundaki güçlü serbestlik ve özerklik, özellikle III. Cumhuriyet döneminde (1875-1940) 65 yıl devam etmiştir. Ancak parlamento bünyesindeki meclislerin bu yetkilerini kötüye kullandıkları gerekçesiyle, 1958'de başlayan V. Cumhuriyet dönemiyle, parlamento içtüzüklerinin Anayasa Konseyi (*Conseil Constitutionnel)*'nin denetimine tabi tutulmalarının koşulları meydana gelmiş ve buna gerekçe oluşturmuştur. Bunun sonucunda, bir parlamento kararı (*résolution*) türü olan içtüzükler ve içtüzük değişikliği kararlarının anayasaya uygunlukları, Anayasa Konseyi tarafından "önceden denetim (*a priori*)" usulüyle, yürürlüğe girmelerinden önce denetlenmeye başlamıştır.[251] Ayrıca, Fransa Anayasa Konseyi, bir kanunun kabulü sürecinde uygulama bulan içtüzük düzenlemelerine uygunluğunu, bu düzenlemelerin Anayasa kurallarının

[248] ÖZBUDUN (2017), s. 240; ÖZBUDUN (1979), s. 17; BAKIRCI (2000), s. 38-45.
[249] TEZİÇ (1972), s. 12, dipnot 18.
[250] Siegfried MAGIERA (1995), "The Function and Development of Parliament", **Studies in German Constitutionalism**, Christian Starck (ed.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 148.
[251] John BELL (1998), **French Constitutional Law**, Oxford University Press, New York, p. 114; Philippe ARDANT (1996), **Manuel-Institutions Politiques & Droit Constitutionnel**, 8. Ed., L.G.D.J., Sablons, s. 57-58, 378.

uygulamaları olması durumunda denetlemektedir.[252] Türkiye'de de Anayasa Mahkemesi, benzer bir yöntemle "eylemli içtüzük düzenlemesi" kavramsallaştırmasıyla içtihat geliştirerek Anayasaya uygunluk denetimi yapmaktadır.[253]

İçtüzük hükümlerinin bir diğer yönü, parlamentoların oluşturdukları çoğunluklar ile değiştirilebilmeleri veya yürürlükten kaldırılabilmeleridir. Ancak bu karar alınırken, çoğunluğun yönetimi ile birlikte, azınlığın ve parlamento içi muhalefetin temsil hakkının da gözetilmesi gerekmektedir. Çünkü parlamento üyelerinin veya siyasi parti gruplarının, parlamento çalışmalarında, yani "genel kurulda (*plenum*)", "komisyonlarda (*committees*)" yürütülen görüşmelere ve çalışmalara katılmaları, önerge verebilmeleri ve oylamalara katılmaları, buna olanak sağlayan içtüzüğün ve parlamentonun alacağı kararların anayasallık ilkesine uygunluğu ölçüsünde demokratik meşruiyete sahip olacaktır. Aksi halde buna aykırı kararlar, demokratik meşruiyette aşınma sorununu beraberinde getirebilecektir.[254]

İktidar-muhalefet ilişkilerinin anayasası olarak nitelenebilecek içtüzüklerin değiştirilebilmeleri için gerekli nitelikli çoğunluk oranları bir güvence olarak düşünülebilir. Çünkü içtüzüklerin parlamentoların basit çoğunluklarıyla alacakları kararlarla basit yöntemlerle değiştirilebilmesi bir güvence eksikliği olarak görülebilir. İçtüzüklere yüklenen siyasi anlam, değiştirilme prosedürü açısından da zorlaştırılmış bir hukuki güvenceye bağlanmayı gerektirebilir. Buna karşın, 1982 Anayasası'nda TBMM İçtüzüğünün değiştirilmesi usulünde, nitelikli bir çoğunluk ile kabul şartı aranmadığı için, İçtüzük Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen toplantı ve karar yeter sayılarına göre basit çoğunluk usulüyle alınacak parlamento kararıyla değiştirilmektedir. Bununla birlikte, kimi ülkelerde içtüzük değişikliği için parlamentonun alacağı kararlarda aranan çoğunluklar nitelikli çoğunlukları gerektirmektedir. Örneğin, Avusturya Anayasası'nın 30. maddesinin 2. fıkrasına göre, İçtüzük değişikliği, "Ulusal Meclis üye tam sayısının yarısının katılımıyla ve kullanılan oyların üçte ikisinin çoğunluğuyla kabul edilebilir".[255] İtalya Anayasası'nın 64. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Her meclis kendi İçtüzüğünü üyelerinin

[252] ÇAĞLAR (1989), s. 64.
[253] Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük düzenlemesi" hakkındaki kararları için bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1996/19, Karar 1996/13, Karar Tarihi: 14.05.1996, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.06.1996-22658; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1996/21, Karar 1996/15, Karar Tarihi: 14.03.1996, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.06.1996-22671; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/54, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 27.06.2007-26565; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2008/71, Karar 2008/183, Karar Tarihi: 25.12.2008, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.04.2009-27195; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2012/48, Karar 2012/75, Karar Tarihi: 24.05.2012, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.10.2012-28433.
[254] MAGIERA (1995), s. 148-150.
[255] https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf (10.02.2018).

mutlak çoğunluğuyla kabul eder".[256] İspanya Anayasası'nın 72. maddesinin 1. fıkrasına göre, "İçtüzükler ve bunlarla ilgili değişiklikler, salt çoğunluk gerektiren son bir oylamaya tabidir".[257] İsveç Anayasası'nın 8. Bölümünün 16 ve 17. maddelerine göre, ya Anayasa değişikliği için gerekli koşullarla ya da *Riksdag* üye tamsayısının en az dörtte üçünün oyu ile içtüzük değiştirilebilecektir.[258]

İçtüzüğü, "sessiz anayasa" olarak nitelendirmek, "norm yaratıcı" bu metne atfedilen önemden kaynaklanmaktadır. Öyle ki, Türkiye'de içtüzük hükmü niteliğindeki kimi konuların doğrudan Anayasa ile düzenleme altına alınması da bu ilişkiyi göstermektedir. Dolayısıyla içtüzük niteliğindeki hükümler yalnızca TBMM İçtüzüğü metni ile sınırlı olmayıp, özellikle Anayasa ile düzenlenerek basitleştirilmiş usullerle değiştirilmesinin de önüne geçilmiş olmaktadır. Bunun gayesinin ise, hem kimi konulara verilen önem hem de 1982 Anayasası'nda iktidar-muhalefet dengesinin gözetilmesi olduğu söylenebilir. Nitekim bu husus, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin faaliyetleri ile ilgili hükümler" üst başlığını taşıyan Anayasa'nın 93 ila 97. maddelerinde ve Anayasa'nın diğer maddelerinde "içtüzük hükmü" niteliğinde çok sayıda kurala yer verilerek sağlanmıştır. Bunlara örnek olarak, "TBMM'nin toplanması ve tatil yapması (m. 93)", "Başkanlık Divanının kuruluş biçimi (m. 94)", "siyasi parti grupları (m. 95)", "Meclis içi kolluk işleri (m. 95)", "toplantı ve karar yeter sayıları (m. 96)", "TBMM görüşmelerinin yayımlanması (m. 97)", "TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları (m. 98, 100)", "kanunların ve bütçenin yapılma usulünü düzenleyen hükümler (m. 88, 89)", "Anayasa değişikliğinin usulünün belirlenmesi (m. 161, 162, 163)", "silahlı kuvvet kullanılmasına izin verilmesi (m. 92)", "olağanüstü halin TBMM tarafından onaylanması (m. 119)" gösterilebilir.[259]

Anayasa Mahkemesi, TBMM İçtüzüğünün "norm yaratıcı niteliği" ve "yasama organının kendi iç çalışmalarını serbestçe düzenlemesi konusundaki takdir yetkisinin Anayasa ile sınırlı oluşu"na vurgu yaparak 17.10.2018 tarihli kararında şu yorumu yapmıştır:

> "*... 19. Anayasa'nın 95. maddesinde TBMM'nin çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceğinin belirtilmiş olması karşısında yasama organının Anayasa hükümleri uyarınca kendisine verilmiş görev ve yetkileri hangi şekil, yöntem ve usul kurallarını uygulamak suretiyle yerine getireceğini belirleme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak*

[256] İtalya Anayasası parlamento kararları bakımından Anayasa'nın 64. Maddesinin 3. fıkrasında, *"Anayasada ayrıca özel bir çoğunluk şekli gösterildiği durumlar hariç, Meclislerden her birinin ve Parlamentonun kararları, üyelerinin çoğunluğu hazır değilse ve hazır olanların çoğunluğu tarafından kabul edilmediği takdirde geçerli değildir."* hükmüne yer vermektedir.
https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (10.02.2018).
[257] http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (10.02.2018).
[258] http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf (10.02.2018).
[259] HAS (2009), s. 6.

normlar hiyerarşisinde en üst noktada yer alan Anayasa'nın, kanunlar gibi İçtüzük'ün de dayanağı ve belirleyicisi olması nedeniyle yasama organının kendi iç çalışmalarını serbestçe düzenleme konusundaki takdir yetkisi Anayasa ile sınırlıdır.

20. Norm yaratıcı niteliğiyle diğer parlamento kararlarından ayrılan İçtüzük siyasi parti grupları arasındaki ilişkilerde ve Meclis iradesinin sağlıklı biçimde oluşmasında büyük önem taşımaktadır..."[260]

Görüldüğü üzere, içtüzüklerin uygulama alanının sınırlı olduğu kabul edilmekle birlikte, etki alanı itibariyle düşünüldüğünde, temel prensipleri Anayasa'da belirtilmiş olsa da parlamento işlemlerinin usulüne ilişkin ayrıntılı hükümlerin TBMM İçtüzüğünde yer alması, bu metni diğer idari örgütlenmelerdeki iç çalışma düzenine ilişkin alelade düzenleyici belgelerden ayırmaktadır. Kaldı ki, içtüzük kurallarıyla parlamento dışındaki kişilerin temel hak ve özgürlük alanına yönelik sınırlama getirilememektedir. Zira Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, temel hak ve özgürlüklere yönelik sınırlamalar "ancak kanunla" yapılabileceğinden, bu sınırlamaların genel olarak parlamento kararıyla özel olarak da içtüzükle getirilmesi mümkün değildir.

Bu özellikleri dolayısıyla, içtüzüklere ilişkin olarak öğretide çeşitli ayrımlar yapılmaktadır. Aybay, içtüzükleri "geniş anlamda içtüzük" ve "dar anlamda içtüzük" olmak üzere ikiye ayırmaktadır.[261] Benzer şekilde bu ayrım İba tarafından bir başka kavramsallaştırma ile benimsenmektedir. İba, "dar anlamda içtüzük" yerine, "şekli anlamda içtüzük"; "geniş anlamda içtüzük" yerine ise "maddi anlamda içtüzük" ayrımını önermektedir. "Şekli anlamda içtüzük (dar anlamda)", TBMM'nin "içtüzük" adı altında çıkardığı ve Resmi Gazete'de yayımlanan parlamento kararlarıdır. "Maddi anlamda içtüzük (geniş anlamda)" ise, Anayasa'da yer alan içtüzük hükmündeki maddeler, içtüzük tipinde çıkarılan TBMM ile ilgili kanunlar, TBMM içtüzük metnini de kapsamına alan kurallar ve teamüllerdir.[262]

TBMM'nin görev ve yetkileri, Anayasa ve Anayasa'nın öngördüğü ilkeler doğrultusunda ve Anayasa'ya aykırı olmamak üzere TBMM İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. Anayasa'nın 95. maddesinin 1. fıkrasındaki, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür."* cümlesi bunu açıkça ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, kimi konularda, TBMM'nin görev ve yetkileriyle ilgili hükümlerin özel kanunlarla düzenleme altına alındığı görülmektedir. Örneğin, "Sayıştay Kanunu", "Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun", "Dilekçe Hakkının Kullanılması

[260] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.
[261] AYBAY (1976), s. 283.
[262] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 70-71. Bu konuda bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1967/6, Karar 1968/9, Karar Tarihi: 27.02.1968, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.09.1968-13004.

Hakkında Kanun", "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" gibi kimi kanunlarla TBMM'ye görev ve yetkiler verilmiştir.

Anayasa'nın 95. maddesi her ne kadar çalışmaların içtüzük hükümlerine göre yürütülmesini düzenlemekteyse de, TBMM İçtüzüğünün değiştirilmesi usulüne Anayasa'da yer verilmemiştir. Bu konu İçtüzüğün 181. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, TBMM İçtüzüğü değişikliklerine ilişkin teklifler ancak milletvekilleri tarafından verilebilir. Komisyonlar, Danışma Kurulu, Başkanlık Divanı bu konuda teklif veremeyeceği gibi, siyasi parti grupları ve 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde ve sonrasında yürütme organı tarafından bu teklifin verilmesi mümkün değildir. Ancak TBMM Başkanı, TBMM Başkanvekilleri ise icra ettikleri görevler itibariyle değil, milletvekili olmaları nedeniyle içtüzük değişiklik teklifi verme imkânına sahiplerdir. Nitekim 27. Yasama dönemi TBMM Başkanı İzmir milletvekili Binali Yıldırım tarafından 01.10.2018 tarihinde TBMM Başkanlığına İçtüzük değişiklik teklifi verilmiş,[263] "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar", 09.10.2018 tarihinde TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş ve 16.10.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[264] İçtüzük değişiklik teklifleri hakkında, kanun tekliflerinden farklı olarak Anayasa Komisyonunda incelenerek rapor hazırlanması usulü benimsenmiştir. Anayasa Komisyonuna özel olarak bir rapor hazırlama yetkisi de verilmiştir. İçtüzüğün 181. maddesinin 3. fıkrasına göre, Anayasa Komisyonu, İçtüzükte gördüğü "boşluk ve aksaklıkları" ve "bunların doldurulması ve düzeltilmesi" için uygun gördüğü tedbirleri, bir rapor halinde Meclis Başkanlığına sunar. Bu rapordaki görüşler Başkanlık Divanınca da benimsenirse, Meclis Başkanı TBMM İçtüzüğünde gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyarır. Dolayısıyla içtüzük değişiklik teklifleri, TBMM'de kanun teklifleri hakkında uygulanan usullere tabi olup, bu değişiklik teklifi Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanmaktadır. İçtüzük değişiklik teklifi TBMM tarafından kabul edildikten sonra, "TBMM kararı" olarak yayımlanmaktadır. Eğer bu kararda bir yürürlük tarihi öngörülmemişse Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmektedir.[265]

---

[263] "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu", Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 4.
Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf (10.12.2018)

[264] 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 5, Karar Numarası: 1200, Kabul Tarihi: 09.10.2018, Sıra Sayısı: 4, Resmi Gazete Tarih-No: 16.10.2018-30567 (Mükerrer).

[265] BAKIRCI (2000), s. 464-465; Emre TOPAL (2010), "Eylemli İçtüzük Değişiklikleri", **Yasama Dergisi**, Sayı: 16, s. 37.

Nihayet, içtüzükler parlamentoların çalışma ve faaliyetlerine ilişkin işleyiş kurallarını kazuistik bir yöntemle düzenlemekle birlikte, parlamentoda karşılaşılacak bütün meselelere dair hükümlere yer verilmesi mümkün olmayabilir. Bu durumda, Başkanlık Divanın veya oturumu yöneten Başkanın parlamentoyu sevk edeceği istikamet ve uygulayacağı yöntem, alınacak kararlar üzerinde etkili olacaktır. Daha önce alınmış kararlar, teamül ve uygulamalar göz önüne alınarak Genel Kurulun karar mekanizması işletilebilecek veya Anayasa, içtüzük ve diğer kanunlara aykırı olmamak üzere yeni bir uygulama tercih edilebilecektir. Ancak bu gerçekleştirilirken de parlamentodaki siyasi parti gruplarının ve parlamento üyelerinin söz konusu ilke ve bilgilere ne düzeyde hâkim oldukları değer kazanacaktır. Zira TBMM'nin karar alma süreçlerinde içtüzük hüküm ve uygulamalarına vakıf olmak önem taşımaktadır. Özellikle "TBMM Başkanvekillerinin" ve "TBMM siyasi parti grup başkanvekillerinin" belirlenmesinde, içtüzük hükümlerine hâkim olan ve bu konuda deneyim sahibi olan kişilerin tercih edilmesi parlamentoda alınacak kararlar açısından etkisini gösterebilecektir. Çünkü bu konudaki bilgi ve deneyim düzeyi, alınacak kararın istikametini belirleyebilecek ve Genel Kurulda oluşabilecek uzlaşmacı veya çatışmacı bir karar alma sürecine zemin hazırlayacaktır.

D. Teamüllerin Parlamento Kararlarındaki Yeri ve Önemi

Parlamento kararları bakımından teamülden bahsedebilmek için "anayasal teamül (*constitutional conventions*)"[266] üzerinde durmak gerekmektedir. "Anayasal teamül", Dicey'den hareketle, hukuki bağlayıcılığı olmamakla birlikte bir anayasal sistemde siyasi ahlâk kuralları açısından güçlü argümanlara sahip olan uygulama ve ilkelerdir. Bu sebeple, "anayasal teamül"ler özellikle yönetim yetkisi kullanan organlar ve onların siyasi uygulamaları üzerinde bağlayıcılığı olduğu düşünülen kurallardır.[267]

Anayasa Hukukunda teamüllerin en fazla Parlamento Hukuku alanında ortaya çıktığı görülmektedir. Siyasi karar alma sürecine "uzlaşma" ve "süreklilik" anlayışının hakim olması durumunun bunda etkisinin olduğu söylenebilir. Teamüllerin özelliği, belirli bir kuralın yetkili olmayan bir organ veya makamca öngörülen usullere uyularak konulmamış olmasına

[266] Teziç'e göre, anayasal teamülün oluşabilmesi için "tekrarlanma, süreklilik, gerekçede açıklık ve bunlara uyulması yönünde kanaat" koşullarının birlikte bulunması gerekmektedir. Bkz. TEZİÇ (2018), s. 80 vd.

[267] A. V. DICEY (1915), Introduction to The Study of the Law of The Constitution, 8th Ed., s. 523'ten aktaran: İlker Gökhan ŞEN (2014), "Anayasal Teamül Nedir? "Yazısız Anayasa" Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi", **Yasama Dergisi**, Parlamento Hukuku (I), Sayı: 24, s. 43-44. Parlamentonun Birleşik Krallık'ta ortaya çıkışı anayasal tarih ile iç içedir. Yazılı bir anayasanın olmaması tarihsel gelişimin ürünü olarak, haklar belgeleri, teamüller, uygulamalar ve yargı kararlarıyla anayasal sistemin şekillenmesini sağlamıştır. Bkz. Andrew MITCHELL/ Peter BLOOD (2008), "The British Constitution, Law Reform and the Parliamentary Legislative Process", http://cw.routledge.com/textbooks/9780415458528/ChapterOne.pdf (08.09.2017).

dayanmaktadır. Parlamento kararları bakımından teamüllerin önemi ise, İçtüzükte hüküm bulunmayan bir durumda, TBMM Genel Kurulu tarafından alınan bir kararın gelecekte bir teamülün oluşumuna kaynaklık edebilmesidir. Ancak, katı ve kazuistik bir anayasal sistem içerisinde, bu kurallara karşı bir anayasal teamülün oluşması çok zordur. Öyle ki, parlamentonun iç işleyişi ile ilgili teamüllerin bağlayıcılığı, yazılı kuralların boşluklarını doldurdukları ölçüde değer taşımakta, ancak Meclislerin bunun aksini yazılı bir kuralla düzenlemeleri durumunda teamülün varlığı sona ermektedir.[268]

Türkiye'de, parlamentonun çalışma düzeninde Anayasa, İçtüzük ve kanun hükümleri uygulanmakta, ancak bunlara aykırı olmamak üzere parlamento teamülleri veya yerleşik uygulama ve ritüeller de uygulama bulmaktadır. Nitekim yazılı ve kazuistik bir yöntemle oluşturulan anayasalar teamüllere açık olmadığı gibi bunlar bakımından teamüllerin doğması ve "anayasa kurallarına karşı (*contra legem*)" onları değiştirici bir teamülün doğması neredeyse imkânsızdır. Ancak bu durumlarda teamüller, anayasanın düzenlemediği konularda "tamamlayıcı (*praeter legem*)" işlev görüp; anayasanın tartışmalara yol açan hükümlerinin yorumlanmasında ve uygulanmasında "yardımcı (*secundum legem*)" rol üstlenirler.[269]

Türk Anayasa Hukukundaki karşılığına bakıldığında ise, Gözler, Türk Anayasa Hukuku alanında teamüllere yer verilmediğini, yalnızca kanunlarda açıkça gönderme yapılan hallerde buna geçerlilik tanınabileceğini ileri sürmektedir. Zira Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğünde teamüllere gönderme olmadığı için bu konularda öngörülen düzenlemelerde teamülün geçerli olmayacağını ileri sürmektedir.[270] Şu durumda parlamento kararları bakımından da Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve kanunda öngörülen ilkeler geçerli olacak ve teamüllerin yazılı bir kurala karşı işlemesi mümkün olmayacak; ancak bir kuralın yorumunda yardımcı ve tamamlayıcı kaynak işleviyle kararın alınmasında rol üstlenecektir. Bu görüşe karşı Bakırcı ise haklı olarak, TBMM'nin çalışma düzeni dikkate alındığında İçtüzüğün uygulanması sürecinde teamüllere yer verildiği, hatta "tamamlayıcı" ve "yorumlayıcı" teamüllerin yanı sıra "kanuna karşı" teamüllerin de varlığının açık bir şekilde görüldüğünü belirtmektedir. Örneğin, dış politika konusunda deklarasyon yayımlanması; üç defa üst üste karar yeter sayısı bulunmaması halinde birleşimin kapatılması; Danışma Kurulunun bir metnin kırk sekiz saatlik süre geçmeden gündeme alınmasına ve gündemdeki yerinin değiştirilmesine ilişkin teamüller TBMM çalışma düzeninde görülen teamüllerdir.[271]

[268] TEZİÇ (1980), s. 70-73;
[269] TEZİÇ (2018), s. 87-88.
[270] Kemal GÖZLER (1999), "Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 56, s. 43.
[271] BAKIRCI (2015), s. 3-6.

1927 tarihli Dâhili Nizamnamenin yürürlükte olduğu dönemde, çoğu yöntemsel konularda yapılan örnek uygulamalardan oluşan "notlar"[272] veya "dip notlar" teamülün yazılı hale getirilmesinin tipik örneği olarak değerlendirilebilir.[273] Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 27.02.1968 tarihli kararında[274] da belirtildiği üzere, belirli bir konuda alınan kararlar, "not" uygulamasıyla metne eklenerek bir anlamda İçtüzük gibi işlem görmüşlerdir. Bu yönüyle notlar, İçtüzük kuralının yorumlanmasında daha önceki uygulamaların dikkate alınmasını ve bu anlamda "eski uygulamaların hatırlatılması" işlevi gördüklerinden mevcut teamüllerin belirlenmesini de sağlamışlardır. Ancak İçtüzük notlarının tamamı teamül düzeyinde değildir. Çünkü "parlamento teamülü", esas itibariyle, TBMM Genel Kurulunda yerleşik hal kazanmış uygulamaları ifade etmektedir.[275] Ayrıca, yerleşik bir uygulama olduğu halde, teamül kavramıyla örtüşmeyen "emsal uygulamalar" bulunmaktadır ki bunlar "ritüel" sözcüğü ile karşılık bulmakta ve TBMM'nin çalışma düzeni ve işleyişinde çok sayıda örneğine rastlanmaktadır.[276]

Teamüllerin değeri bakımından Birleşik Krallık'taki uygulama önemli bir örnek teşkil etmektedir. Özellikle siyasi karar alma süreçlerinde, takdir yetkisine giren konular çerçevesindeki uyuşmazlıklarda, mahkemeler yargısal çekingenliklerini meşrulaştırmak üzere "teamül" kavramına başvurmaktadırlar. Bunda, parlamentonun egemenliği anlayışının etkili olduğu görülmektedir. Teamüllere uyma esasen siyasetçiler açısından, siyasi sorun veya siyasi karar usulü

---

[272] İçtüzük notlarının bir kısmı ilgili İçtüzük maddesinin nasıl anlaşılması veya uygulanması gerektiği ile ilgilidir. Örneğin, 1 Numaralı not: *"Andiçmek için, milletvekilinin seçim tutanağının onanmış olması gerekmez"* biçimindeyken; Dâhili Nizamnamenin 134 maddesinin 2. fıkrasındaki *"Azadan beşi ayağa kalkıp bunu isterlerse…"* şeklinde olup bu maddenin yanında yer alan 76 Numaralı notta: *"Beş milletvekili hemen ayağa kalkmalıdır. Aradan zaman geçmemelidir"* ifadesi yer almıştır. Bu not, bugün yürürlükte bulunan İçtüzüğün 141. maddesinin son fıkrasında şu şekilde İçtüzük kuralı haline getirilmiştir: *"Ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulmasından hemen sonra bir arada ayağa kalkan beş milletvekili sonucun açıkça anlaşılmadığı gerekçesiyle oylamanın tekrarlanmasını isterlerse, oylama salonda ikiye bölünmek suretiyle yeniden yapılır"*. Bkz. İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 73.

[273] TEZİÇ (1980), s. 43-44, 70.

[274] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1967/6, Karar 1968/9, Karar Tarihi: 27.02.1968, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.09.1968-13004

[275] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 72-73.

[276] Ancak öğretide, bu konuda farklı görüşler bulunmaktadır. Teziç, Türk parlamento hukukunun, Anayasa hukukunda olduğu gibi teamüller bakımından hayli fakir olduğunu ileri sürmüştür. Gözler ise bu belirlemenin daha ötesine geçerek, Türk hukuk düzeninde anayasal teamül olamayacağını, Türkiye'de yazılı ve katı bir Anayasa bulunduğu için anayasal değerde teamülün olamayacağını; hukuk yaratıcı bir olay olarak kanun değerinde teamülün olamayacağını; ancak kanun altı değerde hukukun kaynağı olmak üzere açıkça atıfta bulunulduğu için sadece medeni hukuk ve ticaret hukuku alanında geçerli olabileceğini ifade etmektedir. Bkz. GÖZLER (2018). Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 83; GÖZLER (1999), s. 40-43. Bakırcı ise bu belirlemenin doğru olmadığını şu gerekçelerle açıklamakta; *"... Gözler sonuçta pozitivist teoriye dayanarak Türk Hukuk düzeninde teamülün hukuk kaynağı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Bu makale konunun değişik yönlerine değişik açılardan ışık tutmakla birlikte bazı soruları da beraberinde getirmektedir. Teamüllerin hukuki geçerliliklerine ilişkin anayasa hukuku doktrini, kendisini pozitivist teoriyle bağlamakta mıdır? Başka bir ifadeyle teamüllerin hukuki geçerlilikleri için mutlaka üst norm tarafından, hukuk yaratıcı olay olarak görülmeleri mi gerekir? TBMM uygulaması dikkate alındığında, bu soruya olumlu cevap verilemez. İçtüzüğün uygulamasında teamüllere yer verildiği ve hatta ilk iki grup teamüllerin yanında kanuna karşı teamüllerin de hukuki geçerliliklerinin olduğu görülür…"* ifadeleriyle Türkiye'de TBMM'nin çalışma düzeninde teamüllerin çok sayıda olduğu tezini ortaya koymak üzere 437 sayfadan oluşan, "TBMM Genel Kurulu'ndaki Yerleşik Uygulamalar" başlığıyla bir eser yayımlamıştır. BAKIRCI (2015), s. 7.

çerçevesinde öngörülmüştür. Dolayısıyla anayasal teamüller anayasanın hukuki olmayan kaynakları arasında görüldüğünden, kanunların aksine, mahkemeler tarafından yaptırıma bağlanmamaktadırlar.[277]

Parlamenter sistemin temel özelliklerinin şekillenmesinde bir modellik işlevi üstlenen Birleşik Krallık, birçok anayasal teamülün oluşmasında da rol sahibi olmuştur. Kraliçenin hükümeti kurmak üzere, çoğunluk partisinin liderini Başbakan olarak ataması; Kraliçenin, Başbakanın önerdiği kişileri bakan olarak ataması; Kraliçenin yürütmeye dair her türlü kararını Başbakanın tavsiyesi üzerine alması; kanunların yapım sürecinde Kraliçenin kanunları onaylamayı reddetmemesi, yani veto yetkisini kullanmaması; parlamentonun her yıl en az bir kere toplanması; hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşıması; Kraliçenin tüm diğer yürütme kararlarında olduğu gibi savaş, barış ilanı ve uluslararası anlaşmaları yapabilmesi için hükümetin tavsiyesine ihtiyaç duyması ve hükümetin bu tavsiyeyi Kraliçeye verebilmesi için de parlamento çoğunluğunun onayının alınması, anayasal teamüllere örnek teşkil etmektedir.[278] Bu teamüllerden, parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasi parti liderinin Bakanlar Kurulunu kurmak üzere Başbakan olarak atanması Türkiye'de uzunca bir süre uygulama bulmuştur. Bu konu, Anayasa, İçtüzük ve diğer kanunlarda bir hüküm yer almaması sebebiyle teamül niteliği kazanmıştır. Ancak bu teamül, 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlükten kalkan hükümlerden olduğundan, artık uygulanma kabiliyetini yitirmiştir. Zira TBMM'de güvenoyu sağlama esasına dayanan bu ve buna bağlı olarak işleyen diğer teamüller ve bu doğrultudaki rasyonelleştirilmiş parlamentarizm uygulamaları da son bulmuştur.

Parlamento teamüllerinin, parlamento hukukunun kaynakları arasında parlamento çalışma düzeninde ve müzakerelerinde nezaketi gerektiren ilkeler olarak da karşılığı bulunmaktadır. Kaldı ki, pek çok durumda, parlamentonun işleyiş mantığı gereği her konunun Anayasa, İçtüzük ve kanun ile bütün ayrıntısıyla düzenlenmesi mümkün olamayacağından bu hallerde teamüllere başvurmak gerekecektir. Ayrıca, parlamento taktikleriyle iktidar-muhalefet dengesini bozucu tutumlardan kaçınılması ve bununla birlikte meşru talepler dışında parlamentonun işleyişine engel

[277] Birleşik Krallık'ta teamüli anayasal düzen uyarınca anayasal teamüller üç temel başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, kraliyet imtiyazlarının kullanılması ve kabine sisteminin işleyişine ilişkin teamüller; ikincisi parlamentonun çalışma usulleri ve Lordlar ve Avam Kamarası arasındaki ilişkileri düzenleyen teamüller; üçüncüsü ise Birleşik Krallık'ın uluslararası topluluğu (*Commonwealth*) üyeleri ile olan ilişkilerini düzenleyen teamüllerdir. Bkz. ŞEN (2014), s. 44, 50.
[278] ŞEN (2014), s. 50.

olucu, yani karar alamaz duruma gelmesini engellemek üzere parlamento mantığı içinde teamüllere başvurulması veya teamül yaratılması kaçınılmaz olabilecektir.[279]

TBMM Genel Kurulunda alınan kararlar neticesinde teamüle dönüşen pek çok örnek bulunmaktadır. Bu kapsamdaki kimi örnekleri şöyle sıralamak mümkündür;

İlk olarak, TBMM Başkanlık Divanı bir Başkan, dört başkanvekili, yedi kâtip üye ve üç idare amiri olmak üzere toplam on beş üyeden meydana gelmektedir. Başkanlık kürsüsünde, Başkan ve iki kâtip üye görev yapar. Başkana yardımcı olan bu iki kâtip üye sürekli kürsüde hazır bulunur. Sol tarafta bulunan kâtip üyenin yerinden ayrılmasına izin verilebilir, ancak sağ taraftaki kâtip üyenin görevi evrak okumaktır. Bu sebeple yerinden ayrılmasına izin verilmez. Aksi halde Genel Kurul görüşmeleri aksayıp, alınacak kararın sakatlanması söz konusu olabilecektir. Nitekim 19. Yasama döneminde, Genel Kurulun 31.03.1994 tarihli 84. birleşiminde yapılan "usul tartışması" sırasında kâtip üyenin yerini terk etmesi sonucu Divan teşekkül edemediğinden birleşime ara verilmiştir.[280] Bu zorunluluk, kararların alınması sürecinde başka bir uygulamaya da dayanak oluşturmaktadır. Şöyle ki, İçtüzüğün 54. maddesine göre, TBMM Genel Kurulu kural olarak Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri toplanmaktadır. Ancak Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulun alacağı kararla çalışma gün ve saatleri değiştirilebilir veya belirli günlerde çalışmaması kararı alınabilir. Bununla birlikte Genel Kurul kimi günlerde çalışmalarına kısa sürelerle ara vermek isteyip ara verme kararı alamayabilir. İşte bunu gerçekleştirmek üzere "aç-kapa" olarak bilinen usule başvurulabilmektedir. Bu husus, İçtüzükte düzenleme altına alınmayan bir uygulamadır. "Aç-kapa" yoluna iki şekilde başvurulabilir. Birincisi "toplantı yeter sayısının bulunmaması" sebebiyle birleşimin kapatılmasıdır. İkincisi ise biraz önce izah edilen yoldur ki, "oturum Divanının teşekkül etmemesi" sebebiyle birleşimin açılamaması halidir.[281]

---

[279] BAKIRCI (2000), s. 36-37. Bu konudaki değerlendirmeler için bkz. MICELI (1946), s. 57-68.

[280] *"BAŞKAN - 64 üncü madde gayet açıktır, oylama yapmıyorum efendim. (ANAP sıralarından gürültüler)*
EYÜP AŞIK (Trabzon) - Sayın Başkan, olmaz, yapamazsınız...
BAŞKAN - Efendim, Sayın Aşık, gerek görürsem yaparım; gerek görmedim.
EYÜP AŞIK (Trabzon) — Abbas, gel!..
BAŞKAN- Sayın Aşık, bu, hiç örneği görülmemiş bir uygulamadır. Divan üyesini siz buradan çağıramazsınız. Divan üyenizi çağırırsanız, Divan teşekkül etmemiş sayılır, birleşime ara veririm. (ANAP sıralarından gürültüler) NABİ POYRAZ (Ordu) — Genel Kurulca kabul edilen Danışma Kurulu önerisini siz değiştiremezsiniz Sayın Başkan. (...)
SÜLEYMAN HATİNOĞLU (Artvin) - Hayır, başka konuya geçemezsiniz; Divan yok.
BAŞKAN - Sayın İnceayan... Sayın İnceayan.., Yerinize oturur musunuz lütfen. Siz, Divan Üyesisiniz...
TURHAN TAYAN (Bursa) - Sayın Başkan, İçtüzüğe bu kadar aykırı şekilde bir uygulama yapamazsınız. (Kâtip Üye Abbas İnceayan Divanı terk etti) (...)
MAHMUT OLTAN SUNGURLU (Gümüşhane) - Ara vermeniz gerekiyor, Divan eksilmiştir.
BAŞKAN - Evet, maalesef, belki ilk defa Divan böyle eksilmiştir. Divan teşekkül etmemiş olduğundan, Divanın teşkilini sağlamak maksadıyla, saat 16.50'de yeniden toplanmak üzere, birleşime ara veriyorum.". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 3, Cilt: 56, Birleşim: 84, 31.03.1994, s. 233-234.

[281] BAKIRCI (2015), s. 48-52; NEZİROĞLU (2008), s. 472.

İkinci olarak, TBMM Genel Kurulunu yöneten Başkan veya Başkanvekilinin ayağa kalkmaması ve Divanda görev yapan kâtip üyenin evrakları ayakta okuması gerekmektedir. Ancak İçtüzükte bu çerçevede bir hüküm bulunmamaktadır. Başkanın, Genel Kurula getireceği öneri üzerine yapılan oylamayla, kâtip üyenin oturarak metin okuması kabul edilmiştir.[282] Daha sonra yapılan bir usul tartışması sonucu alınan kararla bu uygulama süreklilik kazanarak teamüle dönüşmüştür. [283]

Üçüncü olarak, Milletvekili andiçme törenlerinde, andiçme sırası Ankara'ya geldiğinde saygı duruşunda bulunulmaktadır. Bunun sebebi, M. Kemal Atatürk'ün Ankara milletvekili olmasıdır. 1960 öncesinde 10 Kasım günleri dışında, Atatürk'e saygı duruşu yapılmamıştır. Bu ritüelin ilk uygulaması 1961 Anayasası döneminde verilen önergeler sonucu, en yaşlı üye sıfatıyla İsmet İnönü'nün Başkanlık ettiği TBMM'nin Birleşik Toplantısında yapılan oylamayla kabul edilmiş[284] ancak bundan sonra Millet Meclisi'nde yerleşik hale gelmiştir. 1965 yılında, 13. Yasama Döneminin açılışında[285] andiçme töreninde, andiçme sırası Ankara'ya geldiğinde TBMM Başkanı, Atatürk için saygı duruşunda bulunulmasına ilişkin önergeleri TBMM Genel Kurulunun oyuna sunmuştur. Oybirliğiyle alınan karar sonucu TBMM Genel Kurulunda saygı duruşunda bulunulmuştur. Ancak Genel Kurulun kararına başvurarak saygı duruşunda bulunma, 17. Yasama

[282] "*BAŞKAN - Komisyon?.. Yerini aldı.*
Başkanlık Temsilcisi?.. Burada.
Sayın milletvekilleri, teklifin 3 üncü maddesi üzerinde yapılan konuşmalar tamamlanmıştır. (...)
Önergeleri, geliş sıralarına göre okutacağım; ancak, önergelerin fazla olmasından dolayı, Kâtip Üyenin oturarak okuması hususunu oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir.". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 21, Yasama Yılı: 3, Cilt: 54, Birleşim: 55, 07.02.2001, s. 315. Aynı nitelikte bir diğer karar için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 20, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 3, 23.01.1996, s. 44-45.

[283] İBA (2001), s. 136.

[284] "*BAŞKAN — İki takrir vardır, oyunuza sunmak üzere okutuyorum.*
Meclis Muvakkat Riyasetine
T. C. hâmisi olan Aziz Atatürk'ün 2 nci Cumhuriyetin açılış, gününde, bir zuhul eseri olarak saygı duruşu yapılmamıştır. Aziz Atatürk'ün ruhunu tazim maksadiyle saygı duruşu yapılmasını arz ve teklif ederiz. (...)
BAŞKAN — Atatürk Ankara Milletvekili idi. Bu sırada bu takririn yerine getirilmesini yüksek reylerinize arz ediyorum. Kabul edenler lütfen el kaldırsın. İttifakla kabul edilmiştir. Yüksek Heyetinizi bir dakika saygı duruşuna davet ediyorum...". Bkz. **TBMM Birleşik Toplantısı Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 12, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 1, 25.10.1961, s. 1-4.

[285] **MM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 13, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 1, 22.10.1965, s. 2.

Döneminden itibaren[286], önerge aranmaksızın Başkan tarafından doğrudan uygulanan bir teamül halini almıştır.[287]

Dördüncü olarak, TBMM Genel Kurulunda konuşma yapma hakkı milletvekillerine aittir. Ancak Anayasa ve İçtüzük hükümleri doğrultusunda, kimi durumlarda Cumhurbaşkanı[288], Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların[289] TBMM Genel Kurulunda konuşma veya açıklama yapabilmeleri mümkündür. Ancak bu durumlarda dahi, yürütme organının mensupları milletvekili sıfatına haiz olmadıkları için TBMM Genel Kurulunda alınacak kararlara ilişkin oylamalara katılamazlar. Ayrıca, yabancı devletlerin veya milletlerarası kuruluşların temsilcilerinin TBMM Genel Kurulunu ziyaretleri esnasında TBMM Genel Kurulu kararıyla Meclis kürsüsünden konuşma yapmaları mümkündür. İçtüzükte düzenlenmemiş olmasına rağmen bu nitelikteki kimi yabancı konuklar da TBMM Genel Kurulunda konuşma yapabilmektedir. Bu teamül ilk defa 1955 yılında Irak Mebusan Meclisi Başkanı Abdülvehap Mercan'ın[290] TBMM Genel Kurulunda konuşma yapmasıyla başlamış ve değişik biçimlerde uygulanarak sürdürülmüştür. Ancak yabancı konuğun konuşma yapabilmesi için, bütün örnekler de görüldüğü üzere, Genel Kurulun oyuna başvurarak bir parlamento kararı alınmıştır. Bu kararın alınabilmesi için ise, yabancı konuğun talebine bağlı istisna bir yolla Genel Kurulun onayına başvurulmaktadır.[291] Örneğin, KKTC Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş'ın TBMM Genel Kurulunda konuşma yapması, bu hususta Genel Kurulda alınan kararla gerçekleşmiştir:

---

[286] *"BAŞKAN — Sayın milletvekilleri, yemin etme sırası Ankara seçim çevresine gelmiştir. Yurdumuzu düşman eline geçmekten kurtaran, sonsuz bir çalışma gücünün yaratıcısı, büyük kabiliyetli ve seçkin insan, kurtuluşumuzun Başkomutanı, devrimlerimizin ışık tutucusu, Cumhuriyetimizin kurucusu ölümsüz Mustafa Kemal Atatürk'ün aziz hatırasını 3 dakika saygı duruşu ile sizi ihtirama davet ediyorum.*
(Saygı duruşu yapıldı.)
BAŞKAN — Teşekkür ederim…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 17, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 1, 24.11.1983, s. 2-3.

[287] Ancak Atatürk'e saygı duruşu, ilk kez Atatürk'ün ölümüne ilişkin doktor raporunun Genel Kurulda okunması üzerine oturumu yöneten Başkan Abdülhalik Renda'nın Genel Kurulu beş dakikalık saygı duruşuna davet etmesi ile başlamaktadır. Bkz. İBA (2001), s. 136; BAKIRCI (2015), s. 11-13; NEZİROĞLU (2008), s. 471-472.

[288] Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104. maddesinin 3. fıkrasına göre; *"Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar".*

[289] TBMM İçtüzüğünün 59. maddesinin 2. fıkrasına göre, *"Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların açıklamasından sonra, siyasî parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler."* Yine TBMM İçtüzüğünün "Yürütmenin Temsili" başlıklı 62. maddesine göre; "*Bütçe sunuş konuşmasını Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar.*
Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir.
Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar veya zorunlu durumlarda bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticileri Anayasanın 119 uncu maddesindeki hallerde Meclis Başkanının daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabilir.
Sayıştay Başkanı veya yetkilendireceği daire başkanı ya da üye, gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde açıklama yapabilir."

[290] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 10, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 15, 15.04.1955, s. 344-347.

[291] BAKIRCI (2015), s. 34-41.

"... Sayın milletvekilleri, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Rauf Denktaş bugün Genel Kurula hitaben bir konuşma yapmak istemişlerdir. Bu hususu oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Teşekkür ederim. Kabul etmeyenler... Teşekkür ederim. Kabul edilmiştir...." [292]

Bu konudaki farklı uygulama ise, ilk defa 2009 yılında ABD Başkanı Barack Hussein Obama'nın[293] Danışma Kurulunun istemi üzerine Genel Kurulda konuşma yapmasına ilişkin olarak alınan kararda ortaya çıkmıştır. Bu açıdan, yabancı konukların Genel Kurulda konuşma yapabilmesinin TBMM Genel Kurulunun takdirinde olduğu görülmekte, fakat yapılan konuşmalar sonucu Genel Kurulda başka bir konuşma yapılmadığı gibi herhangi bir oylama yapılmamakta ve karar da alınmamaktadır.[294]

Son olarak, 1953 yılında Milli Savunma Bakanlığı'nın bütçesinin görüşmelerinin bitmesinden sonra, Antalya milletvekili Burhanettin Onat tarafından Kore'de savaşan Türk askerlerine destek amacı taşımak üzere "selam ve saygılar"ın iletilmesi önergesi verilmiş ve Genel Kurulda yapılan oylama sonucu önerge oybirliği ile kabul edilmiştir.[295] Bu ritüel "orduya selam" olarak benimsenmiştir. Ancak bu ritüel daha sonraki yıllarda çeşitli şekillerde devam etmekle birlikte, 1989 yılında son bulmuştur.[296]

Sonuç olarak, TBMM'nin çalışma düzeninde pek çok teamülün bulunduğu söylenebilir. Bu teamüllerin dayanağını ise TBMM Genel Kurulu tarafından alınan parlamento kararları oluşturarak ve uygulamanın şekillenmesini sağlamıştır.

III. PARLAMENTO KARARLARININ ÇEŞİTLİ KURUMLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Parlamentonun işlevleri ile parlamentonun işlemleri arasındaki ilişki, parlamento kararları bakımından pek çok yönüyle ele alınabilecekse de, kimi konu başlıklarıyla sınırlı olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede, parlamento içerisinde cereyan edecek "iktidar-muhalefet ilişkileri" karar alma süreci üzerinde belirleyici olduğundan ve konu itibariyle özellikle "milletlerarası ilişkiler" ve bu doğrultuda yürütülen politika parlamento kararları çerçevesinde önemli bir yer tutmaktadır.

İktidar-muhalefet ilişkileri, parlamentonun bütün işlemleri bakımından görünüm kazansa da, kanun yapım süreci de dâhil olmak üzere, iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren konu her

[292] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Cilt: 6, Birleşim: 42, 06.03.2003, s. 365.
[293] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 23, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 69, 31.03.2009, s. 98.
[294] BAKIRCI (2015), s. 40-41.
[295] **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 9, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 52, 22.02.1953, s. 776.
[296] BAKIRCI (2015), s. 29-33; İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 105.

ne kadar kanunun muhtevası veya düzenlediği konular olsa da kanun tekniğinin işletilmesinde "giyotin-obstrüksiyon (kesme-tıkama)" girişimi ve iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren süreçlerle, parlamento kararı ile bir işlem yapılmasıyla sonuçlanmaktadır. Yani bir önerinin kanunlaşıp kanunlaşamaması sonucunu doğuracak Genel Kurul faaliyetlerinin her bir aşamasında parlamento kararları alınmaktadır. Milletlerarası ilişkiler ve dış politikaya ilişkin konularda, her ne kadar bu alandaki yetkiler tarihsel olarak yürütme organının hâkim olduğu alanlar olarak şekillenmiş olsa da, parlamentonun egemenliği anlayışıyla parlamentonun bu konularda yürütme organınca alınan kararları onaylama ve reddetme yetkisiyle donatılması, parlamento kararlarının önemli bir kısmının da bu konularda alınması sebebiyle önem arz eden bir yönünü oluşturmaktadır.

A. Parlamento Kararlarının İktidar-Muhalefet İlişkilerindeki Yeri

Parlamentoların "basit formaliteler organı" veya "kanun makinesi" olarak değerlendirilip, etkisizliğine ilişkin kimi görüşler[297] öne sürülmekle birlikte, parlamentoların özerkliğini korumak üzere ve anayasal yöntemlere ve ilkelere ihtiyaç vardır. Parlamentoların bu yönünü, parlamento bünyesinde muhalefetin konumu ve bunu güvenceli bir şekilde kullanabilmesi ve parlamento usullerini işletebilmesi konusundaki olanaklar üzerinden değerlendirmek gerekmektedir.

Parlamentoların işlevi yalnızca kanun yapmakla sınırlı değildir. İktidarın denetimi ve ulusal kararların alınmasına katılımın sağlanması, parlamento içinde iktidar-muhalefet dengesinin karar alma süreci açısından demokratik bir anayasal denge düzeneğine kavuşturulmuş olmasına bağlıdır.[298] Turgut'un önemle vurguladığı üzere, "*muhalefet demokrasinin varlığı için zorunludur; fakat yasal ve açık bir muhalefetin varlığı için de demokrasi zorunludur*".[299] Bu anlamda parlamentoların çoğulcu demokratik rejimlerde işlevini yerine getirebilmesi, temsil yetkisine ilişkin bir kısım ön ve ek koşulları gerektirir. Çoğulcu rejimlerde, parlamentonun demokratik bir kurum olarak ortaya çıkışı, toplumsal çıkar farklılıklarının kabulüne dayanır. Yalnızca belirli sınıf, zümre veya kesimlerin parlamentoda temsili, bir an için biçimsel bir yapıya dönüşüm odağında yeterli görünse bile, demokratik içerikten yoksunluk büyük bir eksiklik olarak ortaya çıkar.[300] Nitekim parlamentolar, farklı toplumsal taleplerin taşıyıcısı olarak, iktidarla muhalefeti karşı karşıya getiren bir forum niteliği taşırlar.[301] Parlamentoların bu özelliklerine anayasal yetki paylaşımından bakıldığında, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre devletin üç organı belirtilirken, en

[297] SCHMITT (2006), s. 15 vd.
[298] YILMAZ (2016), s. 17.
[299] Nükhet YILMAZ TURGUT (2014), **Siyasal Muhalefet**, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 45.
[300] Ahmet Taner KIŞLALI (1976), "Parlamentonun Yapısal Evriminde Eğitim, Yaş ve Cinsiyet Boyutları", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı**, Ajans-Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, Ankara, s. 163.
[301] LIPSON (1986), s. 359.

başta yasama organı ve onun görev ve yetkilerinin sayılması, temsile dayalı meclislerin öneminden kaynaklanmaktadır. Kaldı ki, yasama organlarının temsil, ifade, müzakere işlevleri ve bunlara bağlı olarak işlem tesis etmesi ve bu olanakları hem çoğunluk hem de azınlık için sunması demokratik rejimleri otoriter ve totaliter rejimlerden ayırt etmede en önemli meşrulaştırıcı ölçüt olarak ortaya çıkmaktadır.[302]

Siyasi iktidarı meşru hale getiren şey, üstün kuvvet kullanma ve zorlama karşısında "rıza ve itaat"in bulunmasıdır.[303] Ancak çoğunluğun tek başına "siyasi iktidar"a veya "milli irade"ye sahip olduğu düşüncesinin kabul edilmesi, parlamentoda alınan kararlara sadece o çoğunluğa oy verenlerin uyması, vermeyenlerin ise uymaması gibi sorunu beraberinde getirebilecektir. Hâlbuki parlamentoda, anayasal ilkelere aykırı olmamak üzere alınan kararlar, kabul edilmekle herkes için bağlayıcı hale geleceğinden, burada devlet iktidarı ile hükümetteki çoğunluk iktidarı biçiminde bir ayrım yapılması yoluna gidilemeyecektir. Ancak siyasi rejimin demokratik olması, muhalefetin varlığına bağlı olarak işleyeceğinden, muhalefetin iktidarı elde etmesi durumunda alınan kararları değiştirebilme olanağını sağlayan anayasal mekanizmalara sahip olması gerekmektedir.[304] Bu bakımdan karar alma süreçlerini ve karar tekniğini etkileyecek parlamento içi muhalefet, iktidar değişimini sağlayabilme özellikleri de vurgulanarak, "gölge kabine, sözde hükümet, yedek hükümet, yarının hükümeti, geleceğin hükümeti, alternatif hükümet" gibi değişik adlarla anılmaktadır. Bu adlandırmalardan da anlaşılmaktadır ki, muhalefetin temel rolü yalnızca parlamentoda var olmak değil, geniş bir siyasi kurumlar yelpazesinde anayasal denetim olanaklarının işletilmesi, eleştiri sunulması veya destek verilmesi, tartışma açılması veya engellemelere bağlı olarak kararların alınması ve bu girişimlere bağlı olarak karşı öneriler sunarak iktidara gelebilme olanağına sahip olmayı bünyesinde taşımaktadır.[305]

Parlamentonun karar alma sürecinde iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren en önemli girişimler "obstrüksiyon (*obstruction*)" ve "giyotin (*guillotine*)" kurumlarının işleyişiyle gerçekleşmektedir.[306] Zira karar alma sürecinde, iktidar grubu bir konunun bir an önce görüşülüp

---

[302] LIPSON (1984), s. 377; Bülent ALGAN (2015), **Muhalefet Hakkı ve Türkiye'deki Görünümü**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 51-55.
[303] KAPANİ (2012), s. 52-54; ZABUNOĞLU (1973), s. 6-9.
[304] YILMAZ (2016), s. 71-72; ALGAN (2015), s. 38-42.
[305] YILMAZ TURGUT (2014), s. 18.
[306] "Parlamento Sözlüğü" adlı yapıtta, obstrüksiyon, milletvekillerinin konuşma veya önerge verme hakkını, karşı oldukları bir yasama etkinliğinin sonuçlanmasını önleme veya ertelenmesini sağlama amacıyla kullanmaları biçiminde tanımlanmaktadır. Obstrüksiyon kavramı Gladstone tarafından, bireysel olarak milletvekillerinin ya da parlamentodaki azınlığın, bir tartışma yaratmaktan çok, baskın (genel kabul gören) iradeye karşı çıkma yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Bkz. L.A. ABRAHAM & S.C. HAWTREY(1956), **A Parliamentary Dictionary**, London, Butterworth & Co. (Publishers) Ltd., p. 120'den aktaran Şeref İBA (2003), "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 1, s. 147. "*Filibuster*" kelimesi parlamentoda karar almayı geciktirmek veya engellemek anlamına gelmektedir. Çünkü filibuster, ABD'de Senato

karara bağlanmasını isterken; muhalefet ise bunun geciktirilmesi veya bu kararın alınmaması yönünde parlamento tekniklerini uygulamaya çalışmaktadır. İngiltere'de, 2002 yılından bu yana giyotin hareketleri yerine geçmek üzere zaman çizelgesi uygulaması geliştirilmiş ve bununla birlikte hükümetin yasama organı içindeki nüfuzu sağlamlaştırılmıştır.[307] Bu yaklaşımın oluşumunda, 20. yüzyılda giderek karmaşık bir hal alan siyasi konuların yükseliş göstermesi ve bunun sonucu olarak tartışma ve müzakere ortamının parlamento genel kurulundan komisyonlara ve diğer alt komisyonlara kaydığı gerekçesi ileri sürülmüştür.[308] Giyotin bakımından ise, Fransa'daki işleyişinde, hükümet bir tasarıyı (*project de loi),* sorumluluk konusu haline getirmekte ve bunun sonucunda bir güvenoyu meselesine dönüştürebilmektedir. Bu durumda, tüm görüşmeler sona ermekte, eğer parlamento yirmi dört saat içinde üyelerin mutlak çoğunluğuyla bir güvensizlik önergesi sunup oylamazsa bu tasarı kabul edilmiş sayılmaktadır. Ancak Sartori, bu uygulamanın parlamentonun bir konudaki müzakere ve karşılıklı etkileşim araçlarına yeterince yer vermemesi ve tıkanıklık risklerini barındırması sebebiyle eleştiriye açık olduğunu dile getirmektedir.[309]

Parlamentoların işleyişine ilişkin kuralların uygulanması, her ne kadar yalnızca parlamentonun içsel faaliyeti olarak görülse de, siyasi temsil olgusu, iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde gerek bireysel gerek parlamentodaki siyasi gruplar açısından karar alma süreçlerinin güvenceli bir sisteme oturması isteminden kaynak bulmaktadır.[310] Bu olanak, farklı görüşlerin herhangi bir tereddütle karşılaşmaksızın açıklanması ve karar alma doğrultusunda öneriye

---

üyelerinin bir konuda herhangi bir süre ile sınırlı olmaksızın konuşma yapabilmesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Ancak kelimenin kökeni Hollandaca "korsan"a karşılık gelen "filibuster" teriminden türemiş; 1850'lerde, bir tasarıya oy vermeyi önlemek için ABD'de Senato'daki görüşmeler sırasında bu kelime kullanılarak popüler hale gelmiştir. Ancak bunun yanında 1917'de, senatörler, Başkan Woodrow Wilson'ın çağrısıyla, Senato'nun üçte iki çoğunluk oyu ile bir "sonlandırma (*cloture*)" (Avam Kamarası uygulamasında ise "*closure*" denilmektedir) olarak bilinen tartışmayı sona erdirmeye izin veren bir kural kabul ettiler. Yeni Senato bu kuralı ilk olarak 1919'da, Senato'nun Versailles Antlaşması'na karşı girişilen filibuster'ın sona erdirilmesi için kullanmıştır. Her ne kadar bu kural benimsense de, üçte ikilik oyu elde etmek zor olduğundan, engelleme kuralı etkili bir araç olarak kalmıştır. Bkz. https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Cloture.htm (12.11.2017). Ayrıca bkz. Ozan ERGÜL (2002), "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 51, Sayı: 4, s. 121-124.

[307] GRANT (2009), s. 4.

[308] LOEWENBERG (1971), s. 2.

[309] SARTORI (1997), s. 215.

[310] Bu bakımdan İngiliz Avam Kamarasındaki "*Whip*"lar önem kazanmakatadır. "*Whip*" siyasi parti grup başkanvekilidir. Ancak bunlar hakkında Avam Kamarası İçtüzüğünde bir hüküm bulunmamaktadır. Yani teamüllerle şekillendiği söylenebilir. Parlamentonun iç çalışma düzeninin sağlanmasında iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde üstlendikleri işlev önem taşımaktadır. İşlevleri şöyledir: "Whip'ler, parti üyesi milletvekillerinin oylamalara ve Kamara çalışmalarına katılmalarından ve bu anlamda parti içi disiplinin sağlanmasından sorumludurlar. Ayrıca Kamara gündeminin belirlenmesi sürecinde aktif role sahiplerdir. Her hafta başında whip'lerin uzlaşısı sonucu hazırlanan Kamara gündemi milletvekilleriyle paylaşılır. İktidar partisinin whip'lerinden biri kabine üyesi olup *"The Chief Whip"* olarak adlandırılır; diğerleri ise genellikle kıdemsiz bakanlardan *(junior minister)* seçilir. *"The Chief Whip"* hükümet gündeminin Kamara gündemine taşınması sürecinde aktif rol üstelenen ve bu anlamda hükümet ile Kamara arasında bir nevi köprü vazifesi gören kişidir." Bkz. Fatih KARA (2014), "Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine", **Yasama Dergisi**, Sayı: 21, s. 24; M. Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU (1965), **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 208, dipnot 3.

dönüştürülebilmesiyle karşılık bulur. Bu açıdan, hukukun bir kaynağı olarak parlamento kararları, söz konusu hakların demokratik usullerle kullanılmasının vasıtasıdır. Nitekim karar alma sürecinin demokratik usullere bağlı oluşu, hem parlamento içi muhalefet[311] bakımından hem de temel hak ve özgürlükler açısından hukuki güvenliğin sağlayıcısıdır.[312] Bu koruyucu mekanizmaların önemi, özellikle parlamentoda kimi kırılgan veya çatışmalı konuların görüşüldüğü toplantılarda daha da artmaktadır. Bununla birlikte bu gibi hallerde karar alma sürecine katılma ile katılmama arasında bir fark olmadığına karar verilmesi durumunda parlamento çalışmalarına katılmama yoluna gidilebilmektedir. Yılmaz'ın da vurguladığı üzere, uzlaşmayla karar almanın sağlanamadığı siyasi kilitlenmeye yol açan bu durumlar için, bir usul olarak, "yarı doğrudan demokrasi" araçlarının bir "düzeltici" veya bir başka ifadeyle "tıkanıklığı giderici eleman" olarak kullanılması ve meselenin halkın hakemliğiyle çözümlenmesi yolunun tercih edilmesi gerektiğini ifade edebiliriz.[313]

Parlamentoda kararların alınması sırasındaki tartışmaları karara bağlamak üzere başvurulan oylama usulleri ve çoğunluğu, özellikle muhalefetin varlığı ve işlem sürecine katılımı bakımından sonuç doğurmaktadır. Çünkü parlamentoda, "oybirliği", "nitelikli çoğunluk", "salt çoğunluk" ve "basit çoğunluk" oranlarıyla varılan karar alma usullerinden hangilerinin benimseneceği, muhalefetin alınacak kararlarda katkısının veya tutumunun değerinin ne olacağı önem taşımaktadır. Tercih edilecek "oylama çoğunluğu oranı" veya "yeter sayılar" alınacak kararların demokratik meşruiyeti bakımından belirleyiciliğe sahiptir. Çünkü bu belirleme, kararların alınmasında muhalefetin çoğunluğun kararına karşı koyup koyamama potansiyelinin de sınırlarını gösterecektir.[314]

Bütün bu işleyişte, geçerli siyasi parti sistemi aynı zamanda parlamentodaki süreci de etkileyecektir. İki partili sistemlerde muhalefetin parlamento içindeki önemi kurumsal kimliğinden kaynaklanmakta, sahip olacağı olanaklar da buna göre şekillenmektedir. Parlamento kararlarının alınması üzerinde bu kurumsallık etkili olmaktadır. İngiltere'de muhalefetin kurumsal kimlik kazanması buna örnek gösterilebilir. Meclis Başkanı (*Speaker of the House*) belirlendikten sonra, anayasal teamül gereğince muhalefetin resmi kimlik kazanması Meclis Başkanının kararı ile gerçekleşmektedir. Bu tanınmanın sonucu olarak muhalefet de "iktidarlı" hale gelmektedir.

---

[311] Yılmaz Turgut, parlamento içi muhalefetin niteliklerini şu şekilde sıralamaktadır: i) Örgütlenmiş olma, ii) Sürekli olma-kurumsallık, iii) Alternatif hükümet olma, iv) Temsili olma, v) Rekabetçi olma, vi) Katılımcı olma. Bkz. YILMAZ TURGUT (2014), s. 69-72.

[312] Alice STURGIS (2000), **The Standard Code of Parliamentary Procedure,** 4th Edition, McGrawHill Professional, New York, p. 1-5.

[313] Bu noktada, Türkiye'de anamuhalefet partisinin, 2007 yılında Cumhurbaşkanı seçimlerinin 1. tur oylamasına katılmaması; 7 Haziran 2015 seçimleri sonrasında Meclis Başkanı seçimine katılmaması; 2010 yılı Anayasa değişikliği sonrasında yapılan Kamu Başdenetçisi seçimine katılmaması buna örnek gösterilebilir. Bkz. YILMAZ (2016), s. 81-82.

[314] YILMAZ TURGUT (2014), s. 30.

Nitekim muhalefetin karar alma sürecindeki bu iktidarını güvence altına almak üzere, 1937 yılından bu yana muhalefet liderine bakan maaşına eşdüzeyde maaş bağlanmakta, konuşma sürelerinde ayrıcalık tanınmaktadır.[315]

Bu çerçevede Türkiye'de, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" [316] kabul edilmeden önce "muhalefet" ibaresine yalnızca "anamuhalefet partisi Meclis grubu" olarak Anayasa'nın sadece 150. maddesinde, Anayasa Mahkemesi'ne "iptal davası" açma hakkı kapsamında yer verilmekteydi. 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklik öncesinde, Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisini düzenleyen Anayasa'nın 150. maddesinde, bu hak "… *Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları…"* na verilmişken; 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle, iktidar-muhalefet düzeneğinden farklı olarak *"…Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve…"* düzenlemesine dönüştürülmüştür. Şu durumda, "iktidar-anamuhalefet" kavramları 1982 Anayasası'ndan çıkartılmış ve bunun yerine "TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu" sistemi benimsenmiştir. Bunun dışında ise, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 35. maddesinin 1. fıkrasının b) bendinde *"… ve anamuhalefet partisi Meclis grupları"*; 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun yalnızca 35. maddesinde *"Anamuhalefet partisi ve genel başkanı"*[317] çerçevesinde anamuhalefet sözcüğü geçmekteydi. Bu ibareler, 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"[318] ile değiştirilerek Anayasa ile uyumlu hale getirilmiştir. TBMM İçtüzüğünde ise, kurumsal olarak bir muhalefet kavramına yer verilmemekle birlikte, yalnızca İçtüzüğün 42. maddesinin 3. fıkrasında[319], "*Komisyon üyelerinin raporlara ilişkin gerekçeli muhalefeti*"nden söz edilmektedir. Şu durumda parlamentoda kararların alınması sürecinde iktidar-muhalefet (veya anamuhalefet) üzerinden bir ayrım yerine Anayasa ve İçtüzük hükümlerinde karşılığını bulan "komisyon", "siyasi parti grubu"

---

[315] YILMAZ (2016), s. 63.

[316] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile getirilen düzenlemeler, 16.04.2017 tarihinde halkoyuna sunularak kabul edilmiş, buna ilişkin 27.04.2017 tarihli ve 663 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı, 27.04.2017 tarih ve 30050 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

[317] *"Anamuhalefet partisi ve genel başkanı:*
Madde 35 – Bakanlar Kuruluna katılmayan ve grubu bulunan siyasi partiler arasında en fazla milletvekiline sahip olan partiye anamuhalefet partisi, genel başkanına da anamuhalefet partisi genel başkanı denir. Bu siyasi partilerin milletvekili sayılarının eşit olması halinde, son milletvekili seçimlerinde aldıkları muteber oy sayısına bakılır."

[318] 703 Sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", Resmî Gazete Tarih-Sayı: 09.07.2018-30473 (3. Mükerrer).

[319] *"Daha önceki toplantılara katılmış olup tasarı veya teklifin tümünün son oylamasında hazır bulunamayan komisyon üyeleri varsa gerekçeli muhalefetlerini de yazarak raporu imzalayabilirler. Bu durumda olan üyelerin son toplantıya katılamadıkları belirtilir."*

veya "milletvekili" odaklı bir düzenlemeye yer verilmiştir. Nitekim TBMM İçtüzüğünün 60/8[320] ve 81/3[321] maddelerinde belirtilen söz alma sürelerinde bu yaklaşımı açık bir şekilde görmek mümkündür. Hükümet sisteminde 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, parlamentodaki iktidar-muhalefet sistematiğinde önemli bir değişiklik yoluna gidilmiştir. Yürütme organının doğrudan genel oya dayalı olarak halk tarafından seçilerek oluşması, yani parlamenter sistemden farklı olarak artık parlamento içinden belirlenmeyecek olması, parlamentodaki iktidar-muhalefet ilişkisini de değiştirmiştir.

İktidar-muhalet ilişkileri, parti sistemleri ile denetim ilişkileri açısından kimi sonuçlar doğuracaktır. Öyle ki, iki partili sistemlerde, hükümeti meydana getiren siyasi parti parlamento içinde bir ayrılığa düşmediği ve disiplinini koruduğu sürece denetim mekanizmalarının işletilerek hükümetin düşmesi sonucunu doğurabilecek bir karar alınması neredeyse imkânsızdır. Benzer durum, çok partili sistemlerde hükümetin parlamentoda çoğunluğa sahip olması halinde geçerlidir. Ancak çok partili sistemlerde, hükümetin azınlık hükümeti niteliğinde kuruluşu ve muhalefetin alınacak kararlar konusunda birlikte hareket etmeme tutumu hükümetin bir güven oylaması neticesinde düşmesine yol açabilecektir. [322] Bununla birlikte, muhalefetin parlamentoda uygulayacağı siyaset, komisyon ve genel kurul safhaları bakımından kimi özellikler sergileyebilmektedir. Parlamento işlemlerinin genel kurul safhası bakımından, hükümetteki partiyle muhalefet doğrudan doğruya, yani karar alma sürecinde karşı karşıya geleceği için, burada oluşacak rekabetçi atmosfer muhalefet bakımından önemli bir hâkimiyet alanı yaratacaktır. Hâlbuki parlamento işlemlerinin, ABD'de olduğu gibi ağırlıklı olarak komisyonlarda yürütüldüğü

---

[320] *"İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasî parti grupları ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır."*

[321] *"Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; kanun tekliflerinin tümü hakkında siyasî parti grupları ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakikadır."*

[322] YILMAZ TURGUT (2014), s. 86, 93. Bu bakımdan Birleşik Krallık'ta 8 Haziran 2017 tarihinde yapılan seçimlerde hiçbir siyasi parti parlamentoda yalnız başına hükümeti kuracak çoğunluğu elde edememiş, 26 Haziran 2017 tarihinde Theresa May'in Başbakanlığı üstlendiği bir azınlık hükümeti kurulmuştur. Bu süreçte Birleşik Krallık (UK)'ın, 23 Haziran 2016 tarihinde yaptığı referandumla kabul edilen Avrupa Birliği'nden ayrılma *(Brexit)* yönündeki girişimleri hız kazanmıştı. Avrupa Birliği ile ayrılma yönünde yapılan görüşmeler sonucu yapılan anlaşmanın onaylanması için 16 Ocak 2019 tarihinde yapılan oylamada, parlamento, Başbakan Theresa May'in Avrupa Birliği ile vardığı Brexit anlaşmasını 202'ye karşı 432 oyla reddetti. Bu, Birleşik Krallık tarihinde hükümetin verdiği ve en büyük farkla reddedilen yasa tekliflerinden birisi oldu. Bu sonuç üzerine, anamuhalefette bulunan İşçi Partisi, Başbakan Theresa May hükümeti hakkında güvenoylaması yapılması yönünde önerge verdi. Ancak Theresa May hükümeti, azınlık hükümetinin ortağı diğer partilerin desteği ile parlamentodan 306'ya karşı 325 oyla güvenoyu alarak görevine devam etti. Daha sonra Theresa May Brexit anlaşmasını iki defa daha parlamentonun onayına sunsa da, Avam Kamarasında yapılan oylamalar sonucu öneriler reddedilmiştir. Bunun üzerine Theresa May 7 Haizran 2019 tarihinde istifa etme kararı almıştır.
Bkz. https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46724957; https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46880572; https://www.ntv.com.tr/dunya/son-dakika-theresa-may-hukumeti-guvenoyu-almayi-basardi,fSrTsnxpB0aneZSr_i2-zA (20.01.2019); https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-48394211 (24.05.2019).

ve komisyonların ön plana çıktığı modellerde, genel kurul süreci pazarlık ve uzlaşma aşamasına dönerek muhalefetin karar alma aşamasında işbirliğine yönelme olasılığı yüksek olabilecektir.[323]

Olağanüstü yönetim usullerinin uygulama bulduğu dönemlerde, parlamentonun karar alma işlevi ve iktidar muhalefet ilişkileri, olağan dönemden çok farklı bir boyut sergileyebilmektedir. Özellikle karar alma sürecinde öngörülen usullerin ağır işlemesi gerekçe gösterilerek bu dönemlerde hükümetlere olağanüstü yetkiler[324] tanınmaktadır. Düzenleme ve sınırlama yapma yetkisinin genişlemesi, parlamentonun alacağı kararlar ve muhalefetin parlamento sürecine katılımı bakımından olumsuz sonuçları doğuracaktır. Bu dönemlerde hükümetin oluşumu ve işleyişi, parlamentoda muhalefetin rolünü derinden etkileyebilecektir. Çünkü bu evrede büyük koalisyon yoluna gidilebileceği gibi, çoğunluk partisi hükümetinin genişletilmiş olanaklarla göreve devamı da söz konusu olabilecektir. Bu belirleme, parlamentonun karar alma sürecini tamamen etkileyebilecektir. Nitekim Birleşik Krallık Başbakanlarından Churchill, 1940 yılında tüm partilerin Bakanlar Kurulunda temsil edildiği savaş kabinesi oluşturmuş ve buna bağlı olarak iktidar-muhalefet ayrımı ortadan kalkarak (*Majestelerin muhalafeti* fiilen ortadan kalkmış), onun yerini parlamento ve milletvekilleri almıştır. Benzer şekilde 1944-1946 arasında, Fransa'da De Gaulle liderliğinde kurulan hükümete ülkenin iki büyük partisi katılmış ve hükümet karşısında önemli bir muhalefetin kalmayışı, alınacak kararlar karşısında parlamento içinde önemli bir engelle karşılaşılmamasının koşullarını yaratmıştır. Zira bu dönemde yürütmenin kavuştuğu olağanüstü yetkiler karşısında ancak uygulanan politikalar bakımından, olağanüstü yönetim usulünün anayasal koşullar içerisinde yürütülüp yürütülmediği çerçevesinde; hukuk kurallarına uygunluk, ölçülülük ve milletlerarası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği noktasında yetkilerin kötüye kullanılmasını engellemeye yönelik çapta politikalar geliştirilebilmiştir. Bunu sağlamak ise parlamento içi denetim mekanizmaları ile karar alma süreçlerini harekete geçirmeye yönelik girişimler ve yargısal denetim mekanizmalarının işletilmesi ile gerçekleştirilebilecektir.[325]

B. Parlamento Kararlarının Milletlerarası İlişkilerdeki Yeri

Parlamentonun işlevlerinin şekillenmesinde ve aldığı kararlarda, dış siyaset ve bu konuda alınan tedbirler önemli bir yere sahiptir. Bir devletin milletlerarası ilişkilerinin yürütülmesi ve dış

[323] YILMAZ TURGUT (2014), s. 125.
[324] Bu açıdan Carl Schmitt tarafından "istisna hali" olarak nitelenen bu durumun koşulları, anayasal yetki çerçevesinde, "egemen" ile iç içe geçmiş bir tanımla, *"Egemen, olağanüstü hale karar verendir"* şeklinde nitelendirilmiştir. Carl SCHMITT (2016), **Siyasi İlahiyat Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm**, Çev. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi, Ankara, s. 13.
[325] YILMAZ TURGUT (2014), s. 141-142.

siyasetin belirlenmesi her ne kadar yürütme organının yetki alanında şekillense de bu yetkinin kullanımında yasama organı önemli rol sahibi olup, denetim faaliyeti bakımından ise münhasır yetki ile bu görevi üstlenmektedir. Bu işlevsel paylaşım, dış siyasetin demokratik usullerle tayini ve denetimi ile anlam kazanmaktadır. Öyle ki, karar alma süreçlerinin demokratikleşmesi yalnızca iç siyaset açısından değil, dış siyaset açısından da karar alma süreçlerinin demokratikleşmesini ve parlamentonun da bu siyasetin belirlenmesinde belirleyici olmasını beraberinde getirmektedir. Parlamento kararlarının alınması veya kanun yapım sürecinde iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren meselelerin pek çoğunun dış siyaset konusunda ortaya çıktığı görülmektedir.[326]

Parlamentoların dış ilişkiler alanında yetki sahibi olması monarkın iktidar tekelinin kırılması ve parlamentoların klasik işlevlerinin şekillenmesini beraberinde getirmiştir. Bu konuda en eski olay Fransa'da *"États Généraux"*nun, 1359 yılında imzalanan bir andlaşmayı kabule yanaşmaması konusunda yaşanmıştır. Daha sonraki gelişmelerle, parlamento uluslararası andlaşmalar konusunda hâkimiyet sağlamıştır. Görülmektedir ki parlamentolar yalnızca iç siyaset konusunda işlem tesis etmemekte aynı zamanda dış siyasetin da temel belirleyici organı sıfatını taşımaktadır. Parlamentoların dış siyasete dâhil olmalarında ilk örnekler, "toprak terki" yani ülke topraklarının bir kısmının başka devletlere terk edilmesi sırasında ya da "toprak ilhakı" durumunda ortaya çıkmıştır. Bu iki durumla beraber parlamentonun başka bir yetki alanı şekillenmiştir ki, bu "savaş ilanı", "asker gönderme" veya "asker kabul etme" gibi konularda karar verme yetkisidir.[327]

Tarihsel olaylar kronolojisinde dış siyaset, milletlerarası ilişkiler, milletlerarası andlaşmalar ve savaş ilanı gibi önemli konuları parlamentoların belirlediği, etkilediği veya bunların sonuçlarından etkilendiği ve hatta parlamentoların bu sebeple kapatılabildiği görülmektedir. Örneğin II. Abdülhamid, 1878'de Meclis-i Mebusan'ı dağıtırken bu gerekçeye dayanmaktaydı. Benzer şekilde, 1867 yılında Hollanda Kralı dış siyaset çerçevesinde parlamentoyla yaşadığı gerilimde, bir milletlerarası andlaşmayı gerekçe göstererek parlamentoyu feshetmişti. [328] Devletlerin kuruluşu sürecinde milletlerarası andlaşmalar yapılması veya

---

[326] Arda OZANSOY (2014), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 11. Yasama Dönemi'ndeki (1957-1960) Dış Politikaya Katılımı", **Yasama Dergisi**, Sayı: 28, s. 67-72. TBMM'nin diğer parlamentolarla münasebetleri çerçevesinde, 28.03.1990 tarih ve 3620 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kabul edilmiş ve Kanun'un 10. maddesi ile TBMM Genel Kurulunun alacağı şu karara yer verilmiştir: *"Türkiye'nin dış politikasını ilgilendiren konularda; milli dava ve çıkarlarımızın gereği gibi tanıtımı ve destek sağlanması amacıyla yabancı ülke parlamenterleri ile temaslar yapılması ve fikir oluşturulması için Türkiye Büyük Millet Meclisinden bir heyet gönderilmesine Dışişleri Bakanlığının gerek görmesi halinde, konu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının görüş ve önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilir."*. Bkz. Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.04.1990-20484.

[327] SOYSAL (1964), s. 20-23.

[328] Dış politikanın etkisi Meclis-i Mebusan üzerinde açık bir şekilde pek çok siyasi gelişme bağlamında ortaya çıkmıştır. 21 Aralık 1918'de, II. Meşrutiyet döneminde Mondros'un gereklerini yerine getirmek üzere Meclis-i Mebusan, Padişah tarafından feshedildikten yaklaşık bir yıl bir ay sonra, 19 Ocak 1920'de açılmıştır. Melis-i Mebusan,

uluslararası örgütler bünyesinde yapılacak anlaşmalara katılmak üzere temsilcilerin gönderilmesi ve belirlenmesinde de dış siyaset açısından izlenecek siyasette parlamentoların rolü önemli bir yer tutmaktadır. [329]

Parlamentonun sahip olduğu denetim mekanizmalarını işletmesi de çoğu kez dış siyasete göre şekillenmekte, yasama yürütme ilişkileri doğrultusunda parlamentonun alacağı karar belirleyici olmaktadır. Örneğin bu açıdan, izlenen dış siyaset gerekçe gösterilerek, hakkında verilen gensoru önergesi sonucu TBMM Genel Kurulunda yapılan güven oylamasıyla, ilk defa bir bakanın düşürülmesi sonucunu doğuran bir karar alınmıştır.[330]

1921 ve 1924 Anayasalarına hâkim olan parlamentocu anlayış ve "meclis hükümeti sistemi"nin işleyişine dair hükümler sebebiyle, milletlerarası ilişkilerdeki temel yetkiler TBMM'ye verilmiştir.[331] 1961 ve 1982 Anayasaları ise "parlamenter hükümet sistemi" ve 2017 Anayasa değişikliğiyle kurulan "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi"nde bu yetkiler yasama ile yürütme organları arasında paylaştırılmıştır.

Parlamentoların dış politika konusundaki işlevleri, anayasa, partilerin özellikleri, iktidar-muhalefet ilişkileri, kamuoyu ve siyasi temsilcilerin konuya ilişkin yaklaşımları gibi çeşitli faktörlere göre anlam kazanabilmektedir. Örneğin ABD'de Senato'nun yetkileri dış siyasetin tayininde önemli bir yer tutarken; Rusya'da Meclisin önemi daha silik düzeyde kalmakta; Birleşik Krallık ve Almanya'da ise hükümetin alacağı karar konusunda parlamentoyu ikna etmesi

---

açıldıktan bir süre sonra "Misak-ı Milli" diye anılan "Aht-ı Milli Beyannamesi"ni yayımlayarak, TBMM'nin kuruluş sürecinde önemli bir vazife yerine getirmiş; ancak bu durumun yarattığı huzursuzluk nedeniyle Damat Ferit Paşa Kabinesinin talebi üzerine Vahdettin tarafından feshedilmiştir. Bkz. SOYSAL (1964), s. 40-47, 59-61.

[329] Lozan Barış Konferansı'na katılacak kişilerin belirlenmesi bu usulle gerçekleşmiştir. TBMM yaptığı bir oylama ile aldığı karar sonucu Lozan'a katılacak kişilere onay vermiştir. Mustafa Kemal Paşa bu görev için, diplomatik alanda hiçbir tecrübesi olmamasına rağmen, Kurtuluş Savaşı boyunca verdiği mücadele ve kendisine olan bağlılığından asla şüphe etmediği İsmet Paşa'yı bu kurula başkanlık etmek üzere belirlemiş ve Maliye Bakanı ve Trabzon Milletvekili Hasan (Saka) Bey ve Sağlık Bakanı ve Sinop Milletvekili Dr. Rıza Nur'un delege olarak eşlik etmeleri kararlaştırılmıştır. Bunun üzerine İkinci Grup'tan itirazlar ileri sürülmüş ve Lozan'a gidecek heyetin, doğrudan TBMM tarafından yapılacak bir oylama ile kararlaştırılması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak, hükümetten gelen tezkere oya sunularak, 61 ret, 8 çekimser oya karşılık 121 oyla heyetin oluşumu kabul edilmiştir. Bkz. **Türk Parlamento Tarihi-Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. DÖNEM 1919-1923, II. Cilt** (1994), Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 5, Ankara, s. 18-19; Ersin AYDIN (2014), "Türkiye Büyük Millet Meclisi I. Yasama Dönemi (1920-1923) ve Dış Politika, Dış Politikanın Parlamenter Denetimi ile TBMM'nin Dış İlişkileri", **Yasama Dergisi**, Sayı: 28, s. 128. 1974 Kıbrıs Barış Harekatını gerçekleştiren Bülen Ecevit Başbakanlığındaki hükümet, TBMM kararına dayanarak bunu gerçekleştirmiştir. Bkz. Rahmi KUMAŞ (1985), **Parlamentonun Boyutları**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, s. 155-156.

[330] "*Hayrettin Erkmen, 5 Eylül 1980'de hakkında Milli menfaatlere aykırı politika izlediği, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na girmeye teşebbüs ettiği, İslam Dünyası'na karşı Batı yanlısı politika takip ettiği gerekçesiyle, Milli Selamet Partisi (MSP) tarafından TBMM'ye verilen ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından desteklenen gensoru önergesinin 231 oyla kabul edilmesi sonucunda Türk siyasi hayatında gensoru ile düşürülen ilk bakandır."* Bkz. http://www.hurriyet.com.tr/gensoruyla-2-hukumet-2-bakan-dusuruldu-245276 (12.10.2016). Bu konuda bkz. Erdal ONAR/ Ersoy KONTACI (2011), "Bakanların Bireysel Siyasal Sorumluluğuna Eleştirel Bir Bakış", **Zabunoğlu Armağanı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 568-581.

[331] ARSEL (1965), s. 338.

gerekmektedir. Parlamentoların dış siyaset üzerine kararlarının, savaş ilanı ve asker gönderme yanında, denetim ve milletlerarası andlaşmaların kabul edilmesi konularında da olduğu görülmektedir. Yani yürütme organı tarafından alınmış kararların, genel olarak müzakere ve tartışma olanağı bulmaksızın kabul veya reddedilmesi biçiminde gerçekleşmektedir.[332] Soysal, savaş ilanı yetkisinin parlamentoya tanınması veya uluslararası andlaşmaların bir kanunla uygun bulunmasını, dış siyaset görevinin ancak yüzeyde görünen belirtisi olduğunu, parlamentoya tanınan bu yetkilerin sembolik değer taşımaktan öteye geçmediğini vurgulamaktadır. Kaldı ki Anayasa'da öngörülen usuller, uygulamada yürütme organının inisiyatifiyle harekete geçirilmekte ve fiili durumlar yaratıldıktan sonra denetim yollarına başvurulmaktadır. Ancak parlamentonun nihai kararı, politik bir forum olarak iktidar-muhalefet ilişkilerine göre şekillenmekte; yürütme organı ile uyumlu parlamento çoğunluğunun, kararın alınmasında engelleyici veya değiştirici bir rol üstlenemediği görülmektedir. Bu sonuç, yasama ile yürütme organlarının ilişkilerinin alınacak kararlar açısından "otomatik faaliyetler" olarak nitelendirilmesine yol açmaktadır. Ancak söz konusu faaliyetlerin nihai olarak parlamentoda gerçekleşmesi, diyalog ve müzakere işlevlerini yerine getirmesi ve bunların açık görüşmelerle kamuoyu önünde cereyan ederek karara bağlanması gerekçesiyle önem taşımaktadır.[333]

Dış siyaset konularının ulusal konular olarak kabulü, iktidar ile muhalefetin ahenkli ve devamlı bir birliktelik üzerine kurulu olarak kararlar almasını ve dış siyasetin ulusal çıkarlara dayanması durumunda, parlamentonun temel kimliğinin eleştirel müzakereden çok, en düşük ortak paydada anlaşarak karar almaya yönelmesinin koşullarını hazırlayabilecektir. Çünkü bu hallerde alternatifler azalmakta, konuya atfedilen olağanüstü durum sebebiyle, eleştirilerin dozu düşürülmekte ve hatta parlamentonun bu konularda karar alırken kapalı oturum usulüyle görüşmelerini yürüttüğü görülmektedir.[334]

Dış siyaset alanında alınacak kararların ülkenin kaderini etkileyebilecek özel bir önem taşıdığı gerekçesi, bu konularda muhalefetin bir sorumluluk içinde hareket etmesi gerektiği tezini gündeme getirmektedir. Bunun gerçekleşebilmesi ise yürütülecek siyaset konusunda bir uzlaşmaya bağlıdır. Çünkü dış siyasetin önemi, yalnızca ülkenin dış ilişkiler konumunu belirlememekte, aynı zamanda toplum yaşamının her yönünü etkileyebilmekte, çıkarılacak kanunlar ve denetim faaliyeti de dâhil olmak üzere parlamentonun alacağı pek çok kararın seyrini

[332] Suat BİLGE (1966), **Milletlerarası Politika**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 336-337; Faruk SÖNMEZOĞLU (2005), **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 622-623.
[333] SOYSAL (1964), s. 257-261; SÖNMEZOĞLU (2005), s. 623.
[334] SOYSAL (1964), s. 262-269.

de etkilemektedir.[335] Nitekim dış politikada alınan kararlar temel hak ve hürriyetleri etkileyecek, hatta savaş kararı alınması durumunda bunların kullanımlarının durdurulmasına yol açabilecek önemli sonuçlar doğurabilecektir. Bu açıdan parlamento kararlarının yalnızca parlamentonun iç çalışma düzenine yönelik olarak alınan kararlardan ibaret olmadığı bu konu bağlamında daha net görülmektedir.

Milletlerarası andlaşmaların onaylanması konusunda parlamentolar kurucu yetkilere sahiptir. Bununla birlikte, dış siyasetin tayini yürütme organının üstlendiği bir görev niteliğinde görüldüğünden, uluslararası andlaşmaların parlamento tarafından onaylanmasının, daha önce de belirtildiği üzere, bir formaliteden ibaret olduğu ileri sürülmektedir.[336] Örneğin, savaş ilanı kararı alma yetkisi her ne kadar parlamentoya tanınmış olsa da, yürütme organı daha önce gerekli savaş ilanı kararını verdikten sonra parlamentoya bunu onaylatmaya ve bu konuda tartışma yaratmak üzere götürmektedir.[337] Özellikle olağanüstü koşullar sonucu devletlerarası ilişkilerde yürütme organı bu görevi üstlenirken, parlamento genellikle bir oylamaya bağlı onay merciine dönüşebilmektedir. Bununla birlikte kimi durumlarda, hükümetler önemli gördükleri konuları parlamento önüne getirme ve ancak buradan alınacak neticeye bağlı olarak yönlerini belirleme yoluna gidebilmektedir.[338] Hatta parlamentoların tatil veya ara verme evresindeyken toplantıya çağrılma sebeplerinin ve alınacak parlamento kararlarının büyük bölümünün dış siyaset konusuna ilişkin olduğu söylenebilir.

Bu doğrultuda, 1982 Anayasası'nın "*Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme"* başlığını taşıyan 92. maddesine göre, savaş hali ilanına ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi TBMM'ye ait bir yetki olup, TBMM bu işlemi "parlamento kararı" ile gerçekleştirmektedir. Ancak bu sayılan yetkilerden yalnızca "Türk silahlı kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme" yetkisi, Anayasa'da öngörülen belirli şartların gerçekleşmesi durumunda Cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabilecektir. Bu yetkinin kullanılabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin "tatilde veya ara vermede" olması; ülkenin "ani bir silahlı saldırı"ya uğraması ve bu sebeple "silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması" gerekmektedir. Bu durumda, 1982 Anayasası'nın 92. maddesinin 2. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilecektir.

[335] YILMAZ TURGUT (2014), s. 144-145.
[336] SOYSAL (1964), s. 105.
[337] KUMAŞ (1985), s. 155.
[338] SOYSAL (1964), s. 105-106.

Görüldüğü üzere, parlamentoların alacakları kararlar, dünyadaki siyasi dengeleri, milletlerarası ilişkileri, ulusal ve milletlerarası boyutta gerçekleştirilecek hukuki işlemlerin seyrini de etkilemektedir. Bu noktada, 2001 yılında Afganistan'a askeri müdahale ile başlayıp, Irak, Libya ve Suriye'ye uzanan ve devam eden, ülkelerin dış politikalarını ve hatta iç politikalarını da derinden etkileyen gelişmelere, bu çalışma bağlamında temas etmek gerekir.[339] Zira savaşa yol açabilecek asker gönderme veya kabul yetkisi, ulusal hukuk düzenleri açısından hükümetlerin belirledikleri siyaset çerçevesinde ve hukuki olarak bir parlamento kararı ile ortaya çıkacak yetkilerini kullanmalarıyla işlemektedir. Yani iç hukuk düzeni açısından bir parlamento kararı olsa da, dış politika ve milletlerarası hukuk açısından önemli sonuçlar yaratabilecek bir hukuki işlem haline gelmektedir. Ancak bu yetkinin her zaman parlamentolar tarafından ve mutlaka parlamento kararı ile alındığı gibi bir sonuç da çıkarılmamalıdır. Çünkü uygulamada bu yetkinin kullanılmasından sapmaların olduğu da görülmektedir.

Yakın zaman diliminde meydana gelen gelişmelerle birlikte ele almak gerekirse, İngiltere'de bu yetki parlamento tarafından kullanılacak olsa da, "kraliyet imtiyazı (*royal prerogative*)" niteliğinde kabul edilip Başbakan tarafından kullanılmakta, ancak bunun siyasi sorumluluğunun ve cezai sorumluluğunun bulunacağı da kabul edilmektedir.[340] ABD'de ise savaş

---

[339] Bu çerçevede, 2003 yılında Irak'a "koalisyon güçleri" tarafından gerçekleştirilen askeri operasyona Türkiye'nin de katılımı istenmiş ve bu doğrultuda TBMM'ye sevk edilen "Yabancı Silahlı Kuvvetlerin Türkiye'de Bulunması İçin Hükümet'e Yetki Verilmesine İlişkin Başbakanlık Tezkeresi" 1 Mart 2003'te yapılan kapalı oturumda, gizli oylama yapılmıştır. 533 milletvekilinin katıldığı bu oylamada; 250 ret, 264 kabul, 19 çekimser oy kullanılmıştır. Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen toplantıya katılanların salt çoğunluğunu sağlayacak 267 kabul sayısına ulaşılamamış ve tezkere kabul edilmemiştir. Bu durum TBMM'nin 20.03.2003 tarihli 763 Sayılı "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak'a Gönderilmesine; Bu Kuvvetlerin Gerektiğinde Belirlenecek Esaslar Dairesinde Kullanılmasına Ve Muhtemel Bir Askeri Harekât Çerçevesinde Yabancı Silahlı Kuvvetlere Mensup Hava Unsurlarının Türk Hava Sahasını Türk Makamları Tarafından Belirlenecek Esaslara Ve Kurallara Göre Kullanmaları İçin Gerekli Düzenlemelerin Yapılmasına, Anayasanın 92 nci Maddesi Uyarınca 6 Ay Süreyle İzin Verilmesine Dair Karar"ında şu gerekçelerle yer almıştır:

"Irak konusunda yaşanan gelişmeler ve hızla tırmanan gerginliğin Türkiye'nin karşısına çıkarması muhtemel güvenlik riskleri Yüce Meclisimiz tarafından hassasiyetle izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Son dönemde Irak'a ilişkin gelişmeler iki kez TBMM'nin gündemine gelmiş ve bütün yönleriyle tezekkür edilmiştir.

Bu çerçevede, TBMM'nin 6 Şubat 2003 tarihinde yapılan kapalı oturumunda, yaşanan olumsuz gelişmeler ışığında her ihtimale karşı hazırlıklı olunması bakımından gerekli güvenlik tedbirlerinin alınması amacıyla Hükümete yetki verilmiş ve Irak'a karşı muhtemel bir askeri harekatta kullanılabilecek askeri üs ve tesisler ile limanlarda alt yapı geliştirme çalışmaları için Amerika Birleşik Devletleri'ne mensup teknik ve askeri personelin 3 ay süreyle Türkiye'de bulunmasına, Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesi kararlaştırılmıştır.

Bunu takiben, 58 inci Cumhuriyet Hükümetinin sürdürdüğü hazırlık ve çalışmalar ile alınan tedbirler hakkında 25 Şubat 2003 tarihli ve 3/189 esas numaralı Başbakanlık tezkeresiyle Yüce Meclisimize bilgi sunulmuş ve tezkerede yer alan gerekçelerle Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine ve yabancı silahlı kuvvetlerin 6 ay süreyle Türkiye'de bulunmasına Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesi Yüce Meclisimizin takdirlerine arz edilmiştir.

TBMM'nin 1 Mart 2003 tarihinde yapılan 39 uncu Birleşiminde Başbakanlık tezkeresi görüşülmüş, ancak yapılan oylamada, Anayasanın 96 ncı maddesinde öngörülen karar yeter sayısı için gerekli salt çoğunluk sağlanamamıştır. Hükümetin bu konudaki talebi bu anlamda sonuçlandırılamamıştır.". 763 sayılı TBMM Kararı için Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 51, Cilt: 8, 20.03.2003, s. 302-305.

[340] BM Güvenlik Konseyi tarafından alınmış bir karar olmaksızın, 2003 yılında dönemin Başbakanı Tony Blair tarafından Irak'a savaş ilan etme kararı parlamentoya götürülerek bu yetkinin kullanımı konusunda karar alınmış;

ilan etme yetkisi Kongreye ait olsa da (ABD Anayasası Madde I, Kısım 8), 1946 yılından bu yana Kongre hiç savaş ilan etmemesine rağmen Başkanlar "ilansız savaş" yoluna gitmişlerdir. ABD'nin kuruluşundan bu yana ilan edilen savaşların yalnızca beşi Kongre tarafından kararlaştırılmıştır. Afganistan ve Irak savaşları için Kongre karar almamış, kabul edilen "*joint resolution* (kanun niteliğinde karar)" ile Başkana bu çatışma alanlarında silahlı kuvvet kullanma yetkisi vermiştir.[341] Ayrıca ABD tarafından ortaya atılarak literatüre giren, "önleyici meşru müdafaa hakkı" veya "tehlikeyi tehdit haline gelmeden önleme (*preemptive self defense)*" [342] , BM Şartı'nın 2. maddesinin 4. fıkrasında yer alan "kuvvet kullanma yasağı"na getirilmiş istisna hallerinde, Anayasa'nın öngördüğü yetki usulüne başvurulmadığı görülmektedir. Başkanın askeri operasyonları başlattığı, ardından Kongre'nin savaş ilan etmeksizin, Başkana başlattığı operasyonları sürdürmek için istediği yetkiyi verdiği görülmektedir.[343]

IV. PARLAMENTO KARARLARININ TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

A. 1876 Kanun-i Esasi Dönemi

1. I. Meşrutiyet Dönemi

Osmanlı Devleti'nde anayasacılık gelişmeleri egemenliğin kaynağının kimde olacağı ve siyasi iktidarın hangi organlarla ortaya çıkacağı sorularına bağlı olarak Avrupa'daki gelişmelerin

---

2013 yılında dönemin Başbakanı David Cameron tarafından yine Libya'da bu yetki kullanılmak üzere parlamentonun onayına başvurulmuş ancak parlamento bu talebi reddetmiştir. 13 Nisan 2018 tarihinde Suriye'de "kimyasal silah kullanıldığı iddiasına dayalı olarak ABD, Fransa ve Birleşik Krallık'ta tarafından ortaklaşa gerçekleştirilen hava harekâtı öncesinde, Birleşik Krallık'ta Başbakanı Theresa May, parlamentoda olumsuz bir sonuçla karşılaşmamak üzere bu yetkiyi parlamentodan onay almadan kullanmıştır. May'in parlamentonun onayına başvurmama gerekçesi olarak ise parlamentoda azınlık hükümetine sahip olması ve daha önce David Cameron tarafından bu usulün işletilmesi sonucu parlamentodan onay çıkmama ihtimali gibi gerekçeler gösterilmiştir. Ayrıca parlamentonun erken seçim kararı aldığı bir dönemde hükümetin bu yetkiyi kullanması da tartışma konusu olmuştur. Bkz. http://www.bbc.com/news/uk-politics-43731390 (14.04.2018); http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-40404204 (14.04.2018); http://www.hurriyet.com.tr/dunya/ingiliz-muhalefeti-basbakan-mayi-cok-sert-sozlerle-elestirdi-40805470 (14.04.2018); http://www.dw.com/tr/ingilterede-erken-se%C3%A7ime-parlamento-onay%C4%B1/a-38501470 (14.04.2018).

[341] EROĞUL (2016), s. 107.

[342] Sean D. MURPHY (2005), "The Doctrine of Preemptive Self-Defense", **GW Law Faculty Publications & Other Works**, Washington, p. 4.

[343] *"…Yakın tarihteki operasyonlara bakılacak olursa, Birinci Dünya Savaşı başladıktan üç yıl sonra, İkinci Dünya Savaşı'nda Japonların Pearl Harbor baskınından sonra Kongre'nin savaş ilan ettiği görülmekte. 1950 yılına gelindiğinde, Kuzey Kore'nin Güney'e saldırması üzerine Başkan Truman, Kongre'den onay almadan askeri operasyonları başlattığı; 1964'te ise, Başkan Johnson'ın Vietnam operasyonlarını başlattığı, ardından Kongre'den yetki istediği görülmektedir.*
1991'de Saddam'ın Kuveyt'e saldırması nedeniyle Başkan George H. W. Bush tarafından Irak'a askeri operasyon başlatılmış, ardından Kongre onay vermiştir. Eylül 2001'de NY Dünya Ticaret Merkezi'ne yapılan saldırının hemen ardından, Kongre'nin Başkan Bush'a geniş operasyon yetkisi verdiği görülmektedir. 2011'de Libya'ya yapılan operasyona ABD'nin katılımı da Obama'nın kararı ile olmuştur…" Bkz. http://t24.com.tr/haber/abdde-askeri-operasyonlarda-baskan-ve-kongrenin-yetkileri,239355 (14.04.2018).

de etkisiyle şekillenmiştir. 1808 Sened-i İttifak ile başlayan iktidarın sınırlandırılması girişimleri, 23 Aralık 1876'da Kanun-u Esasi'nin Padişah tarafından kabul edilip yürürlüğe girmesiyle "anayasalı devlet" düzenine geçişi sağlamıştır. Bu açıdan, anayasacılık hareketlerinin tarihsel gelişimi parlamentoculuğun tarihi ile eşzamanlı bir varlık kazanımı olarak kabul edilmektedir.[344]

1876 Kanun-u Esasi, "parlamentolu rejim" yapısıyla, Padişahın iktidarını sınırlamayı esas aldığı izlenimi yaratmaktaydı. Zira teokratik monarşiye dayalı devlet düzeni artık parlamentolu monarşi şeklini almıştı. Ancak bunu gerçekleştirmek için Padişahın yetkilerinin azaltılması ve hükümet etme yetkisinin Padişahla birlikte bakanlara verilmesi ve bakanların sorumluluğunun da Padişaha değil parlamentoya karşı olması hedeflenmekteydi.[345] Bu tasarım günümüz Avrupa tipi parlamenter monarşilerine denk gelen bir hükümet sistemi öngörmekteydi. Ancak 1876 Kanun-u Esasi bunları hayata geçirememiş ve siyasi sistemin odağında yine Padişah yer almış ve yetki kullanımı da sorumsuzluk odaklı olarak şekillenmiştir. Kuvvetler ayrılığının esas alınmaması ve yetkilerin parlamentonun hâkimiyeti anlayışına göre dağıtılmaması, parlamentonun bu sistemin sönük bir kurumu olarak doğmasına yol açmıştır.[346]

Meclis, Osmanlı bürokrasisi içinde kabul görmemişti. Çünkü Meclisin, Kanun-u Esasi ile getirilen hâkimiyet alanı ve hakları yeterince belirgin değildi. Bunda Meclisin o güne kadar işleyen Osmanlı kurumlarının içerisinde bir organ gibi kabul edilmemesi, adeta bir protez gibi siyasi düzene ilave edilmeye çalışılması etkili olmuş ve bu da Meclisin ayrı bir kuvvet olarak kabullenilmesine engel oluşturmuştur. Kuvvetler ayrılığının esas alınmamasının bir sonucu olarak, hiçbir kurum yetkisini ve işlevsel alanını meclisle paylaşmak istememiştir. Bu da meclisi yetkisizleştirmiş ve onun bir iktidar odağı olmasına engel olmuştur. Buna bağlı olarak Meclis, seçme hakkına bağlı temsil yetkisini ve parlamenter gücünü açık olduğu dönemlerde hiçbir zaman kullanamamıştır.[347] Parlamentonun yapacağı işlemler de türevsel bir nitelik taşıyıp, ancak Padişah tarafından onay verilmesi halinde geçerlilik kazanma durumu ile karşı karşıya kalmıştır. Çünkü Kanun-u Esasi'nin 5. maddesinde *"Zatı Hazreti Padişahinin nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür"*[348] hükmüyle, Padişahın hiç kimseye karşı sorumlu olmadığı ve buna bağlı olarak kendisi hakkında herhangi bir karar almanın da mümkün olmadığı belirtilmiştir.

---

[344] TEZİÇ (1980), s. 15.
[345] Sina AKŞİN (1970), "Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I), **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 20; Feroz AHMAD (2006), **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, (Çev. Sedat Cem Karadeli), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 50-53.
[346] TANÖR (2017), s. 132-135.
[347] Ahmet Oğuz (2014), "Birinci Meşrutiyet Meclisi'nin Kapatılmasının Sonuçları Üzerine", **Nevşehir Barosu Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 1, s. 44.
[348] 7 Zilhicce 1293 (1876) tarihli Kanun-u Esasi hükümleri için bkz. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK (2011), **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 11 vd.

Kanun-u Esasi'ye göre, Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Ayan olmak üzere iki kanattan oluşan ilk Osmanlı parlamentosu, 19 Mart 1877 yılında İstanbul'da toplanmıştır. 119 maddeden oluşan Kanun-u Esasi'nin 42 ila 80. maddeleri Meclis-i Umumi'ye ilişkin hükümleri barındırmakta, bu oran Kanun-u Esasi'nin % 32.77 (39 madde)'sine karşılık gelmektedir. Ayrıca bu bölümlerin dışında yer alan ağırlıklı olarak yasama işlemleri ve diğer organlarla ilişkileri de düzenleyen diğer 17 madde ile toplamda 56 madde parlamentoyla ilgili düzenlemeler barındırırken, yasama organı ile ilgili hükümler toplamda Anayasanın % 47.05'lik oranına tekabül etmekteydi.[349] Bu anlamda, parlamentoya atfedilen biçimsel önem istatistiki değer itibariyle bir hayli yüksekti. Ancak parlamentonun biçimsel olarak varlığı değil, çalışma düzeninin nasıl bir işleyişe ve bunun sonucunda etkiye sahip olduğu önem taşımaktaydı.

Kanun-u Esasi'nin yürürlüğe girmesi sonrasında, Meclislerin çalışmalarını düzenleyen ilk içtüzükler de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun-u Esasi'de meclislerin çalışma düzeni ve faaliyetlerinin kendi çıkaracakları içtüzüklerle yürütüleceğine dair açık bir hüküm yer almamıştır. Ancak Kanun-u Esasi'nin "yasama sorumsuzluğu"nu düzenleyen 47. maddesinde yer alan, *"... Meğer ki meclisin nizamname-i dâhilîsi hilafına hareket etmiş ola. Bu takdirde nizamname-i mezkur hükmünce muamele görür*" hükmünden hareketle, "nizamname-i dâhili" yani bir içtüzük yapılması gereğine işaret edilmiştir.[350]

Bu doğrultuda, içtüzük (Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dâhilîsi) hazırlamak üzere Meclis-i Mahsus adında bir komisyon oluşturulmuştur. Bu Komisyonun hazırladığı içtüzük taslağı 13 Mayıs 1877[351] tarihinde Padişahın onayıyla yürürlüğe girmiştir. Meclis-i Umumi'nin ikinci kanadı olan Heyet-i Ayan'ın çalışma ve faaliyetlerini düzenlemek üzere Şura-yı Devlet bünyesinde hazırlanan içtüzük (Heyet-i Ayan Nizamname-i Dâhilîsi), 20 Eylül 1877'de[352] Padişahın onayıyla yürürlüğe girmiştir.[353] Burada dikkat edilecek husus, içtüzüklerin parlamentonun yöntemsel ve yönetsel bağımsızlıkları gereğince yasama organının görev alanına dair çalışmaların düzenlemesine rağmen Padişahın onayıyla yürürlüğe girmesidir. Bu sebeple yürütme organının bu hukuki işlemin hazırlanması ve kabul edilmesi sürecine katılmaması gerektiği açıktır. Ancak gerek Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dâhilîsi gerek Meclis-i Ayan Nizamname-i Dâhilîsi Padişah tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmiş parlamento kararlarıdır.

---

[349] Şeref İBA (2001), **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 8.
[350] BAKIRCI (2000), s. 21.
[351] Düstur, I. Tertip, Cilt: 4, s. 36-58.
[352] Düstur, I. Tertip, Cilt: 4, s. 20-34.
[353] Armağan (1972), s. 23.

Kanun-u Esasi'nin anayasacılık hareketinde ilk anayasa olması ve biçimsel bir analizle de demokratik isterlere karşılık gelebilecek kurumlara yer verdiği söylenebilir. Tarihsel bağlamı itibariyle "karar alma" sürecinde parlamentonun varlığının anayasal hükümlerle birlikte önemli bir aşamaya tekabül edip etmediği sorusu yine tarihsel deneyimlerin ışığında anlam kazanmıştır. Nitekim öğretide, bu parlamentonun geçmişinde bir *"meşveret"*[354] anlayışının ve *"muhassılık meclisleri"*nin[355] izlerinin bulunduğu Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin geliştirilmiş şekli olduğu ve reformcu bürokratların etkisiyle demokrasiyi hâkim kılmak değil, devleti güçlendirmenin temel hedef olduğu[356] ileri sürülmüştür. Meşveret geleneği, parlamentonun işlevsel ve yapısal olarak şekillenmesinde etkisi olduğu belirtilen konularda, ilgili bölge ileri gelenlerinin usulen yardımlarına ve görüşlerine başvurulması suretiyle bir karar alınması uygulamasıydı. Bu anlamda parlamentoların tarihsel olarak ilk örneklerinde de görüldüğü üzere, Kralın veya Padişahın görüşlerine başvurmak üzere oluşmuş bir istişare organıydı. Bu özelliği, onu mahfuz yetkilere sahip bir kurumsallaşmadan alıkoymakta, hâkimiyet tasarrufuna dayalı karar almasına engel olmaktaydı. Karar alma süreci açısından bakıldığında; karar alma konusunda Anayasa'nın çeşitli maddelerinde çok sayıda hükme rastlansa da uzun bir zamana yayılan müzakere, tartışma ve farklı fikirlerin sentezci bir yaklaşımla dile getirilmesinden çok, alınacak kararlar Padişahın talebi veya icazetine bağlı kılınmıştı.[357]

Meclisin alacağı kararlara ilişkin hükümler, Kanun-u Esasi ve özellikle içtüzüklerde kapsamlı ve ayrıntılı olarak düzenleme altına alınmıştır. Meclis-i Mebusan'ın parlamento kararı ile gerçekleştireceği işlemlerden Meclis Başkanının seçimi Kanun-u Esasi'nin 77. maddesinde düzenlenmiştir: *"Heyeti Mebusan Riyasetine Heyet tarafından ekseriyetle üç ve ikinci ve üçüncü riyasetlere üçer neferkicem'an dokuz zat intihap olunarak huzuru şahaneye arzile bunlardan birisi riyasete ve ikisi reis vekâletlerine ba-irdaeiseniye tercih ve memuriyetleri icra kılınır."* Ancak ilk

---

[354] Yönetme gücünü kullanan hükümdarlar ve yöneticiler doğru kararlar almak, aldıkları kararları geniş toplumsal kesimlere benimsetebilmek ve böylece uygulanabilirliğini kolaylaştırmak, sorumluluğu yaymak ve onu hukuki bir usule tabi tutarak meşrulaştırmak üzere alacakları kararları kolektif bir akıl süzgecinden geçirmek yolunu tercih etmişlerdir. Söz konusu kurullar zamanla devlet yönetiminin temel organlarından birisi olarak yerleşik hale gelmişlerdir. Osmanlı Devleti'nde bu kurulların daha eskilere dayanan örneklerine rastlanmakla birlikte, Tanzimat sonrasında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-i Adliye, Meclis-i Hass-ı Umumi ve 1876 Kanun-u Esasi ile Meclis-i Umumi'yeevrilmiştir. Bkz. SEYİTDANLIOĞLU (2014), s. 373-379.

[355] *"1840'ta iltizam usulü kaldırılarak muhassıllık usulü getirildi. Vergilerin tesbitinde ve toplanmasında muhassıllara yardımcı olmak üzere kurulan muhassıllık meclislerinde halkın temsilcileri de vardı. Muhassıllar vali, mütesellim ve diğer yöneticilerin üzerinde bulunan malî sorumlulukları üstlendi. Ancak muhassıllık sistemine işlerlik kazandırılmadan iltizam usulü kaldırıldığı için devlet yeni gelirleri toplayamadığı gibi eski gelirlerini de kaybetti. Mart 1842'den itibaren muhassıllık sisteminden vazgeçilerek iltizam usulüne geri dönüldü."* Bkz. Ali AKYILDIZ (2007), "Osmanlılar - Medeniyet Tarihi/ Siyasî ve İdarî Teşkilât/ Modern Dönem", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 33, s. 508, http://www.tdvia.org/dia/ayrmetin.php?idno=330508, (16.02.2016).

[356] Maksut MUMCUOĞLU (1982), **Çağdaş Demokrasi Kuramlarında Katılma ve Türkiye'de Katılmanın Gelişimi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 139-130.

[357] YÜCEKÖK (1983), s. 77-79; Ahmet MUMCU (2007), **Divan-ı Hümayun,** Phoenix Yayınları, Ankara, s. 142-148.

Osmanlı Meclis-i Mebusan Başkanı bir parlamento kararı ile değil, bu hükme rağmen Padişah II. Abdülhamid tarafından Ahmet Vefik (Efendi) Paşa'nın doğrudan seçilip atanması yoluyla belirlenmiştir. Hâlbuki Meclis Başkanları, parlamentoda alınacak kararların seyrini etkileyip ve meşruiyeti üzerinde yetki sahibi olan kişiler olduğundan, Başkanın Meclis tarafından seçilmeyip de Padişah tarafından atanması Meclisin alacağı kararlar üzerinde gölge etme işlevi oluşturmuştur.[358]

Kanun-u Esasi'nin, Bakanların Meclis-i Mebusan'a karşı sorumluluklarını düzenleyen 30 ve 31. maddelerinin işletilip bunun bir parlamento kararına dönüştürülebilmesi Padişahın izninin bulunması koşuluna bağlıydı. Kaldı ki, bir bakan hesap vermek üzere parlamentoya çağrıldığı takdirde, Padişah bu kararın alınmasını engellemek üzere, herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın bu çağrıyı erteleyebilmekteydi. Ayrıca tipik bir parlamento kararı olan Bakanlar Kurulu hakkında "güvenoyu" usulüne de yer verilmemişti.[359] Bir an için Meclis-i Mebusan'ın sorumluluk doğuran bir karar almaya yönelmesi durumunda dahi, bunu engellemek veya sonuçsuz bırakmak üzere çeşitli usuller ve çareler bulunmaktaydı.[360]

Kanun-u Esasi'nin 44. maddesi uyarınca Padişah parlamentoyu istediği zaman tatil edebilmekteydi ki, parlamentonun buna karşı alacağı engelleyici bir karar veya hukuki bir denge

---

[358] Ahmet Vefik Paşa göreve geldiği andan itibaren meclisin ayrı bir devlet organı olduğu fikrini benimsemediğini, Meclisin alacağı kararlarda hâkimiyetine dayalı ve bağımsız olarak tasarrufta bulunabileceği anlayışını kabul etmediğini pek çok durumda dile getirmiştir. Örneğin, 14 Nisan 1877'de Vilayet Nizamnamesi görüşülürken *"Her işte bir amir ile bir de müsteşar vardır. Hangi meclis olursa olsun, mafevkine değil küçüklere bile emir edemez. Meclisler yalnızca istişare mahallidir. O cihetle bir işi şöyle icra olunsun mu diye, istişare eyledikleri zaman o işin taalluk eylediği adam orada bulunmadığı halde müzakere edilmemelidir"* diyerek meclisin sadece bir görüş alma mercii olduğu ve alacağı kararlarda bağımsız hareket etme kabiliyetinden yoksun olduğunu dile getirmiştir. Bkz. AKŞİN (1970), s. 25-26.

[359] TANÖR (2017), s. 142. Kanun-u Esasi kabul edildikten sonra, Vükela Meclisi'nin (Bakanlar Kurulu) Dâhili Nizamnamesi hakkında hazırlanan tasarı, Bakanlar Kurulu ile Meclis-i Mebusan arasında kurulan ilişkiyi Kanun-u Esasi'nin de ötesine geçerek, orada öngörülmeyen şekilde genişletiyor ve Osmanlı hükümet sistemini parlamenter monarşiye yaklaştırıyordu. Nitekim bu tasarıda Bakanlar Kurulunun kolektif (m. 2), Bakanların ise tek tek bireysel (m. 4) siyasi sorumluluklarının Meclis-i Mebusan'a karşı olduğu hükmüne yer veriliyordu. Böylece parlamentonun denetim işlevi; gensoru, soru (m. 10) kurumlarının eklenmesi ile meclisin alacağı kararlar arasına dâhil edilmesi öngörülüyordu. Hâlbuki Kanun-u Esasi sorumluluğun Padişaha karşı olduğu esası üzerine şekillenmekteydi. Ancak bu tasarı 22 Şubat 1879 tarihinde, yani Meclis-i Umumi kapatıldıktan sonra Şura-yı Devlet tarafından kabul edilmesine rağmen yasalaşamamıştır. Bu metinde, Padişahın hâkimiyetine dayalı 1876 Kanun-u Esasi hükümleri doğrultusunda değişiklikler yapılarak geçici kararname şeklinde 4 Haziran 1879'da yayımlanmıştır. Bkz. İhsan GÜNEŞ (2012), **Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Türkiye'de Hükümetler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 10-18.

[360] Bunun en açık örneklerinden bir tanesi hem bir engelleme ve bunun sonucuna bağlı olarak kurumsal değişime (Sadrazam'dan Başvekâlet'e) yol açan, Meclis-i Mebusan'ın alacağı bir kararı engelleme girişimidir. Söz konusu gelişmeleri Osman Nuri şöyle izah etmektedir; *"Osmanlı –Rus Harbi'nde gelinen bu son gelişmeler üzerine Meclis-i Mebusan'ın eleştirileriyle ön plana çıkan bazı mebuslar, bir Pazar günü meclisin açık olmadığı zamanda toplanarak iki önemli karar almışlardı. Pazartesi günü meclise gelerek verecekleri önergede aralarında nazırların da bulunduğu beş kişiyi "istenmeyen adam" ilan edeceklerini açıklayacaklardı. Bunlar, Sadrazam Ethem Paşa, Tophane Müşiri Damat Mahmut Paşa, Dâhiliye Nazırı Said Paşa, Bahriye Nazırı ve Mabeyn Müşiri Said Paşa ve Serasker Redif Paşa'ydı. Bu kararlar daha meclise gelmeden Sultan II. Abdülhamid tarafından haber alınınca, kabine hemen değiştirildi. Sultan II. Abdülhamid, meclisle padişah arasında daha iyi diyalog kuracağı gerekçesiyle Sadrazam unvanını Başvekâlet'e çevirdiğini bildiriyordu."* Bkz. OĞUZ, (2014), s. 48.

aracı mevcut değildi. Meclis-i Mebusan'a, 48. maddede, milletvekilliğinin düşürülmesi ve 78. maddede ise Meclis-i Mebusan görüşmelerinin kapalı oturum yöntemiyle yapılabilmesi hakkında karar alma yetkisi verilmişti. 104. maddede ise bütçeleme sürecine ilişkin harcamaların parlamentoya sunulmasının 4 yıl boyunca bekletilmesi, Padişahın, yapılan harcamaların kendi iradesinden kaynaklandığını buyurması durumunda parlamentonun herhangi bir karar alması ve bakanlar üzerinde denetim yetkisine bağlı karar vermesi mümkün olmamaktaydı.[361] 117. maddede, Kanun-u Esasi'nin tefsiri, yani yorumlanması kararının Meclis-i Ayan tarafından kullanılacağına yer verilmişti. 7. maddede sıralanan *"... harb ve sulh ilanı ... Meclis-i Umuminin akd ve tatili..."* gibi bugün temel parlamento kararları arasında görülen işlemler Padişahın mukaddes haklarından sayılmaktaydı.

Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dâhili'nin[362] 2. maddesine göre, Meclisin çalışmalarını beş "şube" (bölüm) halinde gerçekleştirmesi öngörülmüştür. Bu şubelerin kendi başkan ve kâtip üyelerini kendilerinin seçecekleri belirtilmiştir (m. 13). Meclisin alacağı kararlara ilişkin usuller İçtüzükte ayrıntılı olarak düzenleme altına alınmıştır. Bu kararların hangi usulle alındığı konusuna gelince; Meclis-i Mebusan'da işaretle oylama, gizli oylama (kabul-beyaz, ret-siyah oy pusulaları) ve isim okunması üzerine oyların kullanıldığı üç oylama usulüne yer verilirken; Meclis-i Ayan'da ise açık veya gizli oylama neticesinde kararlar oy çokluğu ile alınmaktaydı (m. 57-63). Ayrıca Meclis-i Mebusan bünyesinde her şubeden bir üye alınmak üzere, Genel Kurul kararı ile komisyonlar kurulabilecekti (m. 16). Bu şubelerin görüşeceği konular ve alacağı kararlar Meclis-i Mebusan Genel Kurulunun belirlediği gündeme göre oluşacaktı (m. 14). Bir konunun ivediliğine, Başkanlığın sorusu üzerine Genel Kurul kararı ile varılacak, bu talebin reddedilmesi durumunda Genel Kurul tarafından alınacak karar normal usul hükümlerine göre gerçekleştirilebilecektir (m. 54). Genel Kurulda alınan karaların neticeleri Başkan tarafından "Genel Kurul kabul etti" veya "Genel Kurul kabul etmedi" şeklinde Genel Kurula duyurulması ile sonuç bulmaktaydı (m. 72). Genel Kurulun aldığı kararlardan bir diğeri de eski tutanakların onaylanmasıydı, buna göre, geçen birleşimin tutanakları her birleşimin başlangıcında Genel Kurulda okunup oylandıktan sonra kâtip üyelerce imzalanmaktaydı (m. 74). Genel Kurulda ilan edilecek evrak Başkanlığa verildikten sonra Genel Kurul tarafından gerek görüldüğü konusunda bir karar alındıktan sonra bastırılmaktaydı (m. 76). Genel Kurulda konuşma yapan mebusun konu dışına çıkması (*sadedden huruç*) ve iki defa uyarılmasına rağmen konuya dönmemesi durumunda, o gün o madde hakkında tekrar konuşma

[361] Yücekök (1983), s. 77-80. Bu dönemde kurulan hükümetlerle, hükümet-parlamento-Padişah arasındaki ilişkiler ve hükümet programları hakkında bkz. GÜNEŞ (2012), s. 58-364.
[362] Meclis-i Mebusan Nizamname-i Dâhilîsi hükümleri için bkz. Şeref İBA (2009), **Parlamento İçtüzük Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 661-717.

yapması Genel Kurul kararı ile yasaklanabilmekteydi (m. 81). Meclisin gelecek birleşiminde gündeminin ne olacağı ve hangi saat toplanacağı Genel Kurul kararı ile belirlenmekteydi (m. 86). Disiplin cezaları açısından da Genel Kurulun alacağı karar önem taşımaktadır. Bu cezalardan, söz almanın yasaklanması (m. 90), kınama (m. 91) ve Meclisten geçici çıkarma (m. 93) cezaları Genel Kurul tarafından alınacak karara bağlı olarak uygulanabilecekti. Milletvekillerinin Genel Kurulu temsilen bir törende veya resmi bir yerde bulunmaları ve sayılarının ne olacağı Genel Kurulun alacağı karara bağlıydı (m. 103). İstifa eden bir milletvekilinin istifasının kabulü konusunda Genel Kurulun karar alması gerekmekteydi (m. 104). Meclis-i Mebusan tarafından alınan kararların nerede yayımlanacağı konusunda Nizamname-i Dâhili'nin 87. maddesi, bunların tutanak dergilerinde yayımlanacağı ve tutanakların da "Devletin Resmi Gazetesi ile" ilan edileceği hükmüne yer vermekteydi.

Heyet-i Ayan üyeleri ise doğrudan Padişah tarafından atanıp, Meclis-i Mebusan'ın alacağı kararlar üzerinde Padişah adına görev icra eden bir vesayet organı olarak tasarlanmıştı. Kanun-u Esasi'nin 64. maddesinde; *"Heyeti Âyan Heyeti Mebusandan verilen kavanin ve muvazene lâyihalarını tetkik ile eğer bunlarda esasen umuru diniyeye ve Zatı Hazreti Padişahinin hukuku seniyesini ve hürriyete ve Kanunu Esasi ahkâmına ve Devletin tamamiyeti mülkiyesine ve memleketin emniyeti dâhiliyesine ve vatanın esbabı müdafaa ve muhafazasına ve adabı umumiyeye halel verir bir şey görür ise mütalâasınınilâvesile ya kat'iyenred veyahut tâdil ve tashih olunmak üzere Heyeti Mebusana iade eder ve kabul ettiği lâyihaları tasdik ile Makamı Sadarete arzeyler ve Heyete takdim olunan arzuhallerıbittektik lüzum görür ise ilâvei mütalâa ile beraber Makamı Sadarete takdim eder"* hükmünde açıkça belirtildiği üzere, Heyet-i Ayan'ın temel fonksiyonu Padişah adına hareket ederek Meclis-i Mebusan'ın kararlarını onaylamak, düzeltmek veya reddetmektir. İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı 56 birleşim yaptıktan sonra 28 Haziran 1877 tarihinde görevi sona ermiştir. İkinci devre Meclis-i Mebusan'ı bu gelişmeler sonunda, 14 Şubat 1878'de toplantı hâlinde iken, Padişah II. Abdülhamid tarafından meclisin kapatıldığını bildiren iradesinin okunması ile sona ermiştir.[363] Bu iradede *"işlerin daha seri yapılabilmesi için"* meclisin tatil edildiği belirtilerek[364], Yücekök'ün, "lastik damga parlamentosu" olarak nitelendirdiği parlamento miadını doldurmuş olmaktaydı.[365]

---

[363] Tanör, *"Meclis-i Umumi genel olarak ve tek başına bir yasama erki veya organı değildir, ama sıkı kayıtlarla da olsa yasama faaliyetine katılma hakkına sahiptir. İlk Osmanlı parlamentosu istediğini yasalaştırabilen bir organ değilse bile, istemediğini yasalaştırmayan bir yapıya sahiptir"* sözleriyle, parlamentonun engelleme gücünü vurgulamaktadır. Bkz. TANÖR (141), s. 141.

[364] OĞUZ (2014), s. 50-51; İhsan EZHERLİ (1992), **Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1992) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara, s. 167-168.

[365] YÜCEKÖK (1983), s. 81.

2. II. Meşrutiyetin İlanı ve 1909 Kanun-u Esasi Değişiklikleri

1908'de II. Meşrutiyet'in ilan edilmesiyle parlamento yeniden açılmıştır. Padişahın yetkilerinin kısılması ve parlamento ağırlıklı bir anayasal düzenin inşası bunun ilk adımı olmuştur. Nitekim Kanun-u Esasi'de 1909 yılında yapılan değişikliklerle Padişahın yetkileri önemli ölçüde kısıtlanıp, parlamenter hükümet sistemi tam anlamıyla kurulmuştur.[366]

1909 değişiklikleri ile parlamentonun yetkilerinde önemli değişiklikler yapılmış ve parlamentonun alacağı kararların kapsamı genişletilmiştir. [367] Meclis-i Mebusan'ın, birinci ve ikinci başkanlarının, yapılacak "seçimle" kararlaştırılması; hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğunu sağlamak üzere "gensoru önergesi" verebilmesi ve "güvenoyu"na başvurarak karar alması parlamento açısından bakıldığında önemli yetkiler olarak düzenlenmiştir. Bu hükümler doğrultusunda, Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde ilk defa 13 Ocak 1909 tarihinde güvenoyu usulüne başvurulmuş, Sadrazam Kamil Paşa, hükümeti adına güven isteminde bulunmuş ve parlamentoda yapılan oylama sonucu hükümete güvenoyu verilmiştir. Ancak daha sonraki tarihlerde verilen gensoru önergesi sonucu yapılan güven oylamasında, Kamil Paşa hükümeti verilen güvensizlik oylarıyla (8'e karşı 198 oy ile) "düşürülen ilk hükümet" olmuştur.[368] 27 Nisan 1909'da ise Meclis-i Umumi yaptığı toplantıda aldığı karar ile II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesine ve yerine Mehmet Reşat'ın tahta çıkmasına karar vermiştir.[369]

II. Meşrutiyet döneminin en uzun ömürlü Meclisi olan 1914 Meclis-i Mebusan'ı, Birinci Dünya Savaşı sürecinde, 14 Mayıs 1914 tarihinde açılmış, 21 Aralık 1918 tarihine kadar yaklaşık dört buçuk yıl içerisinde toplam 310 toplantı gerçekleştirmiştir. Ancak bu Meclis de yasama

---

[366] AHMAD (2006), s. 69.

[367] *"MADDE 36.- Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda Devlet bir muhataradan veya emniyeti umumiyeyi halelden vikaye için bir zaruret mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzûm görünecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde Kanunu Esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere Heyeti Vükelâ tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karara kadar ba iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir."* 1876 Kanun-u Esasi ile meclislerin tatil veya fesih yoluyla devre dışı bırakıldığı dönemlerde ya da olağan tatiller nedeniyle toplantı halinde bulunamadığı zamanlarda, Kanun-u Esasi'nin 36. maddesinde belirtilen şartların bulunması koşuluyla, "kanun-ı muvakkat" çıkarılması yoluna gidilebilmekteydi. Ayrıca Meclisin kapalı olduğu dönemde padişah tarafından nizamnameler, talimatnameler ve kararnameler de çıkarılmaktaydı. Bu evrede parlamento bulunmadığı için parlamentonun "karar" adı altında bir işlem yapması ve bu konuda usul ve biçim kurallarının uygulama imkânı bulunmamaktaydı. Bu durumda parlamento kararı ile yapılacak işlemlerin kanun-ı muvakkat usulüyle gerçekleşmesi söz konusu olmaktaydı. Bu konuda kapsamlı olarak bkz. Seda ÖRSTEN ESİRGEN (2017), **Osmanlı Devleti'nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 41, 69-80.

[368] İBA (2018), Türk Anayasa Hukuku, s. 39.

[369] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku**,** s. 57-59.

dönemini tamamlayamadan, 1908 ve 1912 yıllarında olduğu gibi fesih kurumunun işletilmesi suretiyle sonlandırılmıştır.[370]

Son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı, ilk toplantısını 12 Ocak 1920 tarihinde yapmıştır. Meclis, "Misak-ı Milli (Ahd-ı Milli)"yi 22 Ocak 1920 tarihli gizli oturumunda ele almış, 28 Ocak'ta yaptığı gizli oturumunda kabul etmiştir.[371] Bu anlamda son Osmanlı Meclis-i Mebusan'ın yaptığı son hukuki işlemlerinden, en önemlisi olarak kabul edilebilecek "Misak-ı Milli" bir parlamento kararıdır. Bu karar 17 Şubat 1920 tarihinde yayımlanmış ve yabancı parlamentolara gönderilmesi kararı verilmiştir. İstanbul'un 16 Mart 1920'de resmen işgal edilmesinden iki gün sonra, yani 18 Mart 1920'de son toplantısını yapan Meclis-i Mebusan, "*mebusluk vazifesinin yapılmasında emniyet verici bir halin gelmesine kadar*" çalışmalarına ara verdiği yönünde parlamento kararı almıştır. Zaten bu kararın alınmasından kısa bir süre sonra, Meclis-i Mebusan 11 Nisan 1920 tarihinde Padişah Vahdettin tarafından dağıtılmış ve Meclisin görevi son bulmuştur.[372]

B. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Açılması ve 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Dönemi

İstanbul Meclisi'nin görev yapamayacak duruma gelmesi üzerine, Ankara'da Temsilciler Kurulu (Heyet-i Temsiliye)[373] oluşturulması kararı alınmıştır. Mustafa Kemal Paşa'nın hedefi bir kurucu meclisin oluşturulması ve bu meclisin de *"selahiyeti fevkaladeyi haiz bir meclis"* olmasıydı. Ancak yapılan tartışmalar sonrasında kurucu meclis adının kullanılmadığı görülmektedir.[374] Goloğlu, 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi'nin açılışını haklı olarak, "Üçüncü Meşrutiyet" döneminin başlangıcı olarak nitelendirmiştir.[375]

---

[370] Kenan OLGUN (2011), "Türkiye'de Cumhuriyetin İlanından 1950'ye Genel Seçim Uygulamaları", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 79, s. 8.

[371] Burak ÇELİK (2002), **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, Beta Basım Yayım, İstanbul, s. 20.

[372] OLGUN (2011), s. 10; ÇELİK (2002), s. 25-26; **Türk Parlamento Tarihi-Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. DÖNEM 1919-1923, I. Cilt** (1994), Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 4, Ankara, s. 23-24.

[373] Heyeti Temsiliye Sivas'ta yaptığı toplantıda şu kararları almıştır: *"Heyeti Temsiliye başkaca, millî teşkilatın askerî kadrolar tarafından yönetilmesi, bu konuda mülkî memurlardan da yararlanılması, kendisinden kuşku duyulan bazı vali ve mutasarrıfların değiştirilmeleri için hükümet nezdinde girişimlerde bulunulması, değiştirilmedikleri takdirde millî kuvvetler tarafından görev yapmaktan alıkonulmaları, İstanbul Hükümetinin iller ve kolordulara ödenek göndermemesi halinde giderlerin ne şekilde karşılanacağı ve Mebusan Meclisi toplandıktan bir süre sonra Padişah tarafından kapatıldığı takdirde ne gibi önlemler alınacağı üzerinde durulmuş ve görüşmeler sonunda çoğunluk kazanan düşünceler doğrultusunda gerekli kararları almıştır."* Bkz. **Türk Parlamento Tarihi-Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. DÖNEM 1919-1923, I. Cilt** (1994), s. 21-22.

[374] TANÖR (2017), s. 230. Padişah tarafından kapatıldığı takdirde ne gibi önlemler alınacağı üzerinde durulmuş ve görüşmeler sonunda çoğunluk kazanan düşünceler doğrultusunda gerekli kararları almıştır.

[375] Mahmut GOLOĞLU (2014), **Üçüncü Meşrutiyet Birinci Büyük Millet Meclisi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Meclis, 23 Nisan 1920'de açılmış ve ilk toplantısını da aynı gün yapmıştır. Bu toplantıda *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin Sureti Teşekkülü Hakkındaki Heyeti Umumiye Kararı"* adında 1 Sayılı ilk kararını almıştır. Şu durumda bir parlamento kararı ile Meclis kurulmuş ve aynı zamanda yeni devletin temelleri atılmıştır. Devletin görev ve sorumlulukları Hey'eti Temsiliye'den alınarak Meclise devredilmiştir. Ayrıca, "Türkiye Büyük Millet Meclisi" adı da ilk kez kullanılarak resmileştirilmiştir.[376] Türkiye Büyük Millet Meclisi, yeni seçilen üyeler ve İstanbul Meclis-i Mebusan'ından katılan üyelerden oluşmuştur. Meclis, bir taraftan yeni bir devletin kuruluşunu ve bütünlüğünü sağlamak üzere, iç ve dış kuvvetlere karşı girişilen mücadeleleri yönetirken; diğer taraftan, adeta kurucu bir organ gibi yeni devletin siyasi ve hukuki kuruluşu gereçekleştirilmiştir. Milli egemenlik prensibi veya hâkimiyet gücü, milleti temsil etmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde toplanmıştır.[377]

TBMM, 400'e yakın milletvekilinden oluşuyordu. Parlamentoların işlevleri göz önüne alındığında milletlerarası meseleler ve müzakere en önemli başlıklar olarak beliriyordu. Önemli iç ve dış meseleler ile karşı karşıya bulunan bu Meclisin her şeyden önce içyapısında bir düzenin kurulması ve kalabalık genel kurulunun çalışmalarına yön verilmesi gerekiyordu. Gerçekten, bir yandan bağımsızlık savaşını yönetmek, öte yandan halkın toplumsal gelişimini ve ihtiyaçlarını düzenleyecek kuralları koymak yasama faaliyetinde bulunmak gibi önemli görevler ve ödevler yüklenmiş bir Mecliste 400'e yakın üyenin hep bir ağızdan konuşması kendisinden beklenen olumlu işleri yerine getirmesini zora sokuyordu. Nitekim Meclis görüşmeleri zaman zaman kesiliyor, çalışmasını bir düzen içinde yürütme güçlüğü ortaya çıkıyordu. Bunun en önemli sebebi Meclisin o sırada İçtüzükten yoksun olmasıydı. Genel Kurul görüşmelerinde ne zaman bir usul meselesi belirse milletvekilleri bunu çözmek için Mebusan Meclisi İçtüzük kurallarını dile getiriyorlar ve o Mecliste ortaya çıkmış parlamento teamüllerinden örnekler vererek işleyişi sağlıyorlardı. Çünkü Büyük Millet Meclisi'nde, İstanbul Mebusan Meclisi'nden gelmiş ve o Meclisin İçtüzük hükümlerini ve karar alma usullerini bilen 92 milletvekili bulunuyordu.[378]

---

[376] İlhan ARSEL (1965), **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları I**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 63. TANÖR (2017), s. 233. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 24 Nisan 1920 tarihinde kabul ettiği ilk kanun, Osmanlı'nın son Mebusan Meclisi'nde kabul edilmiş Ağnam Vergisi Kanunu (Ağnam Resmi Kanunu)'dur ki, TBMM bu verginin sürdürülmesine ilişkin kanunu kabul etmiştir. *"Ağnam resminin sabıkı misillü olarak dört misli olarak istifasına karar verildi. 24 Nisan 1336"* Resmi Gazete, 7 Şubat 1337, No: 1.

[377] Recai Galip OKANDAN (1961), "Milli Hakimiyet, Milli İrade Mefhumlarının Ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşlikat Hukukumuza Girişi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 27, Sayı: 1-4, s. 23; Recai Galip OKANDAN (1962), "Hükümranlık Kudreti Ve Buna Dahil Yetkiler Bakımından 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununun Hususiyetleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 28, Sayı: 2, s. 326-328.

[378] KARAMUSTAFAOĞLU (1965), s. 42. Bu konuda ayrıca bkz. Tarık Zafer TUNAYA (1964), **Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük**, Baha Matbaası, İstanbul, s. 74-75.

Meclise atfedilen değeri ve onun alacağı kararlar üzerine ülkenin kurtuluşuna verilen önemi göstermek üzere, Mustafa Kemal Paşa, TBMM'nin 24 Nisan 1920 tarihli birleşiminde, *"Nitekim olağanüstü durumlarda bütün milletler, ya yasama organını tatil edip yürütme organına geniş yetkiler verirler veya bütün milletin genel oyuna başvurarak kararlar alırlar…"* sözlerini dile getirmiş ve ülkenin içinde bulunduğu durum göz önüne alındığında, milletin bütün işlerinde Meclisin neden doğrudan vazifeli kılınması gerektiği vurgulanmıştır.[379] Bu konuşma üzerine TBMM Genel Kurulunda yaşanan tartışmalar, Birinci Meclisin olağanüstü yetkilere sahip bir Meclis olduğunu göstermiş ve peşi sıra kabul edilen kanunlar ve alınan kararlarla hükümet etme görevinin doğrudan Meclise ait olduğu açık bir şekilde benimsenmiştir.[380] Ancak Meclisin bu olağanüstü yetkilere haiz niteliği göz önüne alındığında, kurucu iktidar sıfatıyla hangi yetkileri kullanacağı ve hükümet yetkilerinin neler olacağı önem kazanmıştır. Bu vesileyle, hükümetin görevlerinin neler olduğu biçimlendirilmek üzere İcra Vekilleri Heyeti Tasarısı görüşülürken, "mesleki temsil"e dayalı bir Meclis oluşturulup oluşturulmayacağı tartışılmış, ancak reddedilmiştir. Böylece TBMM'nin bütün yetkilerinin bizzat kendisi tarafından alınacak kararlarla yürütüleceği kabul edilmiştir.[381]

---

[379] Ergun ÖZBUDUN (1992), **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, Ankara, s. 5. Meclisin, 24 Nisan 1920 tarihli dördüncü oturumunda yapılan oylamayla Mustafa Kemal Paşa Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı seçilmiş ve önemli kararlar alınmıştır: *"...Dördüncü oturum gizli olarak yapıldı. Beşinci oturum 17.30'da açıldı. Mustafa Kemal Paşa bu oturumda 120 reyden 110 rey alarak Meclis Başkanlığına seçildi. Celâlettin Arif Bey ikinci Reisliğe, Abdülhalim Çelebi de Birinci Reis Vekâletine seçildiler. Bu oturumda Türkiye Büyük Millet Meclisinin millet ve devletin kurtuluşunu hedef aldığına ve çalışmalarını bu yönde yapacağına ait bir tamim ve tebliğ hazırlanıp millete duyurulmasına ilişkin karar oybirliği ile kabul edildi…".* Bkz. İhsan EZHERLİ (1992), **Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920 - 1992) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877 - 1920)**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No: 54, s. 38. TBMM'nin bu dönem yaptığı kapalı toplantı (celse-i hafiye) tutanakları için bkz. **TBMM Gizli Celse Zabıtları** (1985), 24 Nisan 1920 - 21 Şubat 1921, Cilt: 1, (Devre: 1, İçtima: 1), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.

[380] *"...Meclisi aliniz hem icra ve hem de teşrii ile muvazzaftır"* ifadesiyle Meclise verilen değer vurgulanmıştır. Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 1, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 8, 01.05.1920, s. 158.

[381] İcra Vekilleri Heyeti Tasarısı'na ilişkin Encümen Tasarısının 8. maddesinde, Büyük Millet Meclisi'nin bütün yetkileri, *"Umum kavaninvazı, tadili, feshi, muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilanı gibi hukuk-u esasiye Büyük Millet Meclisine aittir"* denilerek meclisin görev ve yetkilerini belirlemiştir. Ancak bu hüküm üzerine alınan sözlerle Genel Kurulda tartışmalar yaşanmış, kimi vekiller, Meclisin üzerinde bir güç olmadığına göre Meclisin yetkilerini saymaya da gerek yoktur demişlerdir. Bu görüşler üzerine Mustafa Kemal Paşa söz alarak meclisin kullanacağı yetkileri belirlemenin önemini şu sözlerle açıklamıştır: *"... Onun için Meclisi Alinizin dahi salâhiyeti gayet bariz bir surette bütün milletçe bilinmek lâzımdır. Yoksa alelıtlak ve bilâkaydüşart kelimesi ile başlayan cümle Meclisi Alinizin salâhiyetini ifadeye kâfi değildir… halbuki Meclisi Aliniz ayni zamanda bir meclisi müessesan salâhiyetini haizdir. Mevcut Kanunu Esasiyi kaldırır, yerine yenisini koyabilir. Binaenaleyh bunu ifade etmezsek henüz mevaddının birçoğu cari olan Kanunu Esasiye göre Kanunu Esasiyi tebdile cesaret bulamayız. Bundan dolayı bunu ifade etmek lâzımdır ve bu zan olunduğu gibi Meclisi Alinizin salâhiyetini tahdit değil tevsi ediyor. Meclisi Alinizin bir de ayni zamanda bir de Meclisi müessesan mahiyetinde olduğunu dahi tamamen ispat ediyor. Ondan sonra muahede ve sulh akdi, vatan müdafaası ilânı yani ilânı harp gibi salâhiyetlerin mevcut olan Kanunu Esaside kime ait olduğu malumu Alinizdir. O kanuna göre kime aitse bu madde o aidiyeti izah eder. Halbuki zannediyorum ki milletin hakiki vekillerinden mürekkep olan Meclisi Aliniz artık bu salâhiyetleri bir şahsa bırakmak istemiyor. Kendi yapmak ve tamamen üzerine almak istiyor. Binaenaleyh bunu ifade etmek lâzımdır. Avni Bey diyorlar ki bunu lüzumu yoktur. Ancak vekillerin hukuk ve salâhiyetlerini tayin ve tahdit etmeli…".* Bkz. ÖZBUDUN (1992), s. 37-39.

25 Nisan 1920 tarihinde yapılan 3. birleşimin 5. oturumunda yapılan seçimle Türkiye'nin ilk hükümeti (İcra Encümeni) seçilmiş ve 26 Nisan 1920 tarihli 4. Birleşimde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 7 Sayılı kararıyla Meclisi Mebusan Nizamname-i Dâhilîsi'nin değiştirilerek uygulanması kabul edilmiştir.[382] Ancak bu İçtüzüğün kabul edilmesi öncesinde TBMM'nin çalışma düzeninin İçtüzükle değil, bir kanunla düzenlenmesi girişimi söz konusudur. Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan "Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye" başlığını taşıyan bu kanun tasarısı 22.08.1920 tarihinde Meclis tarafından reddedilmiştir.[383]

Kurtuluş Savaşı'nı da yürüten TBMM'nin, 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu ile meclis hükümetini benimsemesi, savaşın kazanılmasında Meclisin doğrudan aldığı kararların önemini ortaya koymuş ve bu kararların üstünlüğüne verilen önemi göstermiştir. Bu anlamda, kuvvetlerin yasama organında birleşmesi yürütme organına ikincil bir hüviyet vermiş, hatta adeta onun bir dairesi konumunda görülmesini sağlamış ve meclis kararlarındaki sayısal yoğunluk bunun göstergesi olmuştur. Nitekim yürütme işlemlerinin bizzat yasama organı tarafından asil sıfatıyla yerine getirilmesi, meclis kararlarındaki enflasyonda belirleyici olmuştur.[384] Bu döneme, parlamento kararları ile yargı organı ilişkisi açısından bakıldığında, olağanüstü yargı mercii olarak İstiklâl Mahkemeleri'nin kurulması önem taşımaktadır.[385] Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine TBMM kararı ile bu mahkemeler oluşturulmaktaydı. Bu mahkemeler üç üyeden oluşmakta ve üyeler milletvekilleri arasından oy çokluğuyla seçilmekteydi. Böylece İstiklâl Mahkemeleri, Meclisin aldığı bir karar ile kurulmaktaydı. Bu karara dayanak ise, TBMM'nin 29 Nisan 1920'de kabul ettiği "Hıyaneti Vataniye Kanunu" ile 11 Eylül 1920'de kabul ettiği "Firariler Hakkında Kanun"dur. Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi, 18 Eylül 1920 tarihinde, yargılama faaliyetini yerine getirmek üzere, 45 Numaralı "Muhtelif Menatıkta İstiklâl Mahkemeleri Teşkili" hakkında kararı almıştır.[386] Mahkemelerin dört aylık görevi sonrasında Ankara İstiklâl Mahkemesi dışında, bu dönem İstiklâl Mahkemeleri 17 Şubat 1921 tarih ve 97 sayılı TBMM kararıyla kapatılırken;

---

[382] TBMM, kanunların numaralandırılmasına ilişkin 14 Aralık 1920 tarihli 82 Sayılı Kararı ile artık kanunlara numara verilmesi usulünü düzenlemiştir. Bkz. EZHERLİ (1992), s. 39, 82. TBMM

[383] TANÖR (2017), s. 238-239.

[384] Ömer ANAYURT (1997), "1924 Anayasası'nda Meclis Yürütme İlişkileri", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi,** Cilt: XIII, Sayı: 39, s. 680-684.

[385] Velidedeoğlu, bu mahkemelere İstiklâl Mahkemesi adı verilmesini şöyle izah etmiştir: *"...Bu mercilere "İstiklâl Mahkemeleri" adı verilmişti. Çünkü vatanın kurtuluşu demek, Türk bağımsızlığının sağlanması demekti. Bu nedenle bir ihtilal meclisi olan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendi bünyesinden çıkarıp olağanüstü yetkilerle donattığı bu mahkemelere yukarıdaki adın verilmesi çok yerinde olmuştur."* Bkz. Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU (1974), **Sağsız Solsuz Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, s. 197.

[386] EZHERLİ (1992), s. 64.

Ankara İstiklâl Mahkemesi, 31 Temmuz 1922 tarihine kadar görevine devam etmiştir.[387] İstiklâl Mahkemeleri tarafından verilen hükümlerin tasdiki, ref'i ve affına ilişkin işlemler de TBMM kararı ile gerçekleştirilmiştir.[388]

Görüldüğü üzere, 23 Nisan 1920 tarihinde, Büyük Millet Meclisi açılıp çalışmalarına başladığında kabul edilmiş bir Anayasa mevcut değildir. Meclis aldığı kararlar ve kabul ettiği kanunlarla devleti yönetme yetkisini kullanmıştır. Bu, "yasama yetkisinin asliliği"nden kaynak bulan yetkisinin görünümü olmuştur. Zira "yasama yetkisinin asliliği" Anayasa'ya aykırı olmamak üzere ilk elden düzenleme yapma yetkisidir.[389] Bu durumda, bir Anayasa'nın kabul edilmemiş olması veya yürürlükte bir Anayasa'nın bulunmaması, "yasama yetkisinin asliliği"nin Anayasa'dan dahi kaynaklanmadığı veya var olmak için Anayasa'ya bile ihtiyaç duymadığı anlamını doğurmaktadır.[390]

20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nun[391] kabul edilmesiyle, Meclise yüklenen değer Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Meclise atfedilen önem, benimsenen hükümet sistemiyle birlikte temel belirleyici bir denkleme oturmuştur. Nitekim Türkiye'de anayasa tarihi anlatımında 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu pek çok açıdan farklılıkları bünyesinde barındırdığından, hükümet sistemi açısından da aynı şeyleri söylemek mümkündür. Öğretide 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu döneminde benimsenen hükümet sisteminin "meclis hükümeti sistemi" olduğu yönünde genel kabul görmüş bir yaklaşım bulunmaktadır. Kubalı, Tunaya, Okandan, Arsel, Aldıkaçtı, Başgil, Sabuncu, Eroğul, Gözler bu dönemin meclis hükümeti sisteminin tipik bir uygulaması olduğunu savunurken; Özbudun her ne kadar böyle bir kabul olsa

---

[387] *"…Ankara İstiklal Mahkemesi dışındaki mahkemelerin kaldırılmasından sonra firar, casusluk, gasp ve soygunculuğun yeniden arttığı, iç güvenliğin yeniden bozulmaya başladığı gerekçesiyle 23 Temmuz 1921 tarihli 140 numaralı Meclis Kararıyla Konya, Kastamonu ve Samsun'da birer İstiklal Mahkemesinin kurulmasına karar verildi. Daha sonra, 5 Ağustos 1921 tarihinde çıkarılan 144 numaralı Başkumandanlık Kanunu ile Meclis, yetkilerini Mustafa Kemal Paşa'ya devretti ve böylece kurulmuş olan mahkemeler de doğrudan Mustafa Kemal Paşa'ya bağlandı.*
Mustafa Kemal Paşa'nın gördüğü lüzum üzerine 8 Eylül 1921 tarihli Başkumandanlık tezkeresiyle Yozgat İstiklal Mahkemesi kuruldu ve Tekâlif-i Milliye Emirleri'ni uygulamayanların cezalandırılması konusu da İstiklal Mahkemelerinin görevleri arasına alındı. Buna ilaveten bu tarihten sonra istifa eden İstiklal Mahkemeleri üyelerinin yerine yeni üyelerin atanması da bizzat Başkumandan tarafından yapıldı. Mustafa Kemal Paşa'ya üç ay süre ile verilen Başkumandanlık vazifesi, aralıklarla üç defa uzatıldı; 20 Temmuz 1922'de kabul edilen 245 numaralı Kanunla da süresiz hâle getirildi.
31 Temmuz 1922 tarihinde 249 numaralı İstiklal Mehakimi Kanunu kabul edilip mahkemelerin görev ve yetkileri yeniden belirlenerek kısıtlandı. 1 Ağustos 1922 tarihli 274 numaralı Meclis Kararıyla da bu mahkemelerin faaliyetlerine son verildi…" Bkz. **İSTİKLAL MAHKEMELERİ** (2015), TBMM Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı Yayınları No: 1, Ankara, s. 2.

[388] 11 Ağustos 1337 tarih ve 149 sayılı "Ömer hakkındaki hükmün tasdikine dair TBMM Kararı" **TBMM Kavanin Mecmuası**, Cilt: 1, s. 458; 7 Temmuz 1337 tarih ve 135 sayılı "Nuri hakkındaki hükmün ref'ine dair TBMM Kararı", **TBMM Kavanin Mecmuası,** Cilt: 1, s. 444; 8 Teşrinisani 1337 tarih ve 188 sayılı "Şazi Efendinin affına dair TBMM Kararı", **TBMM Kavanin Mecmuası**, Cilt: 1, s. 458. Kararlar için bkz. ÇEKİÇ (2008), s. 85.

[389] ÖZBUDUN (2017), s. 211.

[390] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 628-630.

[391] 20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı "Teşkilâtı Esasiye Kanunu", Düstur, 3. Tertip, Cilt:1, s. 196-199.

da Meclisin olağanüstü karakteri, yürütme işlerinin Meclis tarafından değil de İcra Vekilleri Heyeti tarafından yapılması, İcra Vekilleri Heyeti'nin kolektif ve her bir vekilin bireysel siyasi sorumluluğunun bulunması, İcra Vekilleri Heyeti'nin hükümet programının bulunması, kanun yapma alanında büyük ölçüde İcra Vekilleri Heyeti'nin söz sahibi olması ve Mecliste siyasi çoğunluğa sahip olması gibi işleyiş koşulları göz önüne alındığında, meclis hükümeti sisteminden sapmalarla parlamenter sistemin niteliklerini sergilediğini belirtmektedir.[392]

TBMM bu dönemde önem arz eden pek çok karar almıştır. 12 Mart 1921 tarih ve 108 sayılı Karar ile İstiklâl Marşı'nı kabul etmiştir. İkinci TBMM döneminde Meclisin ilk işi aldığı kararla milletvekilleri için yemin metni kabul etmek olmuştur.[393] 13 Ekim 1923 tarih ve 27 sayılı Karar ile Ankara başkent olarak kabul edilmiştir. TBMM kararı ile orduya selam gönderilmesi kabul edilmiştir.[394] 30 Ekim 1922 tarih ve 307 sayılı "Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı"[395] ile saltanatın kaldırılması Meclis kararı ile alınmış; Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 1-2 Kasım 1922 tarih ve 308 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuk-u Hâkimiyet ve Hükümraninin Mümessil-i Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı"[396] ile saltanat ve hilafetin ayrılığı yoluna gidilerek, saltanat 16 Mart 1920'den itibaren kaldırılmıştır. Bu işlem, anayasa değişikliği hükmünde olmakla birlikte, bir kanun ile değil TBMM kararıyla alınmıştır.

---

[392] ÖZBUDUN (1992), s. 63-74; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 71. Okandan ise Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda 1923 yılında yapılan değişiklik ile Cumhuriyetin ilanına bağlı olarak artık klasik bir meclis hükümeti sisteminden söz etmenin mümkün olmadığını ve parlamenter sisteme doğru eğilimin gerçekleştiğini belirtmektedir. Bkz. OKANDAN (1961) s. 33.

[393] *"Vatan ve milletin selâmet ve saadetinden başka bir gaye takip etmeyeceğime ve miilletin bilâkaydüşart hâkimiyeti esasına sadık kalacağıma... Vallahi".* Bkz. **Tahlif Sureti Hakkında Heyeti Umumiye Kararı**, 1 Numaralı Karar, Yasama Dönemi: 2, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 1, 11.08.1923, s. 2-3.

[394] *"REİS — Tasnifi âra neticesine kadar bir takrir vardır. Onu okuyalım.*
4. — Muş Mebusu Hacı İlyas Sami Efendi ile arkadaşlarının, Kahramanı Ordumuza Büyük Millet Meclisinin şükran ve ihtiramatınm isal edilmesi hakkındaki takriri
Riyaseti Celileye Millî Mücadelemizi şu mesut neticeye isalde en mühim âmil ve müessir olup (Sevr) sahifei siyahini (Lozan) muahedei garrasına tahvil eden kahraman ordumuza Meclisi Millînin şükran ve ihtiramatının isal edilmesini Heyeti Celileye arz ve teklif ederiz. 13 Ağustos 1339
REİS — Efendim! Bu teklifi muvafık görenler lütfen el kaldırsın. (Müttefikan kabul sesleri) Müttefikan kabul edilmiştir efendim." Bkz. "**Millî mücahedenin mesut bir neticeye isalinde en mühim âmil olan ordumuza Meclisi Millinin şükran ve ihtiramatının isali hakkında"** 2 Numaralı Karar, Yasama Dönemi: 2, Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 3, 11.08.1923, s. 43.

[395] *"Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve Büyük Millet Meclisi Hükûmeti teşekkül ettiğine ve yeni Türkiye Hükûmetinin Osmanlı İmparatorluğu yerine kaim olup onun hududu millî dâhilinde yeni varisi olduğuna ve Teşkilât-ı Esasîye Kanunu ile hukuk-ı hükümrani milletin nefsine verildiğinden İstanbul'daki padişahlığın madum ve tarihe müntakil bulunduğuna ve İstanbul'da meşru bir hükûmet mevcut olmayıp İstanbul ve Civarının Büyük Millet Meclisine ait ve binaenaleyh oraların umuru idaresinin de Büyük Millet Meclisi memurlarına tevdi edilmesine ve Türk Hükûmetinin hakk-ı meşruu olan makam-ı Hilâfeti esir bulunduğu ecnebilerin elinden kurtaracağına karar verildi".* Bkz. Düstur, Tertip: 3, Cilt: 3, s. 149.

[396] *"Türkiye halkı, hakimiyet-i şahsiyeye müstenit olan İstanbul'daki şekl-i hükûmeti, 16 Mart 1336 (1920) dan itibaren ve ebediyyen tarihe müntakiladdeylemiştir."* Bkz. **Düstur**, Tertip: 3, Cilt: 3, s. 152.

TANÖR bu durumu haklı olarak, TBMM'nin bu dönem açısından sahip olduğu egemenlik yetkisi ve "karar alma"nın "kanun yapmak"tan daha basit usullere tabi olmasına dayandırmaktadır.[397]

Parlamentoculuk hareketleri açısından TBMM, olağanüstü koşullar ortamında, çalışmalarını süreklilik ilkesine göre "sürekli toplantı (müstemirren müçtemi)" ve "aralıksız çalışma (istimrar)" ilkelerine göre yürütmüştür.[398] TBMM'nin çıkardığı ilk kanunlardan olan 05.09.1920 tarih ve 18 sayılı "Nisab-ı Müzakere Kanunu" ile Meclisin aralıklı çalışması usulü terk edilmiştir. Bu doğrultuda, 1921 Anayasası'nın "madde-i münferide" başlıklı özel maddesinde bunun önemi vurgulanmak üzere, süreklilik ilkesinin benimsendiği açıkça ifade edilmiştir.[399] Bu dönemde, kanun ve karar tekniğine ilişkin konular arasında keskin bir ayrım yapılmamış; İstiklâl Mahkemeleri kararları üzerinde de Meclis çok farklı konularda karar alma yoluna gitmiştir. Öyle ki, parlamento işlemleri tekniği açısından bakıldığında, günümüzde kabul gören usullerle "kanun"-"parlamento kararı" ayrımının öngörülmediği görülmektedir. Norm koyma ve karar alma tekniği açısından "karar" belirli kişi ve durumlar hakkında parlamentonun bireysel işlemi; "kanun" ise düzenleyici işlemi olarak kullanılmıştır.[400] Bu dönemde, yukarıda zikredilen kararlar yanında, TBMM'nin belirli şahısların İstiklâl Madalyasıyla ödüllendirilmesine dair[401]; Meclis Başkanı'nın yaptığı konuşmaların yayımlanmasına ilişkin ve belirli kişiler ile orduya teşekkür edilmesine dair kararlar[402] da almıştır.

---

397 TANÖR (2017), s. 279.

398 İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 37-40.

399 "*Madde-i münferide*
İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren mer'i olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 eylül 1336 tarihli nisabı müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilâtı Esasiye kanunundaki 4 üncü, 5 inci, 6 ncı maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi aedi mürettebinin sülüsanı ekseriyetle karar verildiği takdirde ancak yeni intihaptan itibaren mer'iyül icra olacaktır."
Bkz. https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921ilkmetin/1921-ilkhali.pdf (18.04.2018).

400 ÇEKİÇ (2008), s. 86-87.

401 *"Afyon Karahisar ve Dumlupmar muharebelerinde fedakârlık gösteren 574 zabitin İstiklâl Madalyasiyle taltif edilmelerine dair îcra Vekilleri Heyeti Riyaseti tezkeresi"*ne bağlı olarak, 6 Teşrinisani 1338 tarih ve 310 Sayılı TBMM Kararı ile alınmıştır. **TBMM Tutanak Dergisi**, Birleşim: 133, Cilt: 1, 6.11.1338, s. 392-398. *"İstiklal Madalyası verilmesine dair TBMM'nin ilk kararı, Sakarya Savaşında fedakârlıkları görülen (234) subay hakkındaki 21 Eylül 1921 tarihli 175 sayılı karardır. Bu kararı, yine Sakarya Savaşma katılanlar olmak üzere 1 Kasım 1921 tarihli 185, 23 Ocak 1922 tarihli 221, 4 Şubat 1922 tarihli 225 sayılı kararlar izlemiş, 26 Ağustos - 9 Eylül 1922 arasındaki Büyük Taarruz ve Başkomutanlık Meydan Savaşında fedakârlıkları görülenler 12 Ekim 1922-29 Ocak 1923 arasında 294, 299, 304, 305 ve 310 sayılı kararlar verilmiştir. Bu tarihe kadar TBMM'nce kendilerine madalya verilmesi kararlaştırılanların sayısı 974 olup bunun 772'si Büyük Taarruzla başlayan savaşlara katılmış olanlar hakkındadır".* Bkz. **Türk Parlamento Tarihi-Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. DÖNEM 1919-1923**, **I. Cilt** (1994), s. 649; **TBMM Kavanin Mecmuası**: Devre 1. S. 454, 457 466, 467, 484, 485, 486, 48.

402 24 Nisan 1336 tarih ve 2 Sayılı **"Mustafa Kemal Paşa Hazretleri tarafından irat bulunan nutkun neşir ve tamimi hakkında"** TBMM Kararı, **TBMM Kavanin Mecmuası**, Cilt: 1, s. 411; 1 Eylül 1337 tarih ve 169 Sayılı **"Meclisin selam ve itimadının orduya tebliğine dair"** TBMM Kararı, **TBMM Kavanin Mecmuası**, Cilt: 1, s. 453.

C. 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) Dönemi

1924 Anayasası dönemi, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi özelliklerinin birlikte uygulama bulduğu bir dönemdir. Bu sebeple "karma hükümet sistemi" veya "kuvvetler birliği görevler ayrılığı" sistemi olarak da adlandırılmaktadır.[403] Nitekim 1924 Anayasası'nın 4, 5 ve 7. maddelerinde esas alınan meclis hâkimiyeti, "meclis hükümeti sistemi"nin özelliklerini yansıtmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa'nın 44, 45 ve 46. maddelerinde parlamentonun hükümete karşı güveni ve siyasi sorumluluk ilkeleri ise "parlamenter sistem"in özelliklerini yansıtmaktadır.

1924 Anayasası'nın 26. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri belirtilmiştir. Bu yetkiler; kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, devletlerle sözleşme, andlaşma ve barış yapmak, harb ilan etmek, devletin bütçe ve kesinhesap 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 değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmektir. Anayasa'nın 52. maddesinin son fıkrasına göre de, tüzüklerin kanunlara aykırılığının ileri sürülmesi durumunda bu konuda karar verme yetkisi de TBMM'ye aittir.

1924 Anayasası'na göre, kanun yapma ve karar alma gibi parlamentonun klasik işlemleri yanında, Anayasa'ya ve kanuna uygunluk denetimi ve kanun ve tüzükleri yorumlama yetkileri de TBMM'ye aittir. Görüldüğü üzere, bu işlemlerden kanunlar dışında, "tüzük"lerin denetimi görevi, her ne kadar yargısal nitelikli bir görev olsa da, TBMM'ye verilmiştir.[404] Ayrıca genel ve özel af ilanı; cezaların hafifletilmesi, değiştirilmesi ve ertelenmesi ve idam cezalarının yerine getirilmesi gibi görevleri TBMM "karar" biçiminde kullanmıştır. Bu yetkinin TBMM'ye ait olmasında, 1924 Anayasası'nın Meclis hâkimiyetini esas alan ve yürütmenin işlemlerini de Meclisin denetimine tabi tutan ve yargılama faaliyeti neticesi verilen kararlar üzerindeki tasarrufların karma model uygulamasından ileri geldiği görülmektedir.[405]

1924 Anayasa'nın 21. maddesinde yer alan, *"Meclis görüşmelerini İç tüzük hükümlerine göre yapar."* ifadesi, Meclisin bir İçtüzük çıkarmasına ve alınacak kararların usul ve şekil

[403] ÖZBUDUN (2017), s. 31-32; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 87-88; Selçuk ÖZÇELİK (1961), "Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 27, Sayı: 1-4, s. 35-36.
[404] 1924 Anayasası'nın 52. maddesinin 3. fıkrasına göre, *"Tüzüklerin kanunlara aykırılığı ileri sürüldükte bunun çözüm yeri Türkiye Büyük Millet Meclisidir."*
[405] ÇEKİÇ (2008), s. 89.

kurallarına temel oluşturmaktadır. Nitekim Anayasa'nın 20, 21 ve 22. maddelerinde açık bir şekilde İçtüzüğe atıf yapılarak, Meclisin bu konuda yöntemsel bir düzenlemeye sahip olması gerektiğine dayanak oluşturulmuştur. Bu doğrultuda 02.05.1927 tarihinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahilî Nizamnamesi" kabul edilmiştir. Bu İçtüzük, parlamento hukuku ve tarihi açısından "notlu İçtüzük" uygulamasına yer veren ilk ve son İçtüzük olmuştur.[406]

1924 Anayasası'nda öngörülen yasama yürütme ilişkileri ve siyasi denge araçları, Meclisin alacağı kararlar üzerinde belirleyici olmuştur. Özellikle Cumhurbaşkanının rolü bu dengede büyük önem taşımıştır. Cumhurbaşkanının Mecliste bulunması hakkında herhangi bir sınırlama olmaması, önemli konularda alınacak kararlarda özellikle Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'ün Mecliste bizzat bulunması, milletvekilleri üzerinde sahip olduğu karizmatik iktidarı, onların kendisine bağlı bir şekilde hareket etmelerine yön vermiştir. Bu dönemde, Meclis Başkanının ve Başkanlık Divanının tutumu ve uygulamalarının, alınacak kararların seyrini etkilediği görülmektedir. Nitekim bu görevleri icra edenlerin hükümetin temsilcisi gibi hareket etmeleri, alınan kararlar üzerinde belirleyici olmuştur. Öte yandan, 1924 Anayasası'nda meclis, hükümet üzerinde denetim araçlarına sahip olsa da bu usullerin işletilerek bir karar alınması noktasında netice vermesi mümkün olmamıştır. Özellikle dış politika konularında karşılık bulan "genel görüşme", İçtüzük uyarınca görüşmesiz olarak karar verilen "gensoru" önergeleriyle denetim yollarının işletilmesi basit engelleme girişimleri olarak ortaya çıkmıştır.[407]

Bu dönemde parlamentonun egemenliği anlayışına bağlı olarak, Meclisin çalışmalarının yürütülmesinde süreklilik ilkesi benimsenmiştir. Yürütme fonksiyonu açısından ise bu konuda açık bir belirleme yoluna gidilmemiştir. Kaldı ki böyle bir düzenleme yapılmasına gerek de bulunmamaktadır. Nitekim yürütme fonksiyonu, yasamaya kıyasla işlemlerin gerçekleştirilmesinde zaten sürekliliği gerektirmektedir. Ancak Anayasa'nın söz konusu hükümleri göz önüne alındığında, yürütme fonksiyonu da yasamada toplandığı için, yasamanın süreklilik (istimrar) esasına göre çalışması ve kararlarını da süreklilik esasına göre alması gereksinimi ve sonucu doğmuştur.[408]

1921 Anayasası dönemindeki kuruluş ve kurtuluş önlemlerinin, 1924 Anayasası döneminde sürdürüldüğü ve bu çerçevede önemli parlamento kararları alınmıştır. 1920 yılı

[406] İBA (2009), s. 243.
[407] ANAYURT (1997), s. 677-679.
[408] ANAYURT (1997), s. 686.

itibariyle TBMM kararıyla kurulan İstiklâl Mahkemeleri, 1924 Anayasası döneminde de kimi illerde yargılama faaliyetini sürdürmüştür.[409]

Ayrıca yargılama faaliyeti sonucu kesinleşen "ölüm cezaları"na ilişkin hükümler de bu dönem parlamento kararına konu işlemlerden olmuştur. Anayasa'nın 26. maddesine göre TBMM'nin görev ve yetkileri arasında, *"...mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek..."* yer almaktadır. Zira, bu dönemde, ölüm cezası hükümlerinin yerine getirilmesi, kanun ile değil "parlamento kararı" ile gerçekleştirilmekteydi.

1924 Anayasası döneminde, dünya ölçeğinde yaşanan siyasi gelişmeler ve II. Dünya Savaşı'nın etkisiyle parlamentoların yürütme organıyla ilişkileri ve parlamentonun dış siyaset konusundaki kararları önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle Almanya'ya karşı alınan kararlar buna örnek gösterilebilir. 2 Ağustos 1944 tarihinde TBMM olağanüstü toplantıya çağrılmıştır. Başbakan Şükrü Saraçoğlu tarafından bu toplantının başında, İngiltere'nin Almanya ile siyasi ve ekonomik bütün ilişkilerin kesilmesine dair talebi dile getirilmiştir. Bu talebin, bir savaş ilanı kararı olmasa da, konunun taşıdığı önem sebebiyle TBMM tarafından karara bağlanması gerektiği izah edilmiştir. Her ne kadar TBMM tarafından bir karar alınması yoluna başvurulması anayasal zorunluluk olmasa da, TBMM Genel Kurulunda yapılan açık oylama sonucu, Almanya ile ilişkilerin kesilmesi kararı alınmıştır. Burada dikkati çeken husus, tek parti iktidarı döneminde, meselenin TBMM gündemine taşınarak burada karar alınması yoluna başvurulmasıdır. Daha sonra, 23 Şubat 1945 tarihinde ise Almanya ve Japonya'ya savaş ilanına ilişkin hükümetin aldığı karar "TBMM'nin tasvibine arz edilmiştir". Hâlbuki 1924 Anayasası'na göre, savaş ilanı kararı (harp ilanı kararı) doğrudan TBMM'ye ait bir yetkidir. Çok partili siyasi hayata geçiş sonrasında, 1950 seçimleriyle Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle, 25 Temmuz 1950 tarihinde Kore'deki BM Komutanlığı emrine bir savaş birliği gönderilmesine hükümet tarafından karar verilmiş ve hükümetin bu kararı TBMM'nin onayına sunulmamıştır. Ancak muhalefetin yoğun ısrarları sonucu, hükümetin siyasi sorumluluğuna yönelik açılan gensoru görüşmeleri sırasında verilen bir önerge sonucu "Meclis kararı"[410] olarak kabul edilmiş ve Resmi Gazete'de yayımlanarak şekil şartları yerine getirilmiştir.[411]

---

[409] Farklı tarihlerde altışar aylık uzatmalarla yaklaşık iki yıl görev yapan son iki mahkeme, 7 Mart 1927 tarihinde Meclisin aldığı karar ile kapatılmışlardır. Bundan sonra 1949 yılına kadar İstiklâl Mahkemesi kurulmamış; Takrir-i Sükûn Kanunu 4 Mart 1929 tarihine kadar yürürlükte kalmış; 4 Mayıs 1949 tarihinde çıkarılan 5384 numaralı "İstiklal Mehakimi Kanunu ile Tadillerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun" ile İstiklâl Mahkemeleri tamamen kaldırılmışlardır. Bkz. İSTİKLAL MAHKEMELERİ (2015), s. 4.

[410] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 9, Yasam Yılı: 1, Birleşim: 17, Karar No: 1705, 11.12.1950, Cilt: 3, Sayfa: 195-204, Resmî Gazete Tarih- Sayı: 28.12.1950-769.

[411] SOYSAL (1964), s. 108-110, 196-197.

Tek parti iktidarı döneminde Meclisin alacağı kararlarda ve denetim faaliyetindeki işleyiş açısından, 1923 ila 1946 yıllarına ilişkin evre önemli bir gösterge olmuştur. TBMM'de gerçekleştirilen görüşmeler sonucu, özellikle dış politika konusunda alınan kararların oybirliğiyle alındığı, Genel Kurulda yapılan konuşmaların lehte konuşmalar olduğu ve açık oy usulüyle oylamaların yapıldığı görülmektedir. TBMM'nin denetim faaliyetleri açısından bakıldığında ise, hükümetlerin kendi siyasi partileri tarafından parlamenter denetim araçları ile değil, parti organları içinde ve özellikle de partinin parlamentodaki grubuna bu faaliyetin havale edildiği ve dolayısıyla denetim işlevi sonucu bir karar alınması yoluna başvurulmadığı görülmektedir. Bu durum, 1950-1960 döneminde, parlamento çoğunluğunun tek parti döneminde olduğu gibi çoğunlukçu demokratik anlayışa dayalı oluşumu sebebiyle karar alma ve denetim faaliyetleri bakımından da benzer özellikleri yansıtmaktadır. Kazanılan oyun TBMM'de orantısız bir temsile yol açmasına neden olan seçim sistemi, parlamento çalışmalarında da çoğunlukçu bir anlayışın doğmasına yol açmıştır. Hükümet üzerinde denetim faaliyetinin yerine getirilememiş ve yapılan İçtüzük değişikliğiyle muhalefetin denetim olanakları önemli ölçüde kısıtlanmış ve son olarak 18 Nisan 1960 tarihinde Tahkikat Komsiyonu[412] kurulması kararı alınmıştır. Bu Komisyonun kurulmasına

[412] *"Cumhuriyet Halk Partisinin yıkıcı, gayrimeşru ve kanun dışı faaliyetlerinin memleket sathında cereyan tarzı ve bunların mahiyetinin nelerden ibaret olduğunu tahkik, tesbit ve memleketin her tarafında yaygın bir halde görülen kanun dışı siyasi faaliyetlersin muhtelif sebeplerine intikal etmek, matbuat meselesi ile adlî ve idari mevzuatın ne suretle tatbik edilmekte olduğunu tetkik eylemek üzere Meclis tahkikatı açılmasına dair"* 18.04.1960 tarih ve 2247 sayılı TBMM Kararı alınmıştır. Bu kararda şunlar yer almaktadır:
"Cumhuriyet Halk Partisinin:
A) Meşru iktidarı, alelûmum Devlet vazifelilerini, Türk kadınlarını, dost ve müttefiklerimizi en iğrenç isnatlarla kötüleme usulleri de dâhil olmak üzere, çeşitli gayrimeşru ve kanun dışı yollarla halkı kanunları ihlâle, kanuni tedbirlere karşı mukavemete, Hükümete, idari ve adlî mercilere karşı galeyana ve fiilî tecavüzlere teşvik ve tahrik etmek,
B) Müsait telâkki ettikleri mahallerde kendi partilerine mensup bâzı şahısları silâhlandırmak suretiyle iktidar partisinin mensup ve taraftarları aleyhine münferit veya toplu şekilde baskı yapmaya ve suç işletmeye teşvik suretiyle memlekette kanlı kardeş kavgalarına müncer olan tertiplere başvurmak,
C) Orduyu siyasete karıştırma teşebbüsleri de dâhil olmak üzere, memleketin emniyet ve asayişini korumakla vazifeli olanları çeşitli propaganda, baskı ve vâitler yolu ile vazifelerini ifadan alıkoymaya cüret ve teşebbüs etmek,
Ç) Bizim Radyo namındaki komünist radyosunu Halk Partisine ait bir radyo olarak göstermek suretiyle halkı bu yayınlan dinlemeye sevk etmek ve umumi efkârı bu, vahîm neşriyatın zararlı tesirlerine mâruz bırakmak,
D) Bütün bu kanun dışı faaliyetlerini umumi efkâra karşı haklı gösterebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisinin, onun itimadına mazhar Hükümetin meşruiyetinden halkı şüpheye düşürecek ve bundan da ileri olarak, gelecek seçimlerin de meşruiyetini şimdiden muallel imiş gibi göstererek kurulmuş ve kurulacak İktidarlar aleyhine vatandaşları gayrimeşru yollarla tahrik etmek suretiyle itimatsızlığa ve huzursuzluğa sevk etmek,
E) Hücre teşkilâtı ile işliyen gizli kollar kurmaya çalışarak, yukarda mâruz faaliyetleri daha müessir bir hale getirmek, Suretleriyle giriştiği yıkıcı, kanun dışı ve gayrimeşru faaliyetleriyle;
F) Aynı maksat ve gayelerle ve neşir yolu ile faaliyette bulunarak, Cumhuriyetimizin ve genç demokrasimizin fikrî ve mânevi temellerini tahribeden, Devletin ve cemiyetin ana müesseselerini şantaj, baskı ve tehdit suretiyle işlemez bir hale getirmek, hakikatleri tahrif etmek, yalan neşriyatta bulunmak suretiyle memleketin siyasi, iktisadi, malî, içtimai hayatını tehlikeye mâruz bırakan bir kısım basının; Bünyesini, çalışma tarz ve metotlarını ve kanunlar muvacehesindeki tutumunu ve bu kanunları işlemez hale getirmek hususundaki gayrimeşru faaliyetlerinin ve yukardan beri tafsilâtı ile arz edilen ahvalin önlenmesini gayrimümkün kılmakta olan sebeplerin mahiyetini tetkik ederek elde edeceği neticeleri Türkive Büyük Millet Meclisine bildirmek üzere, Dahilî Nizamnamenin 177 nci maddesi hükümlerine göre 15 kişilik bir tahkikat encümeni kurulmasına; bu encümenin Türkiye Büyük Millet Meclisinden veya adlî mercilerden ayrıca karar istihsaline lüzum olmaksızın, Dahilî Nizamnamenin 16 nci babında yer almış bütün

ilişkin karar önemli tepkilere yol açmış, 27 Mayıs 1960'ta gerçekleştirilen askeri darbenin gerekçeleri arasında yer almıştır.[413]

1924 Anayasası döneminde, diğer Anayasa dönemlerinden farklı olarak TBMM, "yasama yorumu" adı altında işlemler yapmıştır. Yorumlama yetkisi, kanun gibi objektif bir işlemi doğurmakta, TBMM bu işlemle her kişiye ve her olaya yönelik olmak üzere iradesini açıklamaktadır.[414]

1924 Anayasası'nın 26. maddesinde *"...kanunları yorumlamak..."* yetkisinin TBMM'ye ait olduğu belirtilmiştir. TBMM bu yetkiyi, "yasama yorumu"[415] veya "meclis yorumu"[416] (teşrii tefsir) [417] adı altında, kullanmaktaydı. Kanun hükümlerinin belirsiz olması ve hükmün anlaşılamaması ve yoruma açık olması durumunda, anlamının ortaya çıkarılması yani yorumlanması gerekmektedir.[418] 1924 Anayasası döneminde bunu gerçekleştirmek üzere "yasama yorumu" yoluna gidilmekte ve bu işlem "parlamento kararı" usulüyle sağlanmaktaydı. Ancak bu işlem, norm koyma yetkisine bağlı bir yorumlama yetkisi olduğu için, kanunlar gibi uyulması zorunlu işlemlerdir. Kesin hüküm teşkil eden kararlar dışında kalan bütün meselelerde mahkemeler ve yüksek mahkemeler bu kararları dikkate almak zorundaydılar.[419] Yorumun, tamamlanmış ve kesin hüküm halini almış olaylara uygulanması, kazanılmış haklar bakımından yaratacağı sakınca dikkate alınarak, TBMM'nin 669 sayılı kararına karşı Danıştay tarafından verilen kararla korunmuştur.[420]

Yorum yoluna başvurma usulünde, talep doğrudan doğruya milletvekillerinden gelmekte veya ilgili kanunu icra etme yetkisine sahip Bakanlık tarafından Başbakanlık aracılığıyla TBMM'ye yöneltilmekteydi. Ayrıca yorum, alelade kanunlar hakkında istenebileceği gibi

---

salâhiyetlerle teçhiz olunmasına; tahkikatın selâmetle cn rey anını temin bakımından ve tahkikatın devamı müddetine maksur ve munhasır olmak üzre Türkiye'deki her türlü siyasi hareket ve faaliyetleri durdurma kararı da dâhil olmak üzere lüzumlu göreceği bilcümle tedbir ve kararları da ittihaz etmeye ve icabında Meclis dışında da faaliyette bulunmaya yetkili kılınmasına ve ayrıca mesaisini üç ayda ikmal etmesine,
Umumi Heyetin 18. IV. 1960 tarihli İnikadında karar verilmiştir."
Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, 18.04.1960, Dönem: 11, Birleşim: 58, Cilt: 13, s. 189-213.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc042/karartbmmc042/karartbmmc04202247.pdf (25.06.2018).

[413] TANÖR (2017), s. 350-367; Cem EROĞUL (1970), **Demokrat Parti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 170-173. Bu Komisyonun görev ve yetkilerine ilişkin farklı görüşler için bkz. Selin ESEN (2010), "18 Nisan 1960 Tarihli Tahkikat Komisyonu", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 267, s. 174-178.
[414] ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 362.
[415] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 90.
[416] TEZİÇ (2018), s. 97.
[417] Ali Himmet BERKİ (1958), "Teşrii Tefsir", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2, s. 53; ARSEL (1965), s. 328;
[418] BERKİ (1958), s. 59.
[419] BERKİ (1958), s. 53.
[420] Danıştay 5. Dairesi, 08.07.1949 tarih, 1949/2057 Sayılı Kararı, Kararlar Dergisi, 1950, Sayı: 46-49, s. 220. Karar için bkz. ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 362.

Anayasa hakkında da istenebilmekteydi.[421] Ancak bu durum önemli bir sakıncayı bünyesinde taşımaktaydı.[422] Zira TBMM'de büyük bir çoğunluğa sahip bir siyasi partinin basit bir çoğunluk kararına dayalı yorum kararı ile Anayasayı işlemez hale getirecek tasarruflar gerçekleştirmesi riski bulunmaktaydı.[423]

TBMM Dahilî Nizamnamesi uyarınca (m. 124/15), TBMM bir meseleye uygulanacak kuralın yorumu veya yoruma ihtiyaç bulunmadığı yönünde karar vermekte ve bu kararı "karar numarası" ile yayımlamaktadır. Yoruma ihtiyaç bulunmaması kararının sebebi, kanunun düzenleme yapmadığı bir hususa karşılık gelmekteyse, bu kararın meydana getirdiği sonuç yeni bir kanun yapılması ihtiyacıdır. Kaldı ki TBMM'ye yöneltilen pek çok yorum istemi olmasına rağmen, TBMM bunların hepsinde yorumlama yoluna gitmeyip, çok sayıda kararında "yorumun reddi" yönünde karar vermekteydi. Bu durumda herhangi bir yorum yapılmadığı için bunlar "yorum kararı" olarak kabul edilmemiştir.[424]

Parlamento kararlarının yayımı ile yürürlüğü ve bunlardan hangilerinin yayımlanacağı konusunda, ne 1924 Anayasası ne de TBMM Dahilî Nizamnamesi bir hükme yer vermiştir. Bu konuda, 23.05.1928 tarih ve 1332 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"[425] ile düzenleme getirilmiştir. Bu Kanun'un 1/A maddesine göre; *"Kanunlar, devletlerle münakit mukavele ve muahedelerle sair düveli akitler, inhisarı ve mali taahhüdü mutazammın mukaveye ve imtiyazlar, kanunların tefsiri, hususi af ilanı, cezaların tahfif veya tahvili veya tecili, tahkikat ve takibatı kanuniye icrası veya tecili idam hükümlerinin infazı gibi ammeyi alakadar eden Büyük Millet Meclisi kararları ve Meclis zabıtları"*nın Resmi Gazete'de yayımlanacağı belirtilmiştir. Bunlar arasında, *"ammeyi alakadar eden Büyük Millet*

---

[421] 16.05.1942 tarih 1284 sayılı TBMM Kararı.

[422] Yayla, Meclisin kanunları yorumlamasını "yargıya müdahale" ve "kanunların geriye yürümezliği ilkesi"ne aykırılık teşkil eden bir yetki ve uygulama olarak değerlendirmektedir. Bkz. Yıldızhan YAYLA (1986), **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 161.

[423] ARSEL (1965), s. 329. Bu dönemde TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik yasama sorumsuzluğu çerçevesinde Anayasa'nın yorumu yoluna gidilerek karar alınması sürecinin işletildiği görülmektedir. TBMM'nin 24.06.1957 tarih 2083 sayılı kararı dokunulmazlığın kaldırılması yönünde aldığı bir parlamento kararı olarak buna örnek gösterilebilir. Kırşehir milletvekili Osman Bölükbaşı'nın 12.06.1957 tarihli oturumda, iktidar partisi mensuplarına yönelik olarak dile getirdiği sözler doğrultusunda, *"Kırşehir Mebusu Osman Bölükbaşı'nın teşriî masuniyetinin kaldırılması hakkında Teşkilâtı Esasiye ve Adliye Encümenlerinden mürekkep Muhtelit Encümence hazırlanan aşağıda yazılı mazbata Umumi Heyetin 24.VI.1957 tarihli İnikadında kabul edilmiştir."* şeklindeki TBMM kararı ile dokunulmazlığın kaldırılması kararı almıştır. Bkz. 26.06.1957 tarih 9643 sayılı TBMM Kararı.

[424] BERKİ (1958), s. 54-57; ARSEL (1965), s. 329.

[425] 23.05.1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun, Resmî Gazete Tarih-Sayı: 04.06.1928-904, Yayımlandığı Düstur-Tertip: 3, Cilt: 9, Sayfa: 699. Bu Kanun, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 231. maddesiyle, 09.07.2018 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmış olup, aynı Kanunun Geçici 15. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeni bir düzenleme yapılıncaya kadar bu Kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği belirtilmiştir. Bunun üzerine 15.07.2018 tarihinde 10 sayılı "Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile yeniden düzenleme yapılmıştır. Bkz. Resmi Gazete Tarih-Sayı: 15.07.2018-30479.

Meclisi kararları" da sayılarak, kamuyu ilgilendiren şeklinde geniş anlamlar barındıran bir deyim kullanılmıştır. Bundan, TBMM tarafından "karar" adı altında alınan ve kamu siyasetini ilgilendiren meselelerin de Resmi Gazete'de yayımlanacağı sonucuna varmak mümkündür. Kaldı ki, Kanunun 1/A maddesinde sayılmadığı halde şu kararlar da Resmi Gazete'de yayımlanmıştır[426]:

"- Reis-i Cumhur seçilmesine dair karar.

- İcra Vekilleri Heyetine itimat beyan olduğu hakkında karar.

- Bir kanun maddesinin tefsirine mahal olmadığı yolundaki karar.

- TBMM'nin tatile girmesi hakkında karar.

- Dokunulmazlığın kaldırılmasının mümkün olmadığı yönünde karar.

- Belli şahıslara İstiklâl Madalyası verilmesi ve belli şahıslardaki İstiklâl Madalyalarının şeritlerinin renginin değiştirilmesine dair karar.

- İçtüzük değişikliği karar.

- Şura-yı Devlet'e üye seçimi hakkında karar.

- Başvekil tarafından yapılan nutkun basılıp dağıtılmasına dair karar."

TBMM tarafından alınan bu kararların yanında, 1924 Anayasası döneminde, TBMM'nin çeşitli ritüelleri uyguladığı görülmektedir. Bu ritüellerin başlaması ve yerleşmesinde TBMM Genel Kurulunda bütün üyelerin destek vermesiyle kararların alınması önem arz eden bir yön olmuştur.[427]

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 23.04.1920'den 25.05.1960 tarihine kadar geçen evrede, toplam 2249 parlamento kararı almış, 259 yasama yorumu kabul etmiştir. Milli Birlik Komitesi'nin çalışmaya başladığı 27.05.1960 tarihinden, Temsilciler Meclisi'nin toplandığı 06.01.1961 tarihine kadar 40 karar; Kurucu Meclis tarafından da 42 karar alınmıştır. Ayrıca, 1961 Anayasası'yla oluşturulan yasama organı tarafından çıkarılmaya başlanan kanunlara, "1"den başlamak üzere yeniden numara verilmesi; kararlara, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine ait olmak üzere ayrı ayrı numara verilmesi, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından 23.12.1961 tarihinde "1 numaralı Karar" olarak kabul edilmiştir. Millet Meclisi, 26.10.1961 tarihinden 12.09.1980 tarihine kadar 698 parlamento kararı kabul etmiştir.[428]

---

[426] Bu sayılanların yanında, Anayasa'da düzenlenen TBMM Başkanı ve Başkanvekilleri için yapılan seçim sonuçları (m. 25) ve TBMM Komisyonları için yapılan üye seçimleri birer "karar" olmalarına rağmen Resmi Gazete'de yayımlanmamışlardır. Bkz. ÇEKİÇ (2008), s. 92-93.

[427] TBMM Genel Kurulunda oybirliğiyle kabul edilen 1701 sayılı Karar (orduya selam kararı) buna örnektir. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 9, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 11, Cilt: 2, 27.07.1950, s. 214-215. Ayrıca bu konuda yapılan kapsamlı ve önemli bir çalışma bkz. Fahri BAKIRCI (2015), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, Ankara.

[428] EZHERLİ (1992), s. 122.

D. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası, organların fonksiyonlarından hareket ederek, egemenlik yetkisi kullanan organların fonksiyonlarını Anayasa'nın 4, 5, 6 ve 7. maddeleriyle açıklığa kavuşturmuştur. Anayasa ile fonksiyonların belirlenmesinde, yasama organı Anayasa'nın 5. maddesinde asli organ olarak "Yasama yetkisi" olarak düzenleme altına alınırken; Anayasa'nın 6. maddesiyle yürütme organı ise "Yürütme görevi" olarak düzenlemiştir.

Bu tercihe kavramsal olarak bakıldığında, "görev", faaliyetlerin bütününe karşılık gelirken; "yetki", faaliyetlerin konusundan öte, bu faaliyeti gerçekleştirecek olanda bulunması gereken unsurları ifade etmektedir.[429] Yürütmenin güçlendirilmesi anlayışı doğrultusunda Anayasa'da 1971 yılında yapılan değişiklikle, organların "görev" ve "yetki" olarak belirlenmesi konusunda bir değişiklik öngörülmemiştir. 1982 Anayasası'nda ise yürütmenin güçlendirilmesi eğilimine bağlı olarak yürütme hem "görev" hem de "yetki" olarak düzenlenmiştir.

1961 ve 1982 Anayasaları bakımından benzer bir yön, bu Anayasaların hazırlanışları sürecinde kurucu meclisler oluşturularak Anayasa yapımı yolunda ortaya çıkmıştır. Bunun yanında yasama ve yürütme organına ait bütün görev yetkiler ise 1 Sayılı Kanun uyarınca[430] Milli Birlik Komitesi (MBK) ve 2324 Sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca[431] Milli Güvenlik Konseyi (MGK) tarafından kullanılmıştır. Dolayısıyla, bu evrelerde parlamento kararına konu olan işlemler parlamento tarafından değil, MBK ve MGK tarafından kullanılmışlardır.[432]

1961 Anayasası, egemenlik yetkisini yalnızca parlamentoya değil, Anayasa'nın 4. maddesi uyarınca yetkili organlar eliyle kullanmaya özgülemiştir. 1924 Anayasası dönemine hâkim olan, egemenliğin tek temsilcisinin TBMM olduğu yönündeki anlayış, yerini kuvvetler ayrılığı ve egemenlik yetkisinin yetkili organlar aracılığıyla kullanılmasına bırakmıştır. Zira bu anlayış, millet iradesinin yalnızca parlamentoda toplandığı ve parlamentonun aldığı her kararın, demokratik olmayan nitelikleri taşısa bile meşru olarak kabul görmesini beraberinde getirmekteydi.[433] 1961

---

[429] GÜNEŞ (1965), s. 6, dipnot 2.

[430] *"Madde 1 — Millî Birlik Komitesi, yeni Anayasa ve Seçim Kanunu, demokratik usullere uygun olarak, kabul edilip buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisine iktidarı devredeceği tarihe kadar Türk Milleti adına hâkimiyet hakkını kullanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Teşkilâtı Esasiye Kanununa göre sahip olduğu bütün hak ve yetkiler, bu süre içinde, Millî Birlik Komitesine aittir."* Bkz. 12.06.1960 tarih ve 1 sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.06.1960-10525.

[431] *"MADDE 2. — Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisine, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak Milli Güvenlik Konseyince ve Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler de Milli Güvenlik Konseyi Başkam ve Devlet Başkanınca yerine getirilir ve kullanılır."* Bkz. 27.10.1980 tarih ve 2324 sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 28.10.1980-17145.

[432] Bülent TANÖR (2013), **İki Anayasa**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 3-17, 87-110.

[433] ARSEL (1965), s. 146-147.

Anayasası'nın 5. maddesinde hem yasama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı hem de bu yetkiyi kullanacak organın konu itibarıyla hangi fonksiyonu yerine getireceği belirtilmiştir. Dolayısıyla hem organik hem de fonksiyonel ölçüte dayanılmıştır. Nitekim 1961 Anayasası'nın 5. maddesinde, *"Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez."* hükmüyle bu açıklığa kavuşturulmuştur.

1924 Anayasası'nın 40. maddesinde, TBMM'nin "şahsiyeti maneviyesi"nden hareketle, parlamentonun tüzel kişiliğinin bulunduğu kabul edilirken; 1961 Anayasası bu meseleyi tartışma olmaktan çıkarmış, Meclisler organ olarak kabul görmüştür. Parlamento, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde vücut bularak Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca "Millet Meclisi" ve "Cumhuriyet Senatosu"ndan oluşmaktadır. İki meclisin yetkilerinde benzerlik olmakla birlikte, esas yetkiler Millet Meclisi'nde toplanmıştır.[434]

Anayasa'nın 63. maddesinin 2. fıkrasına göre, her iki Meclis ancak Anayasa'da belirtilen durumlarda "birlikte toplanabilirler, görüşme yapabilirler ve karar alabilirler". Ancak, örneğin yasama dokunulmazlığının kaldırılması konusunda karar almak gerekiyorsa, bu durum her iki Meclisin birlikte toplantı yaparak karar alacağı hallerden olmadığı için, bu konuda söz konusu üye hangi Meclisin üyesi ise kararı da yalnızca meclisin alması gerekmekteydi. Anayasa'nın 79. maddesinde *"... bir Meclis üyesi, kendi Meclisinin kararı olmadıkça..."* ifadesiyle bu durum teyit edilmekteydi.

1961 Anayasası döneminde Meclislerin birlikte çalışmaları istisna olup, kural Meclislerin ayrı ayrı çalışmasıydı. Meclislerin "birlikte toplantı" yapması Anayasa'da belirtilen hallerde gerçekleşmekteydi. Bu konuların ise özellikle parlamento kararı alınmasını gerektiren konulardan oluştuğu görülmektedir. Birlikte yapılacak toplantılarda, Anayasa'nın 84. maddesinin 3 ve 4. fıkraları uyarınca Millet Meclisi Başkanlık Divanı, Başkanlık Divanı görevini yerine getirmekteydi.

1961 Anayasası'nda, parlamento kararlarının yayımlanması konusunda açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bununla birlikte, Anayasa'nın 150. maddesinde İçtüzük değişikliği hakkında kararların Resmi Gazete'de yayımlanmalarından itibaren doksan gün içinde iptal davası açılabileceğine yer verilmişti. Bu doğrultuda, Meclis İçtüzüklerinin Resmi Gazete'de yayımlanma koşulunun, Anayasaya uygunluk denetimi bakımından bir dava koşulu olması sebebiyle Anayasa'da dolaylı olarak düzenlendiği söylenebilecektir. İçtüzük değişiklikleri ve İçtüzük dışında kalan diğer parlamento kararlarından hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı,

[434] ARSEL (1965), s. 176-177.

her bir Meclisin kendi içtüzüğüne göre belirlenmiştir. Öyle ki, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 157 ve 158. maddelerine göre, İçtüzük değişiklikleri Millet Meclisi kararı olarak Resmi Gazete'de yayımlanacaktır. Millet Meclisi'nin diğer kararlarından hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı ise Meclis Başkanlık Divanı tarafından çıkarılacak "yönetmelik"te belirtileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak bu yönetmelik çıkarılmamıştır. Cumhuriyet Senatosu kararlarının yayımlanması konusunda ise Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde herhangi bir hükme yer verilmemiştir. "TBMM Birleşik Toplantısı" kararlarının yayımlanması konusu ise "Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü"nün 27. maddesinde düzenlenmiştir. Bu İçtüzüğün 7, 8, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 25 ve 26. maddelerinde belirtilen kararların alınmakla ve çağrıların yapılmakla hemen hüküm ifade edeceği ve bu kararlara ilişkin olarak *"Birleşik Toplantı Başkanlığınca derhal Başbakanlığa gönderilerek Resmî Gazete'de ve Devlet yayın vasıtalariyle yayınlanması sağlanır."* hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa'ya göre, her iki Meclisin birlikte toplantı yaptığı haller de Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 27. maddesinde belirtilen haller olup, bunları şöyle sıralamak mümkündür:

- TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün hazırlanması,[435]

- Silahlı kuvvet kullanılmasına, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme,[436]

- Meclis soruşturması,[437]

- Cumhurbaşkanının seçimi,[438]

- Cumhurbaşkanının sorumluluğu,[439]

---

[435] Anayasa'nın 85. maddesi doğrultusunda 17.02.1965 tarihli TBMM birleşik toplantısında alınan 1 Sayılı Karar ile TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü kabul edilmiştir. Bkz. 1 Sayılı TBMM Birleşik Toplantısı Kararı, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.03.1965-11941.

[436] *"c) Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme*
Madde 66- Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hâli ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.
Bu izin için, Meclisler, birlikte toplanarak karar verirler."

[437] *"c) Meclis Soruşturması*
Madde 90- Başbakan veya Bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır.
Soruşturma, her iki Meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyonca yürütülür.
Yüce Divana sevk hususundaki karar birleşik toplantıda verilir…"

[438] *"I. Seçimi ve Tarafsızlığı*
Madde 95- Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir…"

[439] *"V. Sorumluluğu*

- Sıkıyönetim ve savaş hali,[440]

Bunların yanında, uygulamayla şekillenerek "Resmi Gazete'de yayımlanan Millet Meclisi kararları"na şunlar örnek gösterilebilir:[441]

- Bakanlar Kuruluna güvenoyu verilmesine dair kararlar,

- Meclis araştırması açılması ve bu amaçla kurulan komisyonun çalışma süresinin uzatılması kararları,

- Millet Meclisi üyeleri hakkında verilen yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararları,

- Anayasa Mahkemesi'ne ve Yüksek Hâkimler Kurulu'na asıl ve yedek üye seçimi kararları,

- Millet Meclisi'nin tatile girmesine ilişkin kararlar,

- Orduya Millet Meclisi'nin selamlarının iletilmesi kararları.

Ayrıca "Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhuriyet Senatosu kararları"ndan uygulamayla şekillenenlere şunlar örnek gösterilebilir:[442]

- Cumhuriyet Senatosu'nun tatile girmesine ilişkin kararlar,

- Anayasa Mahkemesi'ne ve Yüksek Hâkimler Kurulu'na asıl ve yedek üye seçimine yönelik kararlar,

- Orduya Cumhuriyet Senatosu'nun selamlarının iletilmesine dair kararlar.

Anayasa ve İçtüzük'te sayılan her iki Meclisin birlikte toplantı yaptığı haller dışında, "seçimlerin yenilenmesi kararı", Millet Meclisi seçimlerini yenilemek üzere yalnızca Millet Meclisi'ne tanınmış (AY. m. 69), Cumhuriyet Senatosu bakımından böyle bir yetki tanınmamıştır. Diğer taraftan, "savaş sebebiyle seçimlerin geri bırakılması" kararı ise bu işlemin "kanun" ile yapılması (AY. m. 74) şartına tabi tutulmuştur.

1924 Anayasası'ndan farklı olarak, 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde, *"...mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek..."* ifadesine yer verilmiş, parlamentonun iradesini açıklaması "karar vermek" şeklinde yer almıştır. Ancak burada her ne

---

Madde 99- Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır."

[440] *"b) Sıkıyönetim ve Savaş Hali*
Madde 124- (20.9.1971-1488) (29) Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dışdan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilân edebilir ve bunu hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar. Meclis, gerekli gördüğü zaman, sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi, tamamiyle de kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağırılır.
Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Bu kararlar Meclislerin Birleşik Toplantısında alınır..."

[441] ÇEKİÇ (2008), s. 78.

[442] ÇEKİÇ (2008), s. 78; PANTÜL/ YALÇIN (1982), s. 113-114.

kadar "karar vermek" deyimi kullanılması da, karar tekniği açısından bu işlemin parlamento kararı ile gerçekleştirileceği izlenimi yaratsa da Meclis bu işlemi parlamento kararıyla gerçekleştirmemiştir. Çünkü burada yer alan "karar vermek" deyimi, irade açıklamak anlamında kabul görmüş, TBMM bu işlemi "kanun" ile gerçekleştirmiştir. 1961 Anayasası'nın 64. maddesinin gerekçesinde bu konunun kanunla düzenleneceğine ilişkin bir hüküm yer almamakla birlikte, 05.03.1973 tarihli 584 sayılı TBMM kararı ile kabul edilen TBMM İçtüzüğünün, "Ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair kanun tasarıları ile genel veya özel af ilanını içeren kanun tasarı ve teklifleri" kenar başlığını taşıyan 92. maddesinde, Meclisin bu yetkisini ancak kanun ile kullanabileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla "parlamento kararı"-"kanun" ayrımı anayasal düzeyde ilk defa 1961 Anayasası'nın 1971 yılında yapılan değişiklik öncesi 64. maddesinin gerekçesinde yapılmıştır.[443]

1961 Anayasası ile getirilen bu düzenleme, 1982 Anayasası ile de benimsenmiş, 07.05.2004 tarih 5170 sayılı kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle ölüm cezası kaldırılana kadar yürürlüğünü sürdürmüş ve bu işlemin dayanağını teşkil eden hukuki işlem "parlamento kararı" değil "kanun" olmuştur. Çünkü bu işlemle, kişinin yaşam hakkı üzerinde bir tasarruf gerçekleştirilmektedir. Bu sebeple, söz konusu işlem parlamentonun iç çalışma düzenine ve parlamento ile diğer organlar arası ilişkilere yönelik bir işlem olmaması sebebiyle, parlamento kararı ile değil kanunla düzenleme altına alınmıştır.

[443] ÖZTÜRK (1971), s. 123-126; ÇEKİÇ (2008), s. 79.

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTO KARARLARI

I. PARLAMENTO KARARLARININ TABİ OLDUĞU AYRIMLAR

A. Normatif Dayanaklarına Göre Parlamento Kararları

Parlamento kararları normatif dayanaklarına göre, "Anayasa'da düzenlenen parlamento kararları", "İçtüzükte düzenlenen parlamento kararları" ve "diğer kanunlarda düzenlenen parlamento kararları" olmak üzere bir ayrıma tabi tutulabilir.[444]

Anayasa'nın 87. maddesinde ve diğer maddelerinde TBMM'nin görev ve yetkileri düzenlenirken, bu görev ve yetkiler arasında "kanun" ve "karar" biçiminde kabul edeceği işlemlere yer verilmekte; Anayasa'nın 95. maddesiyle de İçtüzüğün Anayasal dayanağı gösterilmektedir.

Anayasa'da yer alan "açık ve doğrudan uygulanabilme" kabiliyetindeki pek çok hüküm dışında, kanunların görüşülme usulleri de dâhil olmak üzere TBMM'nin bir konuya ilişkin iradesini açıklayacağı süreçler, yani usul ve şekil kuralları geneli itibariyle İçtüzük ile kimi durumlarda kanunlarla düzenlenmiş ve kimi durumlarda ise parlamento teamülleriyle şekillenmiştir. Dolayısıyla parlamento kararlarının dayanakları çeşitlilik arz etmekte, yani Anayasa, İçtüzük, kanun ve parlamento teamüllerinden[445] oluşabilmektedir.

Anayasa koyucunun konuya verdiği önem gereği kimi parlamento kararları doğrudan ve ayrıntılı hükümlerle Anayasa'da düzenlenmiştir.[446]

Anayasa'da düzenlenen parlamento kararları şunlardır:

- Anayasa'nın 74. maddesinin 5. fıkrasına göre "Kamu Başdenetçisinin seçimi" kararı.
- Anayasa'nın 78. maddesinin 1. fıkrasına göre savaş sebebiyle yeni seçimlerin yapılmasına imkân görülememesi durumunda, "seçimlerin bir yıl geriye bırakılması" kararı.

---

[444] ÇEKİÇ (2008), s. 104; NEZİROĞLU (2008), s. 256-261.

[445] Parlamento teamülleri bakımından bir liste oluşturmanın güçlüğü ve bu konudaki başlıca örneklere "Teamüllerin Parlamento Kararlarındaki Yeri ve Önemi" başlığında yer verildiğinden bu başlık altında tekrar sıralanmayacaktır.

[446] 6771 sayılı kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, Anayasa'da düzenleme altına alınan şu parlamento kararları ilga edilmiştir: Bir milletvekilinin altı ayı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca verilecek bir görevi kabul etmesi kararı (m. 82/2); Gensorunun gündeme alınıp alınmaması kararı (m. 99); Gensoru görüşmeleri sırasında verilen önergeler sonucu güvenoylaması kararı (m. 99/4); Başbakan ve Bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması kararı (m. 100/1); Başbakan ve Bakanlar hakkında açılan Meclis soruşturması sonucu Yüce Divan'a sevk kararı (m. 100/3); Cumhurbaşkanının vatana ihanet dolayısıyla suçlandırılması kararı (m. 105); Bakanlar Kurulunun göreve başlarken yapılan gövenoylaması kararı (m. 110); Başbakanın, görev sırasında güven istemi sonucu güvenoylaması kararı (m. 111); Olağanüstü halin, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatılması kararı (m. 121/1); Sıkıyönetim ilanına ilişkin kararın onaylanması veya sıkıyönetimin kaldırılması kararı (m. 122/1); Sıkıyönetimin süresinin uzatılması veya kısaltılması kararı (m. 122/1); Sıkıyönetim süresinin her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatılması kararı (m. 122/4).

- Anayasa'nın 78. maddesinin 3. fıkrasına göre TBMM üyeliklerinde üye tamsayısının yüzde beşini bulduğu oranda boşalma olması halinde, "ara seçime gidilmesi" kararı.

- Anayasa'nın 83. maddesinin 1. fıkrasına göre, TBMM üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşünceleri, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine, bunların "Meclis dışında tekrarlamaması ve açığa vurulmaması" kararı.

- Anayasa'nın 83. maddesinin 1. fıkrasına göre, TBMM üyelerinin "yasama dokunulmazlıklarının kaldırılması" kararı.

- Anayasa'nın 84. maddesinin 1. fıkrasına göre, "istifa eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi" kararı.

- Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrasına göre, "milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine" karar verilmesi.

- Anayasa'nın 84. maddesinin 4. fıkrasına göre, "Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi" kararı.

- Anayasa'nın 87 ve 92. maddelerinin 1. fıkralarına göre, "savaş ilanı" kararı,

- Anayasa'nın 92. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme" kararı.

- Anayasa'nın 93. maddesinin 2. fıkrasına göre, "tatil" kararı.

- Anayasa'nın 93. maddesinin 2. fıkrasına göre, "ara verme" kararı.

- Anayasa'nın 94. maddesine göre, "TBMM Başkanının seçimi" kararı.

- Anayasa'nın 94. maddesine göre, "TBMM Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi" kararı.

- Anayasa'nın 95. maddesine göre, "TBMM İçtüzüğünün kabul edilmesi" kararı.

- Anayasa'nın 97. maddesinin 2. fıkrasına göre, "TBMM'nin İçtüzük hükümlerine göre kapalı oturum yapması ve bu oturumlardaki görüşmelerin yayımı" kararı.

- Anayasa'nın 97. maddesinin 3. fıkrasına göre, "TBMM'deki açık görüşmelerin, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine yayımının Meclisce yasaklanması" kararı.

- Anayasa'nın 98. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Meclis araştırması açılması" kararı.

- Anayasa'nın 98. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Genel görüşme açılması" kararı,

- Anayasa'nın 105. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılması" kararı.

- Anayasa'nın 105. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı hakkında Yüce Divana sevk" kararı.

- Anayasa'nın 98. maddesinin 4. fıkrası ve 106. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla Meclis soruşturması açılması" kararı.

- Anayasa'nın 106. maddesinin 7. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında Yüce Divana sevk" kararı.
- Anayasa'nın 116. maddesinin 1. fıkrasına göre, "TBMM seçimlerinin yenilenmesi" kararı.
- Anayasa'nın 119. maddesinin 2. fıkrasına göre, "olağanüstü hal ilanının onaylanması ve kaldırılması" kararı.
- Anayasa'nın 119. maddesinin 3. fıkrasına göre, "TBMM'nin gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltma, uzatma veya olağanüstü hali kaldırma" kararı.
- Anayasa'nın 119. maddesinin 4. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanının talebiyle her defasında dört ayı geçmemek üzere olağanüstü hal süresini uzatma" kararı,
- Anayasa'nın 133. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun üyelerinin seçimi" kararı.
- Anayasa'nın 146. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Anayasa Mahkemesi'nin üç üyesinin seçimi" kararı.
- Anayasa'nın 159. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun yedi üyesinin seçimi" kararı.
- Anayasa'nın 166. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Kalkınma planlarının onaylanması, uygulanması, değiştirilmesi ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesi" kararı.

TBMM İçtüzüğünde düzenlenen parlamento kararları şunlardır:

- İçtüzüğün 5. maddesine göre, "TBMM'nin tatile girme kararı".
- İçtüzüğün 5. maddesine göre, "TBMM'nin 1 Temmuz'da tatile girmeyip çalışmalarına devam etmesi kararı".
- İçtüzüğün 6. maddesine göre, "TBMM'nin ara verme kararı".
- İçtüzüğün 7. maddesinin 5. fıkrasına göre, "TBMM'nin, çağrılı toplantı üzerine yapılan görüşmeden sonra çalışmalarına devam etme kararı".
- İçtüzüğün 9. maddesinin 2. fıkrasına göre, "kâtip üyelerin ve idare amirlerinin sayılarının arttırılması kararı".
- İçtüzüğün 10. maddesine göre, "TBMM Başkanı seçimi kararı".
- İçtüzüğün 11. maddesinin 3. fıkrasına göre, "TBMM Başkanlık Divanındaki kâtip üyeliklerle, idare amirlikleri için görev yerleri dağıtımı kararı".
- İçtüzüğün 11. maddesinin 4. fıkrasına göre, "TBMM Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi kararı".
- İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Danışma kurulunun toplanamaması veya oybirliğiyle tespit veya teklif yapamaması veya görüş bildirememesi siyasi parti gruplarının istemlerini doğrudan TBMM Genel Kuruluna götürmesi sonucu karar alınması".

- İçtüzüğün 20. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu dışında Komisyonların üye sayılarının belirlenmesi kararı".
- İçtüzüğün 20. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Komisyonlara üye seçimi kararı".
- İçtüzüğün 22. maddesinin 4. fıkrasına göre, "siyasi parti gruplarının oranlarında değişiklik olması sonucunda bunların bir komisyonda sahip oldukları üyeliklerin sayısının değişen oranlara göre yeniden belirlenmesi konusunda karar alınması".
- İçtüzüğün 25. maddesine göre, "hangi komisyonların tatil ve ara verme sırasında çalışmalarını sürdüreceği kararı".
- İçtüzüğün 37. maddesinin 1 ve 2. fıkralarına göre, "kanun tekliflerinin Komisyonlara havale edilmesinden kırk beş gün geçmesine rağmen sonuçlandırılamaması durumunda, doğrudan Genel Kurul gündemine alınması kararı".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 2. fıkrasına göre, "TBMM Genel Kurulu gündeminin 6. kısmında yer alan işler için haftanın belirli bir gününde belli bir süre ayrılmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 3. fıkrasına göre, "TBMM Genel Kurulu gündeminin 3 ve 4. kısımlarındaki seçim ve oylamalar için haftanın belirli bir gününün ayrılmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 5. fıkrasına göre, "TBMM Genel Kurul gündeminin 7. kısmındaki işlerin görüşme sırası için Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca karar alınması".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 8. fıkrasına göre, "Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hususun, Danışma Kurulunun görüşü alınarak Genel Kurulda konuşulmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 52. maddesinin 1 ve 2. fıkralarına göre, "Genel Kurula sevk edilen bir Komisyon raporu veya herhangi bir metnin dağıtımı tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmemesine rağmen gündemdeki kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi kararı".
- İçtüzüğün 54. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Genel Kurul toplantılarının hafta, gün ve saatlerinin değiştirilmesi ve diğer günlerde de toplantı yapılması kararı".
- İçtüzüğün 55. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Genel Kurulda, o birleşim için geçerli olmak kaydıyla ve sona ermek üzere olan işlerin tamamlanması amacıyla oturumun uzatılması kararı".
- İçtüzüğün 60. maddesinin 8. fıkrasına göre, "Genel Kurulda, konuşma sürelerinin değiştirilmesine ilişkin karar".
- İçtüzüğün 61. maddesinin 2. fıkrasına göre, "görüşme konusunun lehinde, aleyhinde ve üzerinde olmak üzere sırayla söz verilmesi kararı".

- İçtüzüğün 66. maddesinin 2. fıkrasına göre, "iki defa yapılan davete rağmen, konuya gelmeyen milletvekilinin, Başkanın teklifi üzerine aynı birleşimde o konu hakkında konuşmaktan men edilmesi kararı".
- İçtüzüğün 69. maddesinin 3. fıkrasına göre, "şahsına sataşılan veya ileri sürmüş olduğu görüşten farklı bir görüş kendisine atfolunan komisyon, siyasi parti grubu veya milletvekillerinin, açıklama yapmaları konusunda Başkanlıkça kendisine söz verilmemesine direnmesi üzerine alınan karar".
- İçtüzüğün 70. maddesinin 1. fıkrasına göre, "kapalı oturum yapılması kararı".
- İçtüzüğün 70. maddesinin 3. fıkrasına göre, "kapalı oturum görüşme tutanaklarının kâtip üyeler yerine, yeminli stenolar tarafından tutulması kararı".
- İçtüzüğün 70. maddesinin 6. fıkrasına göre, "kapalı oturumu gerektirmiş olan sebebin ortadan kalkması durumunda açık oturuma geçilmesi kararı".
- İçtüzüğün 71. maddesinin 2. fıkrasına göre, "kapalı oturum tutanakları ve özetlerinin, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçmeden yayınlanmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 72. maddesinin 2. fıkrasına göre, "görüşmelerin devam etmesi kararı".
- İçtüzüğün 72. maddesinin 3. fıkrasına göre, "gündeme alınan kanun tekliflerinin geri alınması kararı".
- İçtüzüğün 81. maddesinin 6. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi kararı".
- İçtüzüğün 83. maddesine göre, "Genel Kurulda bir maddenin diğerinden önce konuşulması kararı".
- İçtüzüğün 87. maddesinin 10. fıkrasına göre, "komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyonun geri istemesi durumunda karar verilmesi".
- İçtüzüğün 89. maddesinin 1. fıkrasına göre, "teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesi kararı".
- İçtüzüğün 91. maddesinin 1. fıkrasına göre, "kanun tekliflerinin temel kanun şeklinde bölümler halinde görüşülmesi kararı".
- İçtüzüğün 95. maddesine göre, "seçimlerin yenilenmesi kararı".
- İçtüzüğün 102. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Genel görüşme açılıp açılmaması kararı".
- İçtüzüğün 104. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Meclis araştırması açılıp açılmaması kararı".
- İçtüzüğün 105. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Meclis araştırma komisyonunun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği kararı".
- İçtüzüğün 108. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla Meclis soruşturması açılması kararı".

- İçtüzüğün 108. maddesinin 4. fıkrasına göre, "(6771 sayılı Kanunla Anayasa yapılan değişiklik sonucu) parlamenter hükümet sisteminde görev yapmış olan başbakanlar ve bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması kararı".
- İçtüzüğün 112. maddesinin 6. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında Yüce Divana sevk kararı".
- İçtüzüğün 114. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılıp açılmaması kararı".
- İçtüzüğün 114. maddesinin 11. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı hakkında Yüce Divana sevk kararı".
- İçtüzüğün 119. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun verdiği karar üzerine itiraz edilen dilekçeler hakkında verilecek kesin nitelikte karar".
- İçtüzüğün 126. maddesinin 1. fıkrasına göre, "olağanüstü hal ilanının onaylanması kararı".
- İçtüzüğün 126. maddesinin 2. fıkrasına göre, "olağanüstü halin süresini kısaltma, uzatma veya olağanüstü hali kaldırma kararı".
- İçtüzüğün 126. maddesinin 4. fıkrasına göre, "TBMM'nin her defasında dört ayı geçmemek üzere olağanüstü hal süresini uzatma kararı".
- İçtüzüğün 129. maddesine göre, "savaş ilanı kararı".
- İçtüzüğün 130. maddesine göre, "Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunması kararı".
- İçtüzüğün 133. maddesinin 2. fıkrasına göre, "bir milletvekilinin veya görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların dokunulmazlığının kaldırılması kararı".
- İçtüzüğün 136. maddesinin 1. fıkrasına göre, "TBMM üyeliğinden istifa eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesi kararı".
- İçtüzüğün 137. maddesinin 4. fıkrasına göre, "milletvekilliği ile bağdaşamayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesi kararı".
- İçtüzüğün 138. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin üyeliğinin düşmesi kararı".
- İçtüzüğün 139. maddesinin 4. fıkrasına göre, "açık oylama şekillerinden birine başvurulması kararı".
- İçtüzüğün 143. maddesinin 1. fıkrasına göre, "en az yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine açık oylama yapılması kararı".
- İçtüzüğün 147. maddesinin 2. fıkrasına göre, "en az yirmi milletvekilinin vereceği önerge üzerine gizli oylama yapılması kararı".

- İçtüzüğün 151. maddesinin 3. fıkrasına göre, "milletvekiline on günü aşan süre için izin verilmesi kararı".

- İçtüzüğün 154. maddesine göre, "bir yasama yılı içinde aralıksız olarak iki ay veya daha fazla izin almış olan milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilebilmesi kararı".

- İçtüzüğün 159. maddesine göre, "aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin o birleşimin sonuna kadar söz söylemesinin Başkanın teklifi üzerine yasaklanması kararı".

- İçtüzüğün 163. maddesinin 1. fıkrasına göre, "kınama ve geçici olarak Meclisten çıkarma cezası verilmesi kararı".

- İçtüzüğün 181. maddesine göre, "İçtüzükte değişiklik yapılması kararı".

Çeşitli Kanunlarla düzenlenen parlamento kararları şunlardır:

- 30.10.1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un [447] 2. maddesine göre, "kalkınma planının karara bağlanması".

- 31.10.1984 tarih ve 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'un[448] 4. maddesinin 2. fıkrasına göre, "yabancı bir devlet veya milletlerarası bir kuruluş tarafından verilen idari ve siyasi, ücretli herhangi bir işi veya görevi kabule karar verilmesi".

- 02.04.1987 tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un[449] 8. maddesine göre, "Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) Komisyonu tarafından hazırlanan rapora itiraz edilmesi üzerine rapor üzerinde açılan genel görüşmede KİT yönetim kurulunun ibra edilip edilmemesi kararı".

- 28.03.1990 tarih ve 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu'nun [450] 4. maddesine göre, dostluk grupları ve parlamentolararası birlik gruplarının kurulması; 6. maddesine göre, "yabancı parlamentolardan TBMM'ye yapılan ziyaret davetlerine uyup uymama kararı"; 8. maddesine göre, "Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların yaptıkları yurt dışı gezi, temas ve toplantılara TBMM'de grubu bulunan siyasi parti milletvekillerinin katılımı konusunda karar alınması"; 9. maddesine göre, "yabancı parlamentolar, Hükümetler, milletlerarası kurum, kurul veya kuruluşların, parlamento üyelerinin iştirakiyle düzenlenip, TBMM'de bir heyetle katılması istenilen kongre ve konferans gibi milletlerarası toplantılara katılıp katılmama konusunda karar alınması"; 10. maddesine

[447] Kanun Numarası: 3067, Kabul Tarihi: 30.10.1984, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.11.1984-18567, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 60.
[448] Kanun Numarası: 3069, Kabul Tarihi: 31.10.1984, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.11.1984-18587, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 24, Sayfa: 63.
[449] Kanun Numarası: 3346, Kabul Tarihi: 02.04.1987, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.04.1987-19426, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 26.
[450] Kanun Numarası: 3620, Kabul Tarihi: 28.03.1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.04.1990-20484, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 29, Sayfa: 73.

göre, "Türkiye'nin dış politikasını ilgilendiren konularda TBMM'den bir heyet gönderilmesi kararı".

- 05.12.1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun[451] 3. maddesine göre, "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun üye sayısının ve üyelerin Genel Kurul tarafından yapılacak seçimle belirlenmesi kararı".
- 15.04.2003 tarih ve 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu'nun[452] 2. maddesine göre, "Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun üye sayısının ve üyelerin Genel Kurul tarafından yapılacak seçimle belirlenmesi kararı".
- 25.02.2009 tarih ve 5840 sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu'nun[453] 2. maddesine göre, "Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun üye sayısının ve üyelerin Genel Kurul tarafından yapılacak seçimle belirlenmesi kararı".
- 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun[454] 13 ve 16. maddelerine göre "Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi kararı".
- 15.02.2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un[455] 35. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin seçimi kararı".
- 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. maddesine göre, "Kamu Başdenetçisinin seçimi kararı".
- 24.03.2016 tarih ve 6698 sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu[456] hükümlerine göre "Kişisel Verileri Koruma Kurulu üyelerinin seçimi kararı".

B. Kapsam ve Konularına Göre Parlamento Kararları

Parlamento kararlarının kapsamı ve konusundan hareket edildiğinde, çeşitli alt ayrımların yapılması mümkündür. Bunlardan ilki, "dar anlamda parlamento kararları" ve "geniş anlamda parlamento kararları" ayrımıdır.

"Dar anlamda parlamento kararları", Meclislerin kendi işleyiş esaslarını ve Meclis üyelerinin disiplin işlemlerini konu alan, yani Meclisin kamu düzenini sağlama amacı güden,

[451] Kanun Numarası: 3686, Kabul Tarihi: 05.12.1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 08.12.1990-20719, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 30, Sayfa: 45.
[452] Kanun Numarası: 4847, Kabul Tarihi: 15.04.2003, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.04.2002-25084, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 42.
[453] Kanun Numarası: 5840, Kabul Tarihi: 25.02.2009, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 24.03.2009-27179, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 48.
[454] Kanun Numarası: 6085, Kabul Tarihi: 03.12.2010, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.12.2010-27790, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 50.
[455] Kanun Numarası: 6112, Kabul Tarihi: 15.02.2011, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.03.2011-27863, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 50.
[456] Kanun Numarası: 6698, Kabul Tarihi: 24.03.2016, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih-Sayı: 07.04.2016-29677, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 57.

bireysel veya düzenleyici nitelik taşıyan kural ve kararlarıdır. Bu tür parlamento kararları, dar ve teknik ifadesiyle "parlamento içtüzük kuralları" olarak kabul edilen kararlardır.[457]

"Geniş anlamda parlamento kararları", yasama organının kendi çalışma düzeni ve çalışma prosedürü ile yasama meclislerinin kendi aralarında veya yürütme organıyla arasındaki ilişkileri düzenleyen "parlamento hukuku kuralları" olarak tanımlanmaktadır.[458]

İkinci ayrım ise, "içe dönük parlamento kararları" ve "dışa dönük parlamento kararları" şeklinde yapılan ayrımdır. Teziç, parlamento kararlarını konularına göre, "içe dönük parlamento kararları" ve "dışa dönük parlamento kararları" olmak üzere ikiye ayırmaktadır. "İçe dönük parlamento kararları" vatandaşlar için uyulması zorunlu kurallar içermemekte ve kanun olarak düzenlenememektedirler. Yasama organının özerk varlığı bunu gerektirmekte olup, içe dönük faaliyetlerin parlamento kararıyla düzenlenmesi Teziç'in haklı olarak vurguladığı biçimiyle, "yasamanın yasamaya karşı yetkisiz olduğu alan"[459] olarak karşılık bulmaktadır. O sebeple, TBMM bu konularda kanun ile düzenleme yapamayacaktır. Zira parlamentonun iç çalışma düzeni ve işleyişi ile ilgili konuları parlamento kararlarıyla düzenlemesi onun varlık nedeninin bir sonucu olup, aksi durum parlamentonun özerk düzenleme yetkisine müdahale sonucunu doğurabilecektir.[460] "Dışa dönük parlamento kararları" bakımından ise Anayasa'nın 119. maddesinde (6771 sayılı Kanun ile mülga 121. madde) düzenlenen Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilen "olağanüstü halin TBMM'nin onayına sunulması sonucu alınan karar" ve Anayasa'nın 166. maddesinde düzenlenen "kalkınma planlarının onaylanması kararı" gibi etkileri itibariyle temel hak ve özgürlükler üzerinde kimi sonuçlar doğurma potansiyeline sahip kararlardır. Bu yönü sebebiyle Teziç, bu işlemlerin parlamento kararı ile değil, "kanun" ile yapılması gerektiğini savunmaktadır.[461]

Özbudun ise, olağanüstü hal ilanının TBMM tarafından onanması kararıyla, vatandaşlar açısından doğrudan doğruya uyulması zorunlu hukuk kuralları ortaya çıkmadığını savunmaktadır. Çünkü olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanının maddi bakımdan "şart-işlem" olup, temel hak ve özgürlükler alanında tasarruf TBMM'nin bunu onama kararı ile değil, bunun sonucunda çıkarılan "kanun ve diğer işlemlerle" gerçekleştirildiğini savunmaktadır. Dolayısıyla Özbudun'a göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanını onama kararı ile doğrudan temel hak ve özgürlükler

[457] ANAYURT (2018), s. 577.
[458] ANAYURT (2018), s. 576.
[459] TEZİÇ (1988), s. 51.
[460] TEZİÇ (1989), s. 123-128.
[461] TEZİÇ (1988), s. 127.

sınırlandırılmamaktadır.[462] Anayasa Mahkemesi de 17.11.1970 tarihli kararında, sıkıyönetimin TBMM tarafından onanması kararının temel hak ve özgürlükler üzerinde kendiliğinden sınırlama sonucu doğurmadığını belirterek, Özbudun'un görüşleriyle aynı yönde şu gerekçelere yer vermiştir:

> *"...Sıkıyönetim kararını, Anayasa hak ve özgürlüklerini kendiliğinden kısıtlayan ve onları belli bir süre askıya alan bir işlem olarak değil de, Anayasa'nın 124. maddesinin son fıkrasında açıklanan, sıkıyönetim ve genel olarak savaş halinde hangi hükümlerin uygulanacağını ve işlemlerin nasıl yürütüleceğini, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağını veya durdurulacağını gösteren kanun'un ülkenin bir bölgesinde veya tümünde uygulama alanına konulması tasarrufu olarak nitelendirmek daha yerinde olur. Bakanlar Kurulu tarafından ilân edilen sıkıyönetim kararının yürürlükte kalabilmesi, daha doğrusu Anayasa hak ve özgürlüklerini kısıtlayan veya belli bir süre askıya alan kanun hükümlerinin uygulanmasına devam olunabilmesi için, araya bir şart tasarrufun girmesi yani organik bakımdan idarî olan sıkıyönetim ilânı kararının Türkiye Büyük Millet Meclisince onanması gerekmektedir."*[463]

Bu ayrımların yanında, kanımızca ileri sürülebilecek bir diğer ayrım ise, basit parlamento kararları" ve "nitelikli parlamento kararları" ayrımıdır.[464] Bu ayrım Federal Almanya'da, Anayasa Hukuku öğretisinde geliştirilen bir ayrımdır. Bu ayrımı Türkiye'de parlamento kararlarının sınıflandırılmasına uyarlamak mümkündür. "Basit parlamento kararları", TBMM'nin iç çalışma düzeni ve faaliyetlerine yönelik kararlarıdır. Bu kararlar Genel Kurulun belirli bir mesele üzerinde görüşmelerini sürdürürken aldığı kararlar olabileceği gibi, TBMM'nin kurumsal oluşumunda yer alan Genel Kurulun diğer birimlerle ilişkilerinden kaynak bulan kararlardan da oluşabilmektedir. Örneğin "usul hakkında görüşme sonucu alınan karar (İçt. m. 63)", "kınama (İçt. m. 163)" veya "Meclisten geçici olarak çıkarma cezası verilmesi (İçt. m. 163)" bu tür kararlardandır.

"Nitelikli parlamento kararları" ise doğrudan Anayasa ile düzenleme altına alınan ve bu itibarla anayasal önem taşıyan veya diğer organlarla ilişkiler çerçevesinde alınan ve İçtüzükle de özel hükümleri düzenlenen parlamento kararlarıdır. Bu kararların büyük bir kısmında, kararın tekniği veya usulü de genel olarak Anayasa ile belirlenerek parlamentonun bu ilkeler doğrultusunda karar alması öngörülmektedir. Örneğin "savaş ilanı kararı", "Yüce Divana sevk kararı", "olağanüstü hal ilanının onanması kararı" veya "Anayasa Mahkemesine üye seçimi kararı" gibi kararlar nitelikli parlamento kararları olarak kabul edilebilirler.

---

[462] ÖZBUDUN (1979), s. 13-14.

[463] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1970/44, Karar 1970/42, Karar Tarihi: 17.11.1970, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 30.3.1971-13794.

[464] Klaus STERN (1980), **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band: II, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung**, C.H. Beck, München, s. 48-50; Norbert ACHTERBERG (1994), **Parlamentsrecht**, Mohr Siebeck, Tübingen, s. 738, 773-775; Martin SESTER (2007), **Der Parlamentsbeschluß**, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, s. 2-5.

B. Denetim Ölçütüne Göre Parlamento Kararları

Parlamento kararlarının hukuki rejiminde, denetimden anlaşılan "yargısal denetim"dir. Bu denetim Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Parlamento kararları, denetim ölçütüne göre iki gruba ayrılmaktadır: "Denetleneceği açıkça belirtilen parlamento kararları" ve "denetleneceği belirtilmeyen parlamento kararları".[465]

Birinci grup parlamento kararları Anayasa'da denetleneceği açıkça belirtilen parlamento kararları olup, bunlar şöyledir:

- Anayasa'nın 85. maddesinde düzenlenen, "yasama dokunulmazlığının kaldırılması" kararı.
- Anayasa'nın 84. maddesinin 1, 3 ve 4. fıkralarında düzenlenen "milletvekilliğinin düşürülmesi"ne ilişkin kararlar.
- Anayasa'nın 95. maddesine göre düzenlenen ve yine Anayasa'nın 148 ve 150. maddelerinde Anayasa'ya uygunluk denetimi hükümlerine yer verilen "TBMM İçtüzüğü".

Bu işlemlere ilişkin olarak anılan maddelerde Anayasa Mahkemesi'nde "itiraz" yoluna başvurulması veya "iptal davası" açılması usulü düzenlenmektedir.

İkinci grup parlamento kararları **"**denetleneceği açıkça belirtilmeyen parlamento kararları"dır. "Normatif dayanaklarına göre parlamento kararları" ayrımında da görüleceği üzere, bu kararlar konu ve çeşit itibariyle çok sayıda olup Anayasa'nın, TBMM İçtüzüğünün ve kanunların çeşitli maddelerinde düzenlenmiştir. Parlamento kararlarının çeşitliliği ve bunlar için genel ilkelerin düzenleme altına alınmamış olması, parlamento kararlarının yargısal denetimi bakımından bir belirsizliği beraberinde getirmiştir.

Nitekim 1982 Anayasası'nda, Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceği açıkça belirtilenler dışında, gerek Anayasa'da gerek TBMM İçtüzüğünde ve gerekse ilgili kanunlarda düzenleme altına alınan parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olup olmadıklarına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla, Anayasa koyucu, denetim dışında kalmasını istemediği parlamento kararlarını açık bir şekilde belirtmiş ancak bunun dışında kalan parlamento kararlarının denetim dışında bulunduğu konusunda bir sınırlama hükmü koymamıştır.[466] Şu durumda, parlamento kararlarının "normatif dayanak"larına göre yaptığımız ayrımda, Anayasa'da Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olduğu belirtilenler ayrıldığında,

[465] TEZİÇ (1988), s. 122-123.
[466] Bu konu çalışmanın son bölümünde kapsamlı olarak değerlendirileceği için bu aşamada sadece ayrıma konu parlamento kararları sıralanmıştır.

bunun dışında kalan parlamento kararları hakkında Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olup olmadıkları konusunda bir belirleme yapılmadığını söyleyebiliriz.

C. Yayımlanma Ölçütüne Göre Parlamento Kararları

Parlamento kararlarının sınıflandırılmasında kullanılan bir diğer ayrım, bu kararların yayımlanıp yayımlanmayacağıdır. Bu ayrım, parlamento kararlarının tamamının yayımlanmamasından kaynaklanmaktadır. Ancak "yayım"dan anlaşılan herhangi bir vasıta ile yapılması değil, kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasıdır.

Anayasa'nın 97. maddesinin 2. fıkrası, TBMM Genel Kurulundaki görüşmelerin açık olduğunu ve bunların Tutanak Dergisinde tam olarak yayımlanacağını ifade etmektedir. Tutanaklar, Genel Kurul görüşmelerini ve karar alma sürecinde gerçekleştirilen müzakereleri, usulen yürütülen işler de dâhil olmak üzere Başkanın ve milletvekillerinin alınacak kararlar hakkında dile getirdikleri görüşler ve yapılan oylamalara ilişkin sonuçları bütün ayrıntısı ile göstermektedir. Ancak Tutanak Dergisinde yayımlanma, parlamento kararları bakımından kurucu bir işlem olmayıp, duyurulmayı sağlayan bildirici bir işleve sahiptir. Zira parlamento kararları genel olarak, TBMM Genel Kurulunda yapılan oylamadan itibaren; ancak TBMM İçtüzüğü örneğinde olduğu gibi kimi durumlarda ise alınan kararın Resmi Gazete'de yayımlanması ile hüküm doğurmakta veya yürürlük kazanmaktadır.

Ayrıca TBMM Genel Kurulu kimi hallerde ise kapalı oturum usulüne başvurmaktadır. Anayasa'nın 97. maddesinin 2. fıkrası ve İçtüzüğün 70 ve 71. maddeleri gereği "kapalı oturum"[467] yapma kararı almadıysa, TBMM Genel Kurul görüşmeleri TBMM Tutanak Dergisinde tam metin olarak yayımlanmaktadır. Şu durumda, parlamento kararlarının bir kısmı bakımından aranan koşul herhangi bir vasıta ile ilan değil, Resmi Gazete vasıtasıyla ilandır. Zira parlamento kararlarının yayımına ilişkin usul ve esaslar, Anayasa, İçtüzük, kanun ve TBMM Başkanlığınca yayımlanan yönetmelikte öngörülen hükümler gereği Resmi Gazete'de yayımlanma koşuluna bağlanmış olabilir. Bu nedenle, yayımlanma ölçütü ayrımı, öğretide kabul görmüş bir ayrım olmayıp, parlamento kararları bakımından ayırt edici unsur olarak bir öneri niteliği taşımaktadır.[468]

[467] İçtüzüğün 70. maddesinin 5. fıkrasına göre, "kapalı oturum" sırasındaki görüşmeler hakkında, kapalı oturumda bulunanlar ve bulunma hakkına sahip olanlar tarafından hiçbir açıklama yapılamaz. Bunlar Devlet sırrı olarak saklanır. İçtüzüğün 71. maddesine göre de, "kapalı oturum" tutanaklarının birleştirilmesinden sonra, kapalı bir oturum akdedilerek eski tutanak özeti okunur. Özetle birlikte tutanak bir zarfa konarak hazır bulunan kâtip üyeler tarafından hemen mumla mühürlenir ve Meclis arşivine verilir. "Kapalı oturum" tutanakları ve özetleri, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçtikten sonra yayımlanabilir. Bunların daha önce veya sonra yayımlanması hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine işaret oyuyla karar verir.

[468] Bu ayrım Çekiç tarafından ayırt edici bir unsur olarak önerilmektedir. Bkz. ÇEKİÇ (2008), s. 110.

TBMM İçtüzüğünün "Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarının yayımlanması ve yürürlüğe girmesi" başlıklı 182. maddesine dayanılarak TBMM Başkanlık Divanı kararı olarak bir yönetmelik yayımlanmıştır. TBMM kararlarından hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı 23.06.1989 tarih ve 40 sayılı "Başkanlık Divanı Kararı"na dayalı olarak "Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divan Kararları Hakkında Yönetmelik"te[469] belirtilmektedir. Ancak bu Yönetmelik hükümlerinin, yapılan değişiklikler sonucu yürürlükteki Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve kanun hükümleri çerçevesinde düzenlenmesi, yani güncel mevzuata uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Resmi Gazete'de yayımlanan parlamento kararları:

- "Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı" (AY. m. 83; İçt. m. 131-134).
- "TBMM üyeliğinin düşürülmesi kararı" (AY. m. 84; İçt. m. 135-138).
- "Kapalı oturum tutanaklarının yayımlanması kararı" (AY. m. 97; İçt. m. 70-71).
- "Savaş ilanı ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verilmesi kararı" (AY. m. 92; İçt. m. 129-130).
- "Tatil ve ara verme kararı" (AY. m. 93; İçt. m. 5, 6).
- "Tatil ve ara verme esnasında çağrı üzerine toplanan Meclisin çalışmalarına devam etmesi kararı" (AY. m. 93; İçt. m. 7).
- "TBMM Başkanının, başkanvekillerinin, kâtip üyelerin ve idare amirlerinin seçimi kararı" (AY. m. 94; İçt. m. 9-12).
- "TBMM komisyonlarına üye seçimi kararı" (İçt. m. 21).
- "Tatil ve ara verme esnasında hangi komisyonların çalışmalarını sürdüreceği kararı" (İçt. m. 25).
- "Seçimlerin yenilenmesi, ara seçim ve seçimlerin ertelenmesi kararı" (AY. m. 78, 116; İçt. m. 95).
- "Meclis araştırması açılması", "Meclis araştırma komisyonuna çalışmalarını tamamlamak üzere ek süre verilmesi kararı" (AY. m. 98/2; İçt. m. 104, 105).
- "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması" ve "Meclis soruşturma komisyonunun çalışma süresinin uzatılması" ve "Yüce Divana sevk" kararları (AY. m. 106; İçt. m. 108-112).

[469] *"Madde 1- Bu Yönetmelik, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Başkanlık Divanı kararları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan seçim sonuçlarından hangilerinin Resmi Gazetede yayımlanacağını düzenler".* Bkz. **TBMM Başkanlık Divanı Kararı**, Sayı: 40, Karar Tarihi: 23.06.1989, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.10.1989-20299.

- "Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması", "soruşturma komisyonunun çalışma süresinin uzatılması" ve "Yüce Divana sevk" kararları (AY. m. 105; İçt. m. 114).
- "Olağanüstü hal ilanının onaylanması", "süresinin uzatılması" veya "kısaltılması" ve "olağanüstü halin kaldırılması" kararları (AY. m. 119; İçt. m. 126).
- "TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılması kararı" (İçt. m. 181).
- "Anayasa Mahkemesi'ne üye seçimi kararı" (AY. m. 148).
- "Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na üye seçimi kararı" (AY. m. 159).
- 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre, "Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi kararı" (m. 13, 16).
- 30.10.1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'a göre, "kalkınma planlarının onaylanması kararı" (m. 2).
- 02.04.1987 tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre, "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu tarafından sunulan rapor üzerine TBMM Genel Kurulu tarafından alınacak ibra edilip edilmeme kararı" (m. 10).
- 15.02.2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'a göre, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin seçimi kararı" (m. 35).
- 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. maddesine göre, "Kamu Başdenetçisinin seçimi kararı".
- 24.03.2016 tarih ve 6698 sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu hükümlerine göre, "Kişisel Verileri Koruma Kurulu üyelerinin seçimi kararı".

Resmi Gazete'de yayımlanan ve Resmi Gazete'de yayımlanmayan parlamento kararları ayrımında, Anayasa, içtüzük, kanun ve yönetmelik hükümlerinde "normatif dayanaklarına göre parlamento kararları" başlığında sıralanan parlamento kararlarından Resmi Gazete'de yayımlanacağı açıkça belirtilenler dışında kalanların, ki bunların büyük çoğunluğu iç çalışma düzenine yönelik kararlardan oluşmaktadır, Resmi Gazete'de yayımlanmaları zorunluluğu bulunmamaktadır.

D. Görüşme Açılıp Açılmamasına Göre Parlamento Kararları

Parlamento kararlarının bir bölümü TBMM Genel Kurulunda görüşme yapılarak, yani "görüşmeli" bir biçimde oylama yapılması sonucu; diğer bir bölümü ise görüşme yapılmaksızın, yani "görüşmesiz" olarak oylama yapılması sonucu kabul edilmektedir. Anayasa'nın 88. maddesi, "Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi" başlığını taşımakta ve kanun tekliflerinin kabul

edilmesi konusunda "görüşülme" ibaresine açıkça yer vermektedir. Ancak parlamento kararları bakımından ise böyle açık ve genel bir usul hükmüne yer verilmemektedir.

Bununla birlikte, Anayasa'da düzenlenen iki konuda, TBMM Genel Kurulunda alınacak kararın görüşmeli olarak yapılacağı ifade edilmektedir. Bunlar, Anayasa'nın 105. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu çerçevesinde "soruşturma açılması önergesinin görüşülmesi" ve "Yüce Divana sevk kararının görüşülmesi" ile Anayasa'nın 106. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların cezai sorumluluğu çerçevesinde "Meclis soruşturması açılması önergesinin görüşülmesi" ve "Yüce Divana sevk kararının görüşülmesi"dir.

Anayasa'da belirtilen söz konusu haller dışındaki parlamento kararlarının görüşmeli mi yoksa görüşmesiz mi kabul edileceği TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre tayin edilecektir. Öyle ki, TBMM İçtüzüğünde kimi konuların açıkça görüşmesiz olarak oylanacağı belirtilmektedir. İçtüzüğün 19/5, 66, 69/3, 81/6, 89/2, 136/1, 147/2, 151/3, 154, 159, 163 maddelerinde, TBMM Genel Kurulunda yapılacak oylamaların görüşmesiz bir biçimde yapılacağı ifade edilmektedir. Bu durumda, açıkça görüşmesiz olarak yürütüleceği belirtilmeyen parlamento kararları için görüşme yapılarak, yani iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde, müzakere usulünün işletilmesiyle karar alınacağını ifade etmek gerekir. Zira görüşme yapmak parlamentonun müzakere fonksiyonunun temel vasıtası olduğundan, karar alma sürecinin görüşmesiz işletilmesi bir "sınırlama" olarak düşünülebilir. Bu sebeple, TBMM Genel Kurulunda görüşme yapılması kural, yapılmaması ise istisnadır. Sonuç olarak TBMM İçtüzüğünde "görüşmesiz" karar alınacağı belirtilen haller dışında parlamento kararları "görüşmeli" olarak kabul edilecektir.

TBMM İçtüzüğü'ne göre "görüşmesiz" olarak kabul edilecek parlamento kararları:

- İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrasına göre, Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarının ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunmaları üzerine istemin "görüşmesiz" karara bağlanması.
- İçtüzüğün 66. maddesine göre, iki defa yapılan davete rağmen, konuya gelmeyen milletvekilinin aynı birleşimde o konu hakkında konuşmaktan men edilmesinin Başkan tarafından Genel Kurula teklif edilmesi üzerine "görüşmesiz" olarak karar verilmesi.
- İçtüzüğün 69. maddesinin 3. fıkrasına göre, şahsına sataşılan veya ileri sürmüş olduğu görüşten farklı bir görüş kendisine atfolunan komisyon, siyasî parti grubu veya milletvekillerinin söz isteminin Başkanca kabul edilmemesine karşı direnilmesi durumunda Genel Kurulun bu konuyu "görüşmesiz" olarak karara bağlaması.
- İçtüzüğün 81. maddesinin 6. fıkrasına göre, 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 verilmesi.

- İçtüzüğün 89. maddesinin 2. fıkrasına göre, Genel Kurulda bir teklifin tümünün oylanmasından önce belli bir maddesinin yeniden görüşülmesinin, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca, "görüşmesiz" karara bağlanması.
- İçtüzüğün 136. maddesinin 1. fıkrasına göre, TBMM üyeliğinden istifa eden milletvekilinin istifa yazısının gerçekliği Başkanlık Divanınca yedi gün içinde incelenip tespit edildikten sonra üyeliğinin düşmesine Genel Kurulca "görüşmesiz" karar verilmesi.
- İçtüzüğün 147. maddesinin 2. fıkrasına göre, Anayasa veya kanun gereğince açık oylamanın zorunlu bulunduğu hallerde veya İçtüzüğün işaret oyuyla hallinin zorunlu olduğunu belirttiği konularda yahut açık oylamanın İçtüzük uyarınca istem üzerine yapıldığı haller dışında, gizli oylama yapılabilmesi için yirmi milletvekilinin verdiği önergenin Genel Kurulca "görüşmesiz" karara bağlanması.
- İçtüzüğün 151. maddesinin 3. fıkrasına göre, Başkanın, yazıyla başvuran bir milletvekiline on günü aşan süreli izin verebilmesine, Genel Kurulun "görüşmesiz" olarak karar vermesi.
- İçtüzüğün 154. maddesine göre, bir yasama yılı içinde aralıksız olarak iki ay veya daha fazla izin almış olan milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilebilmesine, Genel Kurulun "görüşmesiz" olarak karar vermesi.
- İçtüzüğün 159. maddesine göre, aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin o birleşimin sonuna kadar söz söylemesinin yasaklanmasına Başkanın teklifi üzerine, Genel Kurulca "görüşmesiz" olarak karara bağlanması.
- İçtüzüğün 163. maddesine göre, kınama ve geçici olarak Meclisten çıkarma cezalarına, Başkanın teklifi üzerine Genel Kurulca "görüşmesiz" olarak karar verilmesi.

II. PARLAMENTO KARARLARININ KABUL EDİLME USULÜ (KARAR TEKNİĞİ)

A. Kararın Getiriliş Usulü

Parlamento kararlarının getiriliş usulü, kanun tekniğinde olduğu gibi açık ve sistematik bir düzenlemeye dayanmamaktadır. Kanun tekniğinde, kanunların kabul edilme süreci Anayasa ve İçtüzükteki çeşitli kanun ayrımları istisna tutulduğunda "genel yasama yöntemi"ne dayalı düzenlemeyle işletilmektedir.

Nitekim Anayasa'nın 87 ve İçtüzüğün 92. maddesinde düzenlenen "genel ve özel af"; Anayasa'nın 161. maddesinde düzenlenen "bütçe ve kesinhesap"; Anayasa'nın 175 ve İçtüzüğün 93, 94. maddelerinde düzenlenen "Anayasanın değiştirilmesi" ve İçtüzüğün 91. maddesindeki "temel kanunlar" konusunda getirilen özel hükümler dışında, söz konusu kanunlar ve diğer alelade

kanunların teklifi, görüşülmesi ve kabul edilmeleri hakkında İçtüzüğün 74 ila 90. maddelerinde yer alan hükümler geçerliliğe sahiptir.

Ancak kanunlar bakımından işletilecek bu sürecin parlamento kararları bakımından aynen geçerli olduğunun söylenmesi mümkün değildir. Çünkü Anayasa, İçtüzük, kanun ve parlamento teamüllerinde kanunlar hakkında geçerli olan ve "Kanunların yapılması" biçiminde İçtüzüğün "Dördüncü Kısım"ına da adını veren "Kararların kabul edilmesi" başlığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla parlamento kararlarının normatif dayanağı konusundaki çeşitlilik, parlamento kararlarının getiriliş yollarındaki çeşitliliğe de yansımıştır. Ayrıca İçtüzük dışındaki diğer parlamento kararları, "norm yaratıcı" özellik sergilemedikleri için "bildirici" özellik taşımakta, ancak bunlara ilişkin genel işlem kurallarına da rastlanmamaktadır. Bu sebeple, parlamento kararları bakımından İçtüzükte genel hükümlerin öngörülmemiş olması, bunların içeriğinin oluşturulması veya metnin hazırlanmasında, daha önce benzer konularda yayımlanmış parlamento kararı metinlerinin esas alınmasına neden olmaktadır.[470]

Ancak belirtildiği üzere, TBMM İçtüzüğü bakımından ise bu değerlendirme yapılamayacaktır. Zira parlamento kararlarından, "içtüzüklerin kabul edilmesi" veya "içtüzük değişikliklerine ilişkin önerilerin tabi olduğu usul" TBMM İçtüzüğünün, "İçtüzüğün değiştirilmesi başlıklı" 181. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Buna göre, İçtüzükte değişiklik yapılmasını öngören teklifler, milletvekilleri tarafından getirilebilecek ve bu teklifler hakkında, kanun teklifleri için geçerli olan hükümler uygulama bulacaktır.

İçtüzük değişikliklerine ilişkin teklifler, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu Komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülüp karara bağlanmaktadır. Ancak Anayasa Komisyonuna verilen bir yetki önem arz etmektedir. Zira Anayasa Komisyonu, "İçtüzükte gördüğü boşluk ve aksaklıkları" ve bunların "doldurulması ve düzeltilmesi" için uygun gördüğü tedbirleri, bir rapor halinde TBMM Başkanlığına sunmaktadır. Eğer bu rapordaki görüşler Başkanlık Divanı tarafından benimsenirse, Meclis Başkanı, İçtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyarma yetkisine sahiptir. Yani bu dikkat çekme niteliğindeki uyarı neticesinde Anayasa Komisyonunun belirttiği ve Meclis Başkanlık Divanı tarafından da benimsenen hususlar doğrultusunda İçtüzük değişikliği önerisine ek hükümler veya teklifte değişiklikler veya yeni öneriler getirilebilecektir.

Önerinin getirilmesinde, İçtüzüğün 67 ve 85. maddeleri uyarınca, TBMM Başkanlığı bir denetim yapma yetkisine sahiptir. Bu kapsamda, teklifte "kaba ve yaralayıcı söz"lerin bulunması

[470] ÇEKİÇ (2008), s. 76-77.

durumunda, Başkan gereken düzeltmelerin yapılması için, o yazı veya öneriyi teklif sahibine iade eder. Ancak bu denetim yürütme organından gelen tezkereler bakımından değil, milletvekilleri ve siyasi parti grupları tarafından getirilen öneriler bakımından geçerlidir.

Karara konu teklife ilişkin bir diğer konu ise, "gerekçe"dir. Parlamento kararları İçtüzük dışında, kural olarak bir gerekçe kısmına sahip değildir. Yani parlamento kararlarından TBMM İçtüzüğü değişiklik tekliflerinde bir gerekçe kısmının bulunması gerekmektedir.[471] Parlamento kararına konu teklifin Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle gelmesi durumunda, bu taleplerin geniş bir yorum yapıldığında gerekçe olarak kabul edilmesi mümkündür. Ancak uygulamada Genel Kurul görüşmelerinde, parlamento kararının neden kabul edilmesi gerektiği konusundaki izahlar gerekçe olarak düşünülebilir.

1. Milletvekilleri ve Siyasi Parti Grupları Tarafından

TBMM Genel Kurulu tarafından bir parlamento kararının kabul edilmesi, "milletvekilleri" ve "siyasi parti grupları" tarafından hazırlanıp Başkanlıkça TBMM Genel Kuruluna sunulan kimi önergelerden kaynak bulabilir.

"Milletvekilleri" bu girişimlerini ya bireysel olarak ya da uygulamadaki genel işleyişi itibariyle mensubu bulundukları TBMM siyasi parti grubuna bağlı olarak gerçekleştirmekte ve bu vesileyle bir kararın alınmasına kaynaklık etmektedirler.

Diğer durum ise önerinin "siyasi parti grupları" tarafından getirilmesidir. Bunun gerçekleşmesi için ise, TBMM'de siyasi parti grubu kurabilecek belirli bir sayı veya orana ulaşmak gerekmektedir. 1982 Anayasası bu sayıyı TBMM İçtüzüğü hükmü ile düzenlemeye bırakmadan doğrudan Anayasa'nın 95. maddesinin 2. fıkrasında belirlemiştir. Buna göre, *"Siyasi parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir."* Gerek Anayasa gerek İçtüzük hükümleri dikkate alındığında, karar alma sürecinin harekete geçirilmesinde ve bu anlamda TBMM'nin çalışma düzeninde ve karar alma sürecine katılmada "grupçu anlayış"ın hâkim olduğu görülmektedir.[472] Milletvekilleri tarafından getirilecek önergelerin siyasi parti disiplinine bağlı olarak işletilmesi gerçeği de bunu göstermektedir.[473] Özellikle TBMM'nin bilgi edinme ve denetim işlevi, bu açıdan üzerinde durulması gereken bir konudur. Zira bu alanda, parlamento kararları bakımından pek çok uygulama ortaya çıkmaktadır.

---

[471] "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu", Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 4.
[472] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 135.
[473] Bunu meşrulaştırmak üzere kullanılan temel kavram ise "istikrar"dır. Bu durumda kimi siyasi görüşlerin parlamentoda karar alma sürecine katılamaması sonucu doğabilecektir. Bkz. YILMAZ (2016), s. 87.

TBMM'nin "bilgi edinme ve denetim yolları" Anayasa'nın 98. maddesinde düzenlenmiştir. Bu mekanizmaların harekete geçirilmesinde "milletvekilleri" ve "siyasi parti grupları" rol sahibidir. Anayasa'nın 98. maddesinin 1. fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Meclis araştırması, Genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru" yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.[474] İçtüzüğün 96 ila 114. maddelerinde bu doğrultuda hükümlere yer verilmiştir.

Bu çerçevede, İçtüzüğün 102. maddesine göre, "Genel görüşme" açılması, "siyasi parti grupları" veya "en az yirmi milletvekili" tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul işaretle oylama yoluyla karar verir. Ancak Genel görüşme neticesinde bir karar alınması yoluna gidilmemektedir. Bununla birlikte, Genel görüşmede ulaşılan bilgilerden hareketle başka bir denetim mekanizmasının işletilerek bunun sonucuna bağlı olarak karar alınması mümkündür.

İçtüzüğün 104. maddesi, "Meclis araştırması" açılmasına ilişkin hükümlere yer vermektedir. Bu konuda, "Genel görüşme" açılmasındaki hükümlere atıfta bulunulmaktadır.[475] Buna göre, "Meclis araştırması" açılması "siyasî parti grupları" veya "en az yirmi milletvekili" tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilecektir. Meclis araştırması açılıp açılmamasına Genel Kurul, işaretle oylama yaparak karar verir. Meclis araştırması açılmasına karar verilmesi durumunda Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedeni veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir. Sonuçta komisyon tarafından hazırlanacak rapor TBMM Başkanlığına ve Genel Kurula sunulur. Ancak Genel Görüşmede olduğu gibi burada da bir karar alınması yoluna başvurulmamakla birlikte, araştırma neticesinde elde edilen bilgiler başka denetim mekanizmalarının işletilerek karar alınmasına kaynaklık edebilir.

---

[474] 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, "sözlü soru" ve "gensoru" denetim vasıtalarına ilişkin Anayasa'daki hükümler ile 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı "**Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar"**ile de İçtüzükteki hükümler ilga edilmiştir.

[475] Meclis araştırması önergeleri ise sayıca çok fazla olduklarından Genel Kurulda gecikmeyle okunabilmektedirler. Aynı şey "genel görüşme" için de geçerlidir. Bu sebeple, günlük okunacak önerge sayısı sınırlanmıştır. Belli günlerde ise araştırma önergeleri hiç okunmayabilmektedir. Örneğin bütçe görüşmelerinin yapıldığı günlerde, süre sınırlaması ve bütçe ile ilgili takvimde sıkışma yaşanmasını önlemek amacıyla bu tür önergeler okunmamaktadır. Yine Meclisin açılış günleri ya da 23 Nisan gibi törensel günlerde de bu önergeler okunmamaktadır. Bkz. BAKIRCI (2015), s. 99.

Anayasa'nın 98. maddesindeki bilgi edinme ve denetim yollarından, "Meclis soruşturması", bir denetim mekanizması olup, bunun dışındaki diğer mekanizmalar ise bilgi edinme yolu olarak kabul edilebilirler. Zira bu denetim mekanizması bir suç isnadına dayalı olarak yürütülmekte, diğer bilgi edinme yollarından farklı olarak ayrıntılı hükümlerle Anayasa'da düzenlenmektedir. İşleyiş usulüne ilişkin diğer hükümlere ise TBMM İçtüzüğünde yer verilmiştir.

Denetim yollarından "soruşturma" ve "Meclis soruşturması", 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa'nın 100. maddesinde "Meclis soruşturması" madde kenar başlığı altında, "Yasama" bölümünde ve ayrıntılı hükümlerle düzenlenmekteydi. Anayasa değişikliğiyle, "Yasama" bölümünde yer alan 100. madde ilga edilmiş ve bu maddede düzenlenen "Meclis soruşturması"nın işleyişi son bulmuştur. Bunun yerine "Yürütme" bölümünde düzenleme getirilmiştir. Cumhurbaşkanı hakkında yürütülecek soruşturma 105. maddede; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında yürütülecek soruşturma ise 106. maddenin 5, 6, 7, 8 ve 9. fıkralarında düzenlenmiştir. Gerçekten, Anayasa değişikliği öncesi düzenlemeden farklı olarak "Meclis soruşturması" başlığına ve 105 ve 106. maddelerin metinlerinde "Meclis soruşturması" ibaresine yer verilmemiş, yalnızca "soruşturma" terimine yer verilmiştir. Dolayısıyla bu değişiklik, yürütülen soruşturma faaliyetinin adının "Meclis soruşturması" olup olmadığı konusunda tereddütler uyandırmıştır. Ancak Anayasa'nın 98. maddesinin 4. fıkrası ise bu duruma açıklık getirmiştir. Öyle ki, Cumhurbaşkanı bunun dışında tutularak; *"Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir"* hükmüne yer verilmiş; "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar" hakkında "görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla" yürütülecek soruşturmanın "Meclis soruşturması" olduğunu, ancak Cumhurbaşkanı hakkında yürütülecek soruşturmaya ilişkin bir terim tercihine gidilmediği ve 98. maddede de Cumhurbaşkanının adı zikredilmediği için, bunun "soruşturma" olarak nitelendirildiği görülmektedir. Ayrıca İçtüzüğün 107 ila 114. maddelerinden oluşan "Beşinci Bölümü", "Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Soruşturulması ve Yüce Divana Sevki" başlığını taşımakta ve 107 ila 113. maddeler Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar hakkında yürütülecek "Meclis soruşturması" hükümlerine yer vermektedir. Ancak bölüm başlığında geçmemekle birlikte, bu bölümde yer alan İçtüzüğün 114. maddesi "Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu" başlığını taşımakta ve bu maddeyle soruşturma usulü ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Her ne kadar Anayasa, Cumhurbaşkanı hakkında yürütülecek işlemi "soruşturma" olarak nitelendirmiş olsa da, İçtüzüğün 114. maddesinin 3. fıkrası İçtüzükte Anayasa'ya uyum değişikliği yapılmış olmasına rağmen "Meclis soruşturması" ibaresini kullanmaktadır. Nitekim İçtüzüğün 114. maddesinin 3. fıkrası *"...*

Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla karar verilir.“ ifadesine yer vermektedir. Dolayısıyla bu hükümlerde de terim tercihi konusunda farklılığın bulunduğu görülmektedir.

Ancak Anayasa koyucunun hangi gerekçeyle hareket ederek Anayasa'nın 98. maddesi temelinde Cumhurbaşkanı hakkında "soruşturma" kelimesine ön ek "Meclis" terimini kapsam dışında tutup, yalnızca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanları "Meclis soruşturması" mekanizması kapsamına dâhil ettiğini anlamak mümkün değildir. Çünkü Anayasa'nın 105 ve 106. maddeleri incelendiğinde, her iki maddedeki soruşturma usulünün aynı olduğu ve her iki maddenin şu şekilde düzenlendiği görülmektedir:

> *"...Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.*
>
> *Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.*
>
> *Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır..."*

Dolayısıyla suçun konusu dışında, bütün usulü aynı olan denetim mekanizmasının "soruşturma" ve "Meclis soruşturması" ayrımına tabi tutulmasının mantıklı bir gerekçesi bulunmamaktadır.

Söz konusu maddeler kapsamında Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında TBMM'de işletilecek soruşturmanın "önergenin verilmesi, soruşturmanın açılması ve Yüce Divan'a sevk" konusunda alınacak kararlarda, her bir safha bakımından aranan karar yeter sayıları da arttırılmıştır. Soruşturma açılması önergesi, "TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu" tarafından, yani en az 301 milletvekili tarafından verilebilir. Buna göre siyasi parti gruplarına soruşturma önergesi verme yetkisi tanınmamıştır. Verilen önerge üzerine, "soruşturma açılması"na ise TBMM Genel Kurulu tarafından "TBMM üye tamsayısının beşte üçü"nün gizli oyuyla, yani en az 360 milletvekilinin kabul yönünde oyuyla karar verilebilir. Bu safhalardan sonra, TBMM Genel Kurulu, "TBMM üye tamsayısının üçte ikisi"nin gizli oyuyla, yani en az 400 milletvekilinin kabul yönündeki oyuyla "Yüce Divana sevk" kararı alabilir. Dolayısıyla

milletvekilleri tarafından getirilen önerge sonucu TBMM Genel Kurulu tarafından karar alınması yoluna gidilmektedir. Bu çoğunluk, 1982 Anayasa'sındaki en yüksek karar yeter sayısı veya kabul çoğunluğudur.

Meclis soruşturması önergesinin TBMM Genel Kuruluna getiriliş usulünde ise; bu önergeler süreye bağlı işlerden olduğu için, denetim yapılan günlerde değil belirlenen "özel gündem"de görüşülmektedir. Meclis soruşturması önergeleri, "tezkere" değil "önerge" olduklarından onaya sunulmamaktadır. Ancak soruşturma önergelerinin verilmelerinden sonra "belli bir süre içinde görüşülerek sonuçlandırılmaları" Anayasal bir zorunluluktur. Meclis soruşturması açılabilecek hallerde, Adalet Bakanlığı aracılığıyla, "fezleke" TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. TBMM Başkanlığının yaptığı sunuş kısmında, bu fezlekelerin adı okunmakta ve dosyalar milletvekillerinin incelemesine açılmaktadır. Böylece milletvekilleri dosyayı inceleyerek bir soruşturma önergesi verebileceklerdir.[476]

Milletvekilleri veya siyasi parti grupları tarafından TBMM Başkanlığına verilen önergeler, İçtüzüğün 75. maddesine göre, kanun tekliflerinde olduğu gibi gündeme alınmadan önce herhangi bir aşamada iken, Genel Kurula bilgi vermek şartıyla "geri alınabilirler". Ancak bu teklifi diğer bir üye ya da esas komisyon üzerine alırsa, öneriyi geri alma hakkı düşer.

Bununla birlikte, bir teklifte birden fazla imza varsa, teklifin ilk imza sahibinin ya da herhangi bir imza sahibinin imzasıyla geri çekilmesi söz konusu olmaz. TBMM İçtüzüğünün 75. maddesinin yorumuyla oluşan teamüle göre, bu durumda, teklifte imzası olan bütün milletvekillerinin imzalarını geri çekmeleri gerekir. Bu teklifler Genel Kurul gündemine girmişlerse, artık geri alınmaları için Genel Kurulun bu konuda bir karar alması gerekir. Çünkü Genel Kurul gündemine girmekle artık hâkimiyet Genel Kurula geçmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bir metnin gündeme girmesiyle, gündeme girdikten sonra görüşülmeye başlanması birbirinden farklı şeylerdir. Zira Genel Kurula bilgi verilerek geri alınabilecek metin, Genel Kurulda görüşülmesine henüz başlanmamış olandır. Genel Kurulda görüşülmeye başlanan metin, artık Genel Kurula aittir ve geri verilmesi söz konusu olamaz. Bu tür metinlerin ancak belli koşullarla komisyona geri verilmesi söz konusu olabilir.[477]

Şu halde, Anayasa, İçtüzük ve kanunda, siyasi parti grubu, Danışma Kurulu, TBMM Başkanı, Komisyon ve yürütme organı tarafından getirileceği açıkça düzenlenmeyen konularda

[476] BAKIRCI (2015), s. 97-100.
[477] BAKIRCI (2015), s. 111-112.

parlamento kararı tekliflerinin, bir milletvekili veya belirli sayıdaki milletvekili tarafından getirilebileceğini söyleyebiliriz.

Siyasi parti grupları tarafından getirilebilecek "parlamento kararı" önerileri şöyledir:

- İçtüzüğün 11. maddesinin 4. fıkrasına göre, "TBMM Başkanlık Divanının kuruluşunda siyasi parti gruplarının kendilerine düşen yerler için adaylarını göstermeleri üzerine, bu adayları gösteren listenin Genel Kurulca yapılan oylamayla seçimi".
- İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrasına göre, "İçtüzükte, Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, siyasi parti grupları istemlerini doğrudan Genel Kurula sunarak karar alınmasını sağlayabilirler".
- İçtüzüğün 21. maddesinin 3. fıkrasına göre, "siyasi parti gruplarının komisyonlarda temsilini sağlamak üzere, siyasi parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca yapılan oylama ile seçimi".
- İçtüzüğün 69. maddesinin 3. fıkrasına göre, "şahsına sataşılan veya ileri sürmüş olduğu görüşten farklı bir görüş kendisine atfolunan siyasi parti grubu açıklama yapabilir ve cevap verebilir. Ancak bu suretle söz almak isteyen siyasi parti grubuna söz verilmemesi karşısında buna direnilmesi durumunda, Genel Kurulca bu konuda karar verilmesi".
- İçtüzüğün 70. maddesinin 1. fıkrasına göre, "TBMM Genel Kurulunun, bir siyasi parti grubunun istemi üzerine kapalı oturum yapılmasına karar vermesi".
- İçtüzüğün 72. maddesinin 2. fıkrasına göre, "siyasi parti gruplarınca görüşmelerin devam etmesine dair verilen önergelerin Genel Kurulca karara bağlanması".
- İçtüzüğün 91. maddesinin b) bendine göre, "Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine de bir kanunun temel kanun hükümlerine göre yürütülmesine Genel Kurulca karar verilmesi".
- İçtüzüğün 102. maddesine göre, "siyasi parti gruplarının istemi üzerine Genel görüşme açılmasına Genel Kurulca karar verilmesi".
- İçtüzüğün 104. maddesinin 3. fıkrasına göre, "siyasi parti gruplarının istemi üzerine Meclis araştırması açılmasına Genel Kurulca karar verilmesi".
- İçtüzüğün 126. maddesinin 3. fıkrasına göre, "olağanüstü halin öngörülen süresinin kısaltılması veya uzatılması hakkında siyasi parti gruplarınca verilen önerge hakkında Genel Kurulca karar verilmesi".

2. Danışma Kurulu Tarafından

TBMM'de önemli bir fonksiyon üstlenen Danışma Kurulu, parlamento sürecini düzenleyen bir organdır. Danışma Kurulu üstlendiği işleve rağmen Anayasa ile değil, doğrudan

TBMM İçtüzüğü ile kurulmuştur.[478] İlk defa 1961 Anayasası döneminde kabul edilen Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ile getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 24.05.1977 tarihli kararında, Danışma Kurulunun üstlendiği rol üzerinde durularak, "istikrarlı bir demokratik düzeni sağlamak" amacıyla "Millet Meclisi çalışmalarına katılımda uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermek üzere" kurulduğu vurgulanmıştır.[479]

Danışma Kurulu, TBMM Genel Kurulu çalışmalarının daha verimli hale gelmesine ve siyasi parti gruplarının Genel Kurul gündemindeki konulardan hangilerinin görüşülerek karar alınacağının belirlenmesine yönelik istişare sağlayan bir organdır. Danışma Kurulunun bu özelliği, Genel Kurulun, Danışma Kurulu kararlarına dayanmak zorunda olmadığını göstermektedir. Çünkü nihai karar mercii TBMM Genel Kuruludur. TBMM siyasi parti grubu temsilcilerinden oluşan bu kurulun oybirliği ile karar alması gerektiği için, bu yolla alınan kararlar, uygulamada siyasi parti disiplininin de etkisiyle Genel Kurulda neredeyse hiç reddedilmemektedir.[480] Danışma Kurulunda, siyasi parti gruplarının TBMM'de sahip oldukları milletvekili sayısı dikkate alınmamakta, eşitlik anlayışı gözetilerek "1 grup=1 oy" ilkesi işlemektedir. Öyle ki, İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrasına göre, Danışma Kurulu kararları ancak "oybirliği" ile alınabilmektedir. Danışma Kurulunun hazırlık çalışması özelliğine sahip, görüş sunma niteliğindeki kararları, TBMM Genel Kurulunun onayına sunularak karara dönüştürülmektedir.[481]

---

[478] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 137 vd; NEZİROĞLU (2008), s. 8; Volkan ASLAN (2014), "TBMM Yeni İçtüzük Taslağında Getirilen Başlıca Kurumsal Yenilikler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXXII, Sayı: 1, s. 476.

[479] *"... Danışma Kurulu Anayasal bir kuruluş değildir, yani Anayasa'ca öngörülmemiş İçtüzükle kurulmuştur. Kuruluş amacı, siyasî parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu Çalışmalara yön vermektir. Ancak Danışma Kurulundan görüş alma zorunluğunu koyan bir İçtüzük kuralının, Millet Meclisinin salt yetkisinde olan konular hakkında uygulama alanı bulması olanaksızdır. Çünkü içtüzük kuralları, Meclis iradesinin serbestçe belirlenmesini engelleme değil, kolaylaştırma amacını güderler. Anayasa'nın 69. maddesi seçimlerin yenilenmesi hakkında karar verme yetkisini Millet Meclisine vermiştir. Bu konuda Danışma Kurulundan görüş alınmasının zorunlu olduğunu öngören bir hüküm, bu kuruluşun yukarıda açıklanan kuruluş amacına ters düşer. Bu bakımdan seçimlerin yenilenmesine ilişkin önergelerin "Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra" görüşülebileceği yolunda içtüzüğün 93. maddesinde yer alan hükmün madde metninden çıkarılması, Anayasa ilkelerine uygun bir düzenlemedir…".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1977/60, Karar 1977/81, Karar Tarihi: 24.05.1977, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.09.1977-16049.

[480] ARSLAN (2014), s. 120; İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 138; Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı (2018), s. 38-39. Danışma Kurulunun 1961Anayasası dönemindeki işlevi açısından bkz. Cevdet AKÇALI (1978), **Danışma Kurulu Çıkmazı: Bir Buhranın Anatomisi,** Maya Matbaacılık, Ankara. Danışma Kurulunun "gündem" üzerindeki etkisi bakımından İba şu değerlendirmeyi yapmaktadır: *"Danışma Kurulu, yasama sürecinde siyasi partiler arasında, özellikle gündem sıralarının tanziminde uzlaşma arayışlarının ana platformu konumuna gelmiştir. Genel Kurulun çalışma gün ve saatleri ile gündem sıralamalarında siyasi parti grupları arasında uzlaşmaya varıldığı durumlarda, Genel Kurula öneri taşıyan bir köprü işlevi üstlenmektedir"*. Bkz. Şeref İBA (2011), "TBMM İçtüzüğü'nden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", **Yasama Dergisi**, Sayı: 18, s. 41.

[481] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 139. Ancak Anayasa Mahkemesi, söz konusu maddede uygulamadakinden farklı olarak sürelerin düzenlenmesi konusunda yapılan değişikliği Anayasa'ya aykırı görmemiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı** Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

Danışma Kurulu bu anlamda parlamento kararlarının alınmasında öneri getiren bir organ olarak işlev üstlenmektedir. Danışma Kurulunun üstlendiği bu işlevle, kimi durumlarda İçtüzükten kaynak alarak Genel Kurulun görüşme ve karar alma usulünde kimi istisnalar öngörülebilmektedir. Nitekim TBMM Genel Kurulu kural olarak İçtüzüğün 49. maddesindeki gündem ile çalışmalarını yürütmekte, yani gündemde olmayan bir konuyu görüşüp karar alması mümkün olmamaktadır. Ancak bunun istisnası ise İçtüzüğün 49. maddesinin son fıkrasına göre, Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda konuşulamamaktadır. Yani Danışma Kurulunun görüşü alınıp Genel Kurul tarafından karar alınması durumunda, gündemde bulunmayan bir meselenin görüşülerek bu konuda karar alınması mümkün hale gelmektedir.

Danışma Kurulunun toplantıya çağrılmasındaki usul, İçtüzüğün 19. maddesinin 4 ve 5. fıkralarında düzenlenmiştir.[482] Bu hükümlerde önem taşıyan husus ise, Danışma Kurulunun, yapılan ilk çağrıda toplanamaması, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaması veya görüş bildirememesi durumunda, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları istemlerini ayrı ayrı, doğrudan Genel Kurula sunabilme olanağına kavuşmaktadır. Bu çerçevede, 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı TBMM kararıyla, TBMM İçtüzüğünün 19. maddesinin 5. fıkrasında değişiklik yapıldığını belirtmek gerekir. Söz konusu değişiklikle Danışma Kurulu önerilerinin "görüşmesiz oylanması" ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarınca getirilen önerilerin görüşülme usulü değiştirilmiştir. Buna göre, öneriyi veren gruptan milletvekiline beş dakika, diğer gruplardan birer milletvekiline ise üç dakika söz hakkı verilmesi, konuşmaların tamamlanmasından sonra işaret oyuyla karar verilmesi benimsenmiştir.[483]

Danışma Kurulu önerileri, İçtüzüğün "Usul hakkında konuşma" başlıklı 63. maddesinin kıyasen uygulanmasıyla, konuşmalar tamamlandıktan sonra, işaret oyuna başvurularak karara bağlanmaktadır. Ancak, Danışma Kurulunun uzlaşma sağlayarak Genel Kurula öneride bulunması

---

[482] *"Danışma Kurulu*
MADDE 19- (...)
Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmidört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağrılır.
İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır. Danışma Kurulu önerileri görüşmesiz oylanır. Grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilir. Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilir."

[483] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 139-140.

halinde, artık bir usul görüşmesi açılmamakta ve öneri okunduktan sonra doğrudan işaret oyuna sunulmaktadır.[484] Danışma Kurulunun toplanamaması veya toplandığı halde oybirliği sağlanamaması durumunda siyasi parti gruplarının kendi önerilerini Genel Kurula götürme olanağı bulunmaktadır. Ancak grup önerileri kural olarak, birleşimin diğer gündem maddelerine geçildikten sonra işleme alınmamaktadır.[485] Bu yöntemle, parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasi parti önerileri, Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanamasa bile, grup önerisi olarak Genel Kurulda işlem görmekte ve güçlü siyasi parti disiplinine bağlı olarak neredeyse %100'e yakın oranda kabul edilmektedir.[486]

Danışma Kurulunun bu işlevleri göz önüne alındığında, parlamento kararlarının alınması sürecinde, özellikle TBMM'nin iç çalışma düzenini ilgilendiren konularda adının geçtiği görülmektedir. Bu hallerden bir tanesi "doğrudan gündeme alma" konusunda ortaya çıkmaktadır. TBMM'nin çalışma düzeninde, İçtüzüğün 37. maddesinden kaynak bulan bu usul "doğrudan gündeme alma önergesi" olarak adlandırılmaktadır. Nitekim İçtüzüğün 37. maddesine göre, kanun tekliflerinin esas komisyonlara havale tarihinden itibaren en geç kırk beş gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Ancak bu süre içerisinde teklifin Genel Kurula gelmemesi durumunda, bu sürenin bitiminde teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını söz konusu kanun teklifinde bulunanlar isteyebilirler. Bu istemler üzerine, Genel Kurul teklifin gündeme alınıp alınmamasına işaret oyuyla karar vermektedir.

Ayrıca, İçtüzüğün "temel kanunlar" başlığını taşıyan 91. maddesi ancak bir parlamento kararına bağlı olarak işletilebilecektir. Şöyle ki, bir kanunun "temel kanun" yöntemiyle görüşülebilmesi 91. madde uyarınca, Danışma Kurulunun girişimiyle gerçekleşmektedir.[487] Bu durumda iki ihtimalden söz edilebilir. Bunlardan ilki, İçtüzüğün 91. maddesinin a) fıkrasında, Danışma Kurulunun bu konuda girişimde bulunabilmesi için komisyonun veya siyasi parti grubunun öneride bulunması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, bir kanunun temel kanun yöntemiyle görüşülebilmesine, "esas komisyon"un veya "siyasi parti grupları"nın teklifi, "Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi" üzerine Genel Kurulca karar verilecektir. Bu önerinin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi durumunda, bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin

[484] BAKIRCI (2015), s. 123.
[485] HAS (2009), s. 45.
[486] İBA (2011), s. 46-48.
[487] İçtüzüğün 91. maddesi uyarınca; özel görüşme ve oylama usulüne bağlı özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tekliflerin Genel Kurulda "bölümler halinde görüşülmesi"ne ve her bölümün "en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla" hangi maddelerden oluşacağına esas komisyonun veya grupların teklifi, "Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi" üzerine Genel Kurulca karar verilebilecektir. Genel Kurul tarafından kabul edilmesi durumunda, bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülmekte ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanmaktadır.

görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanarak Genel Kurul görüşmeleri tamamlanır. İkincisi ise, İçtüzüğün 91. maddesinin b) fıkrasına göre, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması durumunda başvurulacak yoldur. Buna göre, 91. maddenin işletilmesi için siyasi parti grupları öneri getirebilecek ve bu öneri doğrudan Genel Kurulun oyuna sunulacaktır. Bu durum, TBMM İçtüzüğünde 07.02.2001 tarih ve 713 sayılı TBMM Kararı[488] ile yapılan değişiklik ile kabul edilmiştir. Buna göre İçtüzüğe, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde, siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulun "beşte üç çoğunluğu" ile karar verilebileceği hükmü eklenmişti. Bu hüküm, nitelikli çoğunluk ile karar alınması şartını öngördüğü için Ergül'ün de belirttiği üzere, muhalefeti koruyucu bir hüküm olarak kabul edilebilirdi.[489] Ancak 30.10.2005 tarih ve 855 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar" ile[490] "beşte üç çoğunluk"la karar verme koşulu İçtüzük metninden çıkarıldığından, artık Anayasa'nın 96. maddesindeki genel kuraldan hareketle karar yeter sayısı aranacaktır.

TBMM İçtüzüğünde, "Danışma Kurulu" ibaresine pek çok defa yer verilmektedir. Üstlendiği fonksiyon doğrultusunda, Danışma Kurulu'nun hemen hemen bütün kararlarının ise TBMM'nin çalışma düzenine yönelik "parlamento kararları"na ilişkin olduğu görülmektedir. TBMM İçtüzüğünde, "Danışma Kurulu" ibaresine pek çok defa yer verilmiştir. Kararın getiriliş usulü çerçevesinde incelendiğinde ise, İçtüzükte, Danışma Kurulunun "önerisi", "teklifi", "tespiti", "tavsiyesi" veya "görüşü" şeklinde ifadeler geçmektedir. Danışma Kurulunun öneri getirdiği, TBMM İçtüzüğü ile düzenlenen haller şöyledir:

- İçtüzüğün 5. maddesine göre, "TBMM'nin tatile girme kararı".
- İçtüzüğün 5. maddesine göre, "TBMM'nin 1 Temmuz'da tatile girmeyip çalışmalarına devam etmesi kararı".
- İçtüzüğün 6. maddesine göre, "TBMM'nin ara verme kararı".
- İçtüzüğün 11. maddesinin 3. fıkrasına göre, "TBMM Başkanlık Divanındaki kâtip üyeliklerle, idare amirlikleri için görev yerleri dağıtımı kararı".
- İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Danışma kurulunun toplanamaması veya oybirliğiyle tespit veya teklif yapamaması veya görüş bildirememesi siyasi parti gruplarının istemlerini doğrudan TBMM Genel Kuruluna götürmesi sonucu karar alınması".

[488] 07.02.2001 tarih ve 713 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Karar**, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.02.2001-24313.
[489] ERGÜL (2002), s. 112.
[490] 30.10.2005 tarih ve 855 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar**, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.07.2005-25862.

- İçtüzüğün 20. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu dışında Komisyonların üye sayılarının belirlenmesi kararı".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 2. fıkrasına göre, "TBMM Genel Kurulu gündeminin 6. Kısmında yer alan işler için haftanın belirli bir gününde belli bir süre ayrılmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 5. fıkrasına göre, "TBMM Genel Kurul gündeminin 7. kısmındaki işlerin görüşme sırası için Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca karar alınması".
- İçtüzüğün 49. maddesinin 8. fıkrasına göre, "Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hususun, Danışma Kurulunun görüşü alınarak Genel Kurulda konuşulmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 54. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Genel Kurul toplantılarının hafta, gün ve saatlerinin değiştirilmesi ve diğer günlerde de toplantı yapılması kararı".
- İçtüzüğün 60. maddesinin 8. fıkrasına göre, "Genel Kurulda, konuşma sürelerinin değiştirilmesine ilişkin karar".
- İçtüzüğün 71. maddesinin 2. fıkrasına göre, "kapalı oturum tutanakları ve özetlerinin, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçmeden yayınlanmasına ilişkin karar".
- İçtüzüğün 81. maddesinin 3. fıkrasına göre, "kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesinde geçerli sürelerin değiştirilmesi kararı".
- İçtüzüğün 89. maddesinin 1. fıkrasına göre, "kanun teklifinin tümünün veya belirli maddelerinin yeniden görüşülmesi istemi üzerine verilen karar".
- İçtüzüğün 91. maddesinin 1. fıkrasına göre, "kanun tekliflerinin temel kanun şeklinde bölümler halinde görüşülmesi kararı".
- İçtüzüğün 108. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla Meclis soruşturması açılması günü ve özel gündem çerçevesinde görüşülmesi kararı".

Bununla birlikte, Danışma Kurulunun önerisine konu olacak kimi durumlar ise Kanunlar ile düzenleme altına alınmıştır.[491]

- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 3. maddesine göre, "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üye sayısının belirlenmesi kararı" ve Kanun'un 6. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Komisyon raporlarının gündeme alınması kararı".
- 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu'nun 2. maddesine göre, "Avrupa Birliği Uyum Komisyonu üye sayısının belirlenmesi kararı" ve Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Komisyon raporlarının gündeme alınması kararı".
- 5840 sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu'nun 2 maddesine göre, "Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun üye sayısının belirlenmesi kararı" ve

[491] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 141.

Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, *"*Komisyon raporlarının gündeme alınması kararı".

3. TBMM Başkanı ve TBMM Başkanlık Divanı Tarafından

TBMM Başkanlık Divanının kuruluşu, Anayasası'nın "Başkanlık Divanı" kenar başlıklı 94. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Buna göre, Başkanlık Divanı, TBMM üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur. TBMM Başkanı[492], TBMM Genel Kurulu tarafından yapılacak gizli oylama ile seçilmekte; onun dışında kalan Başkanlık Divanı üyeleri[493] ise Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulmaktadır. Yani Meclis kendi yönetimini yapacağı oylamaya dayalı olarak alacağı kararla bizzat belirlemektedir. Bu durum TBMM'nin "yönetsel özerkliği"nin sonucudur.

Genel olarak bir "parlamento işlemi"nin, özel olarak ise bir "parlamento kararı"nın varlığından söz edebilmek için öncelikle TBMM'nin idaresinin kurumsallaşmış olması gerekir. Yani TBMM'nin Başkanını seçmesi ve Başkanlık Divanını belirlemesi ve buna bağlı olarak da belirli bir meseleyi görüşmek ve karara bağlamak üzere o oturumda Divanın mevcut olması gerekmektedir.[494]

---

[492] *"TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA İZMİR MİLLETVEKİLİ BİNALİ YILDIRIM'IN SEÇİLDİĞİNE DAİR KARAR*

Karar No. 1188 Karar Tarihi: 12.07.2018

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, Genel Kurulun 12.07.2018 tarihli 4'üncü Birleşiminde İzmir Milletvekili Binali YILDIRIM seçilmiştir."

Bkz. 12.07.2018 tarih ve 1188 sayılı **TBMM Kararı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 4, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 13.07.2018-30477.

[493] *"TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIK DİVANI ÜYELİKLERİ İÇİN YAPILAN SEÇİME DAİR KARAR*

Karar No. 1189 Karar Tarihi: 16.07.2018

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının; Başkanvekillikleri, Kâtip Üyelikler ve İdare Amirliklerine Genel Kurulun 16.07.2018 tarihli 6'ncı Birleşiminde yapılan seçim sonucunda, aşağıdaki listede adları ve seçim bölgeleri yazılı milletvekilleri seçilmiştir…"

Bkz. 16.07.2018 tarih ve 1189 sayılı **TBMM Kararı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 6, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 08.07.2018-319913.

[494] 1961 Anayasası döneminde, Millet Meclisi'nde yapılan bir görüşmede, Başkanlık Divanının teşkil etmemesi iddiası gündeme gelmiş ve bunun üzerine gerçekleştirilen usul görüşmesi sonucu, bu konuda Divanın kurulmasına gerek olmadığına Başkan tarafından şöyle karar verilmiştir:

"… AHMET ŞENER (Trabzon) — Sayın Başkan, bu konu, Divan oluşmadığı gerekçesiyle şimdiye kadar okunmamıştır … Divan oluşmadığına göre bunu burada sunmanız usule aykırı oldu Sayın Başkan. İleride usul olur ve bunun altından Meclisler çıkamaz. Çünkü, etrafınızda bulunan Divan üyeleri geçici görevli olarak bulunmaktadırlar... Ayrıca usul hakkında söz verirseniz ki, 64 ncü maddeye göre söz rica ediyorum..,

Sayın Başkan, şu anda Divan teşekkül etmemiştir. Divan teşekkilî etmediğine göre, bu tezkerenin bilgiye sunulması mümkün değildir. Çünkü, bugünkü durumda, Başkanlık Divanı üyelikleri için bazı gruplar seçimlerini yapamamışlardır. Dünkü Danışma Kurulunun önerisi tasvip gördükten sonra grupların bu seçimleri yapması gerekirdi, yapmamışlardır. Hatta bazı gruplar bu seçimleri yaptıklarına göre bu konuda da bir usul müzakeresi ortaya çıkıyor; Divanın çalışması için, biran evvel faaliyete geçmesi için bu da yapılabilir, doğrudur; mesela ayrı ayrı oya sunulması hususu da ayrı bir münakaşa konusudur. Ama siz bu tezkereyi, usule taalluk eden bu hususu bilgiye

Başkanlık Divanının bulunmaması veya Başkanlık Divanının, Anayasa ve İçtüzükte öngörülen ilkelere aykırı bir şekilde kurulmuş olması TBMM'nin alacağı kararlar bakımından da sakatlıkları beraberinde getirecektir. Zira TBMM Genel Kurulunun toplanıp karar alabilmesi için Anayasa'nın ve TBMM İçtüzüğünün öngördüğü usule uygun olarak kurumsal varlığını oluşturması gerekmektedir.[495] Aksi halde Anayasa'ya aykırı bir şekilde kurulan Başkanlık Divanının alacağı kararlar, ya yapılan işlemin varlık unsurlarını taşımadığı için "yokluk" yaptımına muhatap olabilecek veya "eylemli içtüzük değişikliği" olarak kabul edilerek Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilecektir.[496] Nitekim Anayasa Mahkemesi 25.12.1973 tarihinde verdiği kararda şu gerekçeye dayanmaktadır:

> *"... İçtüzüğün Başkanlık Divanının oluşmasına ilişkin kuralları, Yasama Meclisince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte, önemli ağır basan biçim kurallarıdır. Çünkü içtüzüğe aykırı düşen bir Başkanlık Divanının yönettiği birleşim alelade bir toplantı olmaktan ileri gidemez ve böyle bir toplantıda alınan kararlar hukuki değer ve geçerlikten yoksun kalır..."*[497]

"TBMM Başkanlık Divanı" ile "oturumu yöneten Divan" birbirinden farklı şeylerdir. Belirli tarihteki görüşmeleri yönetmek üzere Genel Kurulda bulunan heyete "Oturum Başkanlık Divanı" adı verilmektedir. Dolayısıyla, TBMM Genel Kurulunun oturum Başkanlık Divanı olmaksızın "gündem"i görüşmek üzere toplanması ve karar alması mümkün değildir. Zira parlamento kararları, parlamento bünyesinde herhangi bir organın veya parlamento içinde veya dışında belirli sayıdaki milletvekilinin rastgele bir araya gelmesi veya programlı bir şekilde bir araya gelmesi sonucu aldıkları bir karar olmayıp TBMM Genel Kurulu'nun, TBMM İçtüzüğünün aradığı şekil şartlarına uygun biçimde toplanarak almış olduğu kararlardır. Şu durumda TBMM

---

sunamazsınız. Çünkü, bu bir nevi tasvip manasına gelir ve muameleye konulacaktır. Bundan sonra gelecek olan bu gibi bütün evrakı bu gibi kanuna müstenit bütün anlaşmaları siz eğer muameleye koyarsanız, bir nevi, Başkanlık Divanı teşekkül etmediği halde Meclis çalışmasma başlamış olursunuz ki, bunun kamuoyundaki görüntüsü başka türlü olur. Saygılarımla...
BAŞKAN — Teşekkür ederim sayın Şener. Bu konu üzerindeki görüşümüz şöyledir: Meclise ait bütün «Gelen Kâğıtlar»ın imzası ancak Başkandan geçmektedir. Başkanınız olarak ben seçilinceye kadar, benden önce bu makamda bulunan üye Geçici Başkan olduğu için, gelen kâğıtları imzalayıp Genel Kurula sevk etme yetkisi olmadığından sevk edememiştir. Kaldı ki, bilgiye sunulan bu ve buna benzer bütün evraklar Başkanlık Divanının kararını gerektirmemektedir. Nitekim bu da böyledir. Başkanlık Divanının kararını gerektiren kararlar için, Başkanlık Divanının teşkili evleviyetle gereklidir. Bu anlaşma, bilginize sunduğumuz anlaşma, zamanında Meclisimize intikal etmiştir, 244 sayılı Kanuna göre de 2 ay içinde bilgiye sunulması gerekmektedir. Meclisimize intikal tarihi 18.7.1977'dir; fakat Meclisimizde Başkan seçilemediği için, bu zaman geçmiştir. Bu sebeple biz bugün bilginize sunmuş bulunuyoruz. Bunun Divan teşekkülüyle hiç bir şekilde ilgisi yoktur. Bilgiye sunulan diğer kâğıtlar gibi bu da Divanın kurulmasını gerektirmemektedir. Görüşümüz budur.". Bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 5, Cilt: 1, Birleşim: 71, Oturum: 1, 30.11.1977, s. 426.

[495] TEZİÇ (1972), s. 73; BAKIRCI (2000), s. 274.

[496] HAS (2009), s. 28-29.

[497] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1973/43 Karar 1973/39, Karar Tarihi: 25.12.1973, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.02.1974-14803.

Başkanlık Divanı, TBMM Genel Kurulu olmadığı gibi onun yerine geçerek irade açıklama yetkisine de sahip değildir.[498]

[498] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da değişiklik yapılması sonrasında, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucu, Cumhurbaşkanının göreve başlayacağı tarihte (9 Temmuz 2018) "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak" ifade edilen hükümet sistemi yürürlüğe girmiştir. TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri ilk defa birlikte 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmış, bu seçimlerin kesin sonuçları, Yüksek Seçim Kurulu tarafından 4 Temmuz 2018 tarihinde ilan edilmiştir (https://sonuc.ysk.gov.tr/module/sspsYeni.jsf(20.07.2018); https://sonuc.ysk.gov.tr/module/sspsCumhurbaskaniYeni.jsf?cid=21 (20.07.2018). Bu ilanın sonucuna bağlı olarak, TBMM İçtüzüğünün 3. maddesinde öngörülen şu süreç işlemeye başlamıştır; *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00'te çağrısız olarak toplanır. Bu birleşimde, önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır."* Buna göre, TBMM Genel Kurulu, milletvekillerinin andiçme törenini gerçekleştirmek üzere 7 Temmuz 2018 tarihinde toplanmış ve Geçici Başkanlık Divanı oluşturularak yemin töreni tamamlanmıştır. Bu aşamaya kadar olan süreç Anayasa değişikliğinden etkilenmemiş, yani yürürlükteki İçtüzük hükümleri işletilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girme anı açısından önem taşıyan husus, Cumhurbaşkanının göreve başlaması ve bunun için de "Cumhurbaşkanının andiçmesi"dir.
Bu konuda 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunda herhangi bir değişiklik öngörülmediğinden, Anayasal hükümler yürürlüğünü sürdürmüştür. (Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmekle ve yeni bir hükümet sistemine geçildiği belirtilmesine rağmen, Cumhurbaşkanının neden hâlâ TBMM Genel Kurulu'nda and içtiği sorusu da ayrıca üzerinde durulması gereken bir konu olmakla birlikte, bu aşamada bu konuya sedece temas etmenin yeterli olacağı kanaatindeyiz.) Ancak burada önem taşıyan husus Cumhurbaşkanının göreve başlamak üzere ne zaman andiçeceği meselesi olmuştur. Bu konu 24 Haziran 2018 seçimleri sonrasında açık bir düzenlemeye tabi tutulmamıştı. TBMM İçtüzüğü milletvekilleri bakımından bu konuyu açık olarak düzenlemekle birlikte Cumhurbaşkanı bakımından herhangi bir düzenleme öngörmemiştir.
19.01.2012 tarihinde kabul edilen 6271 Sayılı "Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu" (19.01.2012 tarih 6271 Sayılı Kanun, Tertip: 5, Cilt: 51, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 26.01.2012-28185), 2017 Anayasa değişikliği öncesinde kabul edilmiş, Cumhurbaşkanının and içme töreni bakımından ise şu hükümlere yer vermişti:
"Cumhurbaşkanına tutanağın verilmesi ve andiçme töreni
MADDE 21 – (1) Seçilen Cumhurbaşkanı adına düzenlenen tutanak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından verilir ve aynı oturumda andiçme töreni yapılır. Bu oturum, eski Cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün, makamın başka bir sebeple boşalması hâlinde ise seçim sonuçlarının kesinleşmesinden itibaren üç gün içinde gerçekleştirilir."
6271 sayılı "Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu"na göre, Cumhurbaşkanı seçildiğine ilişkin tutanak Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı" tarafından verilerek aynı oturumda andiçme töreni yapılacağı yönündedir. Yani Geçici Başkanlık Divanı'nda görev alan "Geçici Başkan", Anayasa'nın 94. maddesinde seçim usulü düzenlenen TBMM Başkanı olmayıp, TBMM İçtüzüğünün 8. maddesi uyarınca, TBMM ve Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarının ilanı sonucu toplanan TBMM Genel Kurulu'nda milletvekili and içme törenini yönetmek üzere geçici olarak görev yapan en yaşlı üye sıfatını taşıyan geçici Başkandır.
Bununla birlikte, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma konusunda verilen "yetki kanunu"na (10.05.2018 tarih 7142 sayılı "6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu", Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.05.2018-30425) dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 14.05.2018 tarihinde kararlaştırılarak, 06.07.2018 tarihinde kabul edilen 699 sayılı KHK (699 sayılı KHK, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.07.2018-30470 Mükerrer) ile 19.01.2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu'nda aşağıdaki değişiklik yapılmıştır. Buna göre;
"Andiçme töreni
MADDE 21 - (1) Seçilen Cumhurbaşkanı adına düzenlenen tutanak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı veya Geçici Başkan tarafından verilir ve aynı birleşimde andiçme töreni yapılır. Bu birleşim, birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçiminin ardından Meclisin toplandığı ilk günü takip eden üç gün içinde gerçekleştirilir.
(2) Cumhurbaşkanının ikinci oylamada seçilmesi veya sadece Cumhurbaşkanı seçiminin yapılması halinde andiçme töreni, seçim sonucunun kesinleşmesini takip eden üç gün içinde yapılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse derhal toplantıya çağrılır.
(3) Cumhurbaşkanınca atanan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar atanmalarını takip eden gün andiçerler."
Cumhurbaşkanının yalnızca TBMM Genel Kurulu tarafından yapılacak seçimle belirlenen TBMM Başkanı huzurunda değil, Geçici Başkan tarafından yönetilen TBMM Genel Kurulunda da andiçmesine olanak sağlayan hükümler

TBMM Başkanlık Divanı kararları, "İçtüzüğün uygulanmasıyla ilgili kararlar" ve "idari kararlar" [499] olarak ikiye ayrılmaktadır. İçtüzüğün uygulanmasıyla ilgili kararlar "yasama fonksiyonu"na yönelik kararlardır. Bu kararlar ise iki biçimde ortaya çıkmaktadır.[500]

Bu kararların ilki, "TBMM Genel Kurulu'nun onayına sunulmadan", bağımsız olarak alınan kararlardır. İçtüzüğün 53. maddesinin 2. fıkrası bu duruma örnek olarak gösterilebilir: *"Genel Kurulun saygı duruşunu gerektirecek haller Başkanlık Divanınca kararlaştırılır"*. Bu hüküm uyarınca, saygı duruşu yapılacak haller doğrudan Başkanlık Divanının, Genel Kurul onayı veya kararı aranmaksızın alacağı kararlardandır. Başkanlık Divanı tarafından alınan bu tür kararların İçtüzüğü değiştirici veya yeni bir İçtüzük kuralı meydana getirici nitelikte olmaları durumunda, bu kararlar "içtüzük kuralı niteliği" taşıdıkları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olacaklardır.[501]

İkincisi ise, "TBMM Genel Kurulunun onayına sunularak" alınan kararlardır. Bu tür kararlar, "içtüzük niteliğinde karar" olmayıp, İçtüzük kurallarının uygulanmasını sağlamaya yöneliktir. Nitekim İçtüzükte Başkanlık Divanına tanınan yetkiler, kuralların uygulanması ile sınırlı olup, alınacak kararların yeni bir kural yaratacak nitelikte olmaması gerekir.[502] İçtüzüğün 151. maddesinin 3. fıkrası bu durum için örnek oluşturmaktadır: *"Daha uzun süreli izinler için, Başkanlık Divanının sunuşlar arasında yer alacak teklifi üzerine, Genel Kurul, görüşmesiz ve işaretle oylama suretiyle karar verir."* Milletvekillerinin Genel Kurul ve Komisyon çalışmalarındaki devamsızlık ve izin süreleri itibariyle, on günden fazla izinlerde Başkanlık Divanının teklifi üzerine bu karar Genel Kurul tarafından alınabilecektir. Parlamento kararları

---

getirilmiş ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu'nun 699 sayılı KHK ile değişiklik öncesine ilişkin tartışma konuları giderilmiştir. Çünkü bu değişiklik yapılmasaydı, Cumhurbaşkanı andiçme töreninin, Geçici Başkanlık Divanı huzurunda değil, TBMM Genel Kurulunda göreve başlama koşullarını sağlamış TBMM Başkanlık Divanı huzurunda gerçekleştirilmesi gerektiği ileri sürülebilecekti. Zira henüz göreve başlama kabiliyeti olmayan ve bunun için de Anayasa'nın 94. maddesine göre TBMM Başkanlık Divanı'nı kurmamış bir Meclis önünde Anayasa'nın 103. maddesinde belirtilen andiçme ritüeli meydana geleceğinden, buradaki belirsizlik bir sorun kaynağı olabilecekti. Ancak yapılan bu düzenleme ile bahse konu olabilecek sorunun çözüldüğü söylenebilir.

[499] İdari kararlar veya işlemler, idari organ veya makamların "idare alanındaki irade açıklamaları"dır. TBMM Başkanlık Divanı, yasama organının yönetsel bağımsızlığı gereğince "yasamanın idari organı" sıfatıyla idari işlem ve idari düzenleyici işlem yapmaktadır. Bkz. TEZİÇ (1980), s. 50-51; ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 393-394; GÜNEŞ (1965), s. 92-98.

[500] TEZİÇ (1980), s. 42-44. Gözler, yasama işlemlerini "kanun" ve "parlamento kararı" olarak ikiye değil, "TBMM Başkanı kararı"nın da bir kategori olarak eklenerek üçe ayrılması gerektiğini belirtmektedir. Bkz. GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 636.

[501] TEZİÇ (1980), s. 45. Ancak Anayasa Mahkemesi bu konuda yapılan başvuruda, bir Genel Kurul kararı bulunmadığı gerekçesine dayanarak iptal istemlerini reddetmiştir. "…*Başkanlık Divanı'nın İ. Melih GÖKÇEK'in Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin kendiliğinden düştüğüne ilişkin kararını Genel Kurul kararı saymak da olanaksızdır. Divan kararının kabûlü yönünde TBMM Genel Kurul kararı olmadıkça yapılan başvuru dinlenemez…".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/72, Karar 1994/68, Karar Tarihi: 20.09.1994, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.10.1994-22086.

[502] TEZİÇ (1980), s. 46-47.

bakımından önem taşıyan ise TBMM Genel Kurulunun onayına sunularak alınan Başkanlık Divanı kararlarıdır. Çünkü bir parlamento kararından söz edebilmek için bu kararın TBMM Genel Kurulu tarafından alınması gerekmektedir. Dolayısıyla, Başkanlık Divanının "idari kararları" ile "Genel Kurulun onayına sunulmaksızın aldığı kararlar" parlamento kararı olarak kabul edilemeyecektir. Bu doğrultuda, Başkanlık Divanının TBMM İçtüzüğü kurallarının yorumu ile ilgili görev ve yetkilerinin olmaması ve mevcut kuralların uygulanmasını sağlaması sebebiyle, aldığı kararların parlamento hukuku açısından sınırlı olarak kaynak oluşturduğu söylenebilir.[503]

Görüldüğü üzere, TBMM Başkanlık Divanının aldığı kararların bir kısmı Genel Kurulun onayına sunulmamakta ve bunlar ayrıca yayımlanmamaktadır. Bu kararlardan hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı 23.06.1989 tarih ve 40 sayılı Başkanlık Divanı Kararı'na dayalı olarak "Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divan Kararları Hakkında Yönetmelik"[504] ile belirlenmiştir. Ancak 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da ve 1200 sayılı TBMM kararı ile de İçtüzükte yapılan değişiklikle bu Yönetmelikte yer alan kimi hükümlerin uygulanamaz hale gelmesine rağmen, söz konusu Yönetmelik hükümlerinde henüz değişiklik yapılmamıştır.

TBMM Başkanlık Divanı'nın aldığı kararlar, öğretide[505] ve geçmişte Danıştay tarafından verilen kararlarda "organik bakımdan yasama işlemi"nin bir türü olarak görülmüştür. Danıştay 1947 yılında verdiği bir kararda[506] TBMM Başkanlığı tarafından alınan "idari nitelikteki kararı" organik ölçüte bağlı kalarak "yasama işlemi" olarak görmüş ve açılan davayı reddetmiştir. Hâlbuki TBMM Başkanlık Divanı'nın aldığı kararları sadece organik ölçüte göre değerlendirmek mümkün değildir. Her ne kadar parlamento bünyesinde işlem yapma yetkisine sahip bir organ olsa da, Başkanlık Divanı, Meclisin idari işlem ve eylem yapma yetkisine sahip olan bir organıdır. Buna dayalı olarak yapılan işlemler bakımından yasama faaliyeti değil, parlamentonun idari tasarruflarından söz edilebilecek ve Danıştay'ın yargısal denetimine tabi olacaktır. Kaldı ki, Danıştay daha sonraki tarihlerde verdiği kararda[507] eski görüşünü terk etmiş ve bu doğrultuda, TBMM Başkanlık Divanı'nın idari işlem ve eylemlerini, "maddi ölçüt"ü esas alıp kendi görev alanı içinde görerek denetlemiştir.[508]

---

[503] HAS (2009), s. 11; BAKIRCI (2000), s. 28.
[504] *"Madde 1- Bu Yönetmelik, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Başkanlık Divanı kararları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan seçim sonuçlarından hangilerinin Resmi Gazetede yayımlanacağını düzenler".* Bkz. **TBMM Başkanlık Divanı Kararı**, Sayı: 40, Karar Tarihi: 23.06.1989, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.10.1989-20299.
[505] TEZİÇ (1980), s. 47-48.
[506] Danıştay DDK Kararı, Esas 1947/36, Karar 1947/46, Karar Tarihi: 16.05.1947.
[507] Danıştay DDK Kararı, Esas 1968/534, Karar 1969/511, Karar Tarihi: 20.06.1969.
[508] TEZİÇ (1972), s. 21.

TBMM Başkanlık Divanı içinde, TBMM Başkanı önemli bir role sahiptir. Anayasa'nın 94. maddesinde Başkanlık Divanı düzenlenmiştir. TBMM Başkanının seçilme usulüne doğrudan ve ayrıntılı olarak bu maddede yer verilmiştir. Başkanlık Divanının diğer üyelerinin seçimi ve çalışma usullerine ilişkin kuralların ise İçtüzükle belirleneceği ifade edilmiştir. TBMM Başkanının seçimine, nitelikli çoğunluklara dayalı olarak seçilme şartıyla yer verilmiş olması da bu önemi ortaya koymaktadır. TBMM Başkanının esas görevi, yasama görev ve yetkisi çerçevesinde şekillenmekle birlikte, bu görev ve yetkiler yalnızca yasama faaliyetinden ibaret değildir. Karar alma sürecinde yönlendirici bir mekanizma olarak devreye girebilmektedir. Örneğin, TBMM İçtüzüğünün değiştirilmesi konusunda teklif verme yetkisine sahiptir. Ayrıca İçtüzüğün 181. maddesinin 3. fıkrasına göre, Anayasa Komisyonu, İçtüzükte gördüğü "boşluk ve aksaklıkları" ve "bunların doldurulması ve düzeltilmesi" için uygun gördüğü tedbirleri, bir rapor halinde Meclis Başkanlığına sunar. Bu rapordaki görüşler Başkanlık Divanınca da benimsenirse, TBMM Başkanı İçtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyarma yetkisine sahiptir.

TBMM Başkanının, TBMM İçtüzüğünün 14/8[509], 14/9[510], 172[511], 173[512] ve diğer maddelerinde yer alan idari görev ve yetkileriyle, bunlardan kaynak bulan işlemleri yapma yetkisi bulunmaktadır.[513] Örneğin, Başkanın yurtdışı ilişkiler konusunda yaptığı işlemler de bulunmakta ve bu konuda TBMM Genel Kurulunun karar alması gerekmektedir. "Yurt dışına seyahat tezkereleri" buna örnek gösterilebilir. TBMM Başkanının görevi gereği veya bir davet üzerine yurt

---

509 *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin idarî ve malî işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek"*.

510 *"Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu" aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını yurt içinde ve yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak"*.

511 *"Türkiye Büyük Millet Meclisinin temsil edilmesi gereken yurt içindeki törenlerde, Başkan veya Başkanlık Divanı üyeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi adına hazır bulunur"*.

512 *"Türkiye Büyük Millet Meclisi kitaplığından faydalanma şartları, Başkanlık Divanınca onaylanacak bir yönetmelikle düzenlenir"*.

513 "İdari işlem", Anayasa Mahkemesi kararlarında şu şekilde değerlendirilmektedir:

"… Hukuk aleminde idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan "idari işlem"ler, Anayasal sınırlar içinde "görev ve yetki"leri haiz olan idarenin, yükümlülüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca vasıtalardan biridir. Kişilerin, hukuksal durumlarını statülerinin belirlediği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idari işlemler vasıtasıyla olmaktadır.

Yasal bir tanımı olmayan, idari işlemin nitelikleri öğreti ve idari yargı kararlarıyla belirlenmektedir. Buna göre bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir.

İdari işlemlerin temel nitelik ve özelliklerinin tek yanlılık, kanunilik ve uygulanabilirlik şeklinde sıralanması, genel kabul görmüş bir tasnif biçimidir. İnceleme konusu bakımından önem taşıyan, bu özelliklerden "uygulanabilirlik" niteliğidir. Tek yanlılık ve kanuniliğin doğal uzantısı olarak, idarenin bir irade açıklaması şeklinde ortaya çıkan işlemi, "uygulanabilir" olma yeteneğini içinde saklamaktadır. Eski deyimle, "icrai" olan idari işlem, tek yanlı "yürütülebilir" olma üstünlük ve ayrıcalığına sahiptir. Öte yandan, idarenin bilgi veren, uyaran ve iç yazışma niteliğindeki işlemlerinin, yukarıda işaret edilen "idari işlem" sayılamayacağı ve bir iptal davasına konu yapılamayacağı hususunda öğreti ve idari yargı kararlarında tam bir ittifak bulunmaktadır…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 2004/26, Karar 2004/51, Karar Tarihi: 15.4.2004, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 11.08.2004/25550.

dışına seyahat etmesi ve kimi milletvekillerinin de TBMM Başkanı ile birlikte seyahat etmeleri durumunda bu husus "Başkanlık tezkeresi" olarak Genel Kurulun onayına sunulmakta ve Genel Kurul bu öneriyi onaylamaktadır.[514]

TBMM Başkanlarının temel görevlerinden birisi Genel Kurulu yönetmektir. Ancak uygulamada, TBMM Başkanları Genel Kurul görüşmelerini kural olarak yönetmemektedirler. Bu uygulamanın temelinde, TBMM Başkanının tarafsızlığını sağlamak ve alınacak kararlara da bunu yansıtmak olduğu söylenebilir.[515] Anayasa'nın "Başkanlık Divanı" başlıklı 94. maddesinin son fıkrası bunu güvencelemek üzere şu şekilde düzenlenmiştir:

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başkanvekilleri, üyesi bulundukları siyasî partinin veya parti grubunun Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar; Başkan ve oturumu yöneten Başkanvekili oy kullanamazlar."*

Başkanvekillerinin görevleri ise TBMM İçtüzüğünün 15. maddesinde şöyle düzenlenmiştir. Buna göre, Başkanvekillerinin görevi, Başkanın yerine Genel Kurul görüşmelerini yönetmek ve yönettiği oturumlarla ilgili tutanak dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini gözetmektir. Başkanvekillerinin hangi birleşim veya oturumları yöneteceklerine Başkan karar vermektedir.

TBMM Başkanvekillerinin Genel Kurulu yönetmesi, TBMM Başkanlığınca oluşturulan bir sıralamaya göre yürütülmektedir. Bu uygulama TBMM İçtüzüğünde açıkça düzenlenmemiş

---

[514] BAKIRCI (2015), s. 96.

[515] Meclis Başkanının tarafsızlığını sağlama konusunda, Birleşik Krallık Avam Kamarası Başkanının durumu önemli bir örnektir. 19.12.2013 tarihinden itibaren uygulanmakta olan Avam Kamarası İçtüzüğü, Başkanın seçimine ilişkin usulü düzenlemektedir. Başkanın yeniden milletvekili seçilmesi halinde, oturumu yöneten Geçici Başkan, eski Başkana, yeniden Başkanlık görevini üstlenip üstlenmeyeceğini sorar. Eski Başkanın olumlu cevap vermesi halinde, kendisi seçilmiş yeni Başkan olarak ilan edilir. Yeniden milletvekili olarak seçilen eski Başkana, seçim yapılmadan yeni Başkanlık görevinin teklif edilmesi, parlamento çalışmalarında İçtüzük kurallarının ve teamüllerin uygulanması açısından edinilen tecrübeye verilen önemi göstermektedir. Başkanın seçiminde uzlaşmanın sağlanmasını zorunlu kılan hükümlere de yer verilmiştir. Bkz. KARA (2014), s. 18-19; ayrıca 1523 yılından bu yana Avama Kamarası Başkanlarının hemen hemen hepsi hukukçudur. Bkz. J.A.G GRIFFITH/ Micheal RYLE/ Robert BLACKBURN/ Andrew KENNON/ Sir Michael WHEELER-BOOTH (2010), **Parliament: Functions, Practice and Procedures**, Sweet & Maxwell, London, p. 203-219. Başkanın tarafsızlığını sağlama konusunda seçimindeki ilkeler ve Genel Kurula ilişkin yetkileri konusunda Kara şu önemli noktaları dile getirmektedir: *"Avam Kamarası İçtüzüğünde Başkanın görevlerine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu anlamda, Başkanın görevleri, geçmiş uygulamalar ışığında, teamüller bağlamında belirlenmiştir. Buna göre Başkanın en önemli görevi İçtüzük hükümlerinin ve teamüllerin parlamento çalışmalarına esas kılınmasını sağlamaktadır. Nitekim yeniden milletvekili seçilmiş eski Başkana yeni Başkanlık görevinin teklif edilmesinin temel nedeni budur. Parlamento çalışmalarında Kamara Başkanının bağımsızlığı ve tarafsızlığı oldukça önemlidir. İçtüzük hüküm ve teamüllerin uygulanmasında parti ayrımı gözetmemesi, her milletvekiline eşit mesafede yaklaşması beklenir. Nitekim Kamara Başkanı seçilen milletvekilinin partisinden istifa etmesi gerekir ve Başkanlık görevi süresince parti kimliğini ön plana çıkarmaması arzu edilir. Başkanın bu tarafsızlığının bir sonucu olarak her yasama yılında her üyeye en az bir kez konuşma imkânının sağlanmış olması istenir. Ayrıca Başkanın Kamara gündeminin belirlenmesi sürecinde aktif bir rolü olduğundan iktidar ve muhalefet partilerinin gündem taleplerinde tarafsızlığı muhafaza etmesi germektedir. Kamara Başkanın tarafsızlığı dolayısıyla siyasi çalışmalarını askıya almasının bir sonucu ve siyasi bir nezaket gösterisi olarak diğer büyük partinin Başkanın seçim bölgesinden aday göstermemesi beklenir".* Bkz. KARA (2014), s. 19-20.

olmakla birlikte, 1985 yılında yapılan bir usul görüşmesi sırasında, dönemin TBMM Başkanı Necmettin Karaduman tarafından şunlar dile getirilerek özetlenmiştir[516]:

> *"... Meclis başkanları sık sık kürsüye çıkmazlar, ama Meclislerin önemli günlerinde açılış günlerinde, kapanış günlerinde, önemli konuların zuhur ettiği günlerde Meclise başkanlık edebilirler... Yoksa, bir Meclis Başkanının sık sık toplantılara riyaset etmesi gibi bir teamülümüz yoktur ve olmaması da lazımdır..."*

Başkanın Genel Kurulu yönetirken sergileyeceği tutum veya tarafsız olup olmaması, karar alma sürecini ve işlemin sonucunu etkileyebilecektir. Gerçekten bu durum, parlamento kararlarının alınma sürecinde usule uygun bir işleyişin bulunup bulunmadığı sorununu gündeme getirebilecektir. Çünkü teknik anlamda kimi şekiller ile parlamento genel kurulunda öngörülen usule uygun olarak karar alma hem parlamento kararlarının geçerliliği hem de iktidar-muhalefet ilişkilerinin demokratik meşruiyetinin göstergesi olacaktır. [517] Öyle ki, Anayasa, içtüzük ve kanundaki kurallara aykırılık usulden sapmayı ve bunun sonucunda usule aykırılığı doğuracaktır. İşte bu sebeple karar alma sürecinde pek çok defa "usul görüşmesi" veya "usul tartışması" işletilmektedir.[518]

TBMM İçtüzüğünün "Usul hakkında konuşma" kenar başlığını taşıyan 63. maddesi, TBMM Genel Kurulunu yöneten Başkanın tutumu hakkında "usul görüşmesi/ usul tartışması" yapılması konusunu düzenlemektedir. Bu görüşmelerin önemi, yapılan görüşmeler sonucu gerçekleştirilecek uygulama veya alınan kararlar sonucu kimi teamüllerin doğmasıdır. Bu düzenlemenin amacı, Başkanın Genel Kurulu tarafsız ve usule uygun bir şekilde yürütmesi ve benzer olaylar karşısında aynı usulün takip edilerek tutarlı bir uygulamanın sağlanmasıdır.[519]

---

[516] İBA (2001), s. 128-129, 143.

[517] İngiliz Avam Kamarası İçtüzüğü'ne göre, Başkan'ın görev ve yetkileri açık olarak düzenlenmemiştir. Ancak Başkanın Meclisi yönetirken görevlerinin sınırı, geçmiş uygulamalar ışığında, teamüller bağlamında belirlenmiştir. Başkanın en önemli görevi İçtüzük hükümlerinin ve teamüllerin parlamento çalışmalarına hâkim kılınmasını sağlamaktadır. Parlamento çalışmaları ve karar alma sürecinde, Başkanın tarafsızlığı oldukça önemlidir. İçtüzük hükümlerinin ve teamüllerin uygulanmasında Başkanın parti ayrımı gözetmemesi, milletvekillerine eşit mesafede yaklaşması beklenir. Nitekim bir milletvekilinin Avam Kamarası Başkanı seçilmesi durumunda partisinden istifa etmesi bu gerekçeye dayanmakta ve Başkanlık görevi süresince parti kimliğini ön plana çıkarmaması arzu edilmektedir. Bkz. KARA (2014), s. 18-20; GRIFFITH/ RYLE/ BLACKBURN/ KENNON/ WHEELER-BOOTH (2010), p. 211-215. Bu çerçevede bir öneri, değişiklik veya kanun teklifi hakkında görüşmelere geçmeden, meseleye ilişkin olarak usul tartışması veya usul görüşmesi (*point of order*) yapma yetkisi bulunmaktadır.https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m02.pdf, 11.02.2018).

[518] BAKIRCI (2000), s. 19; NEZİROĞLU (2008), s. 459-462.

[519] Ancak uygulamada kimi durumlarda Anayasa'da yapılan değişikliğe uyum sağlamak üzere, TBMM Genel Kurulu tarafından bir karar alınmaksızın mevcut uygulamayı değiştirme veya uyarlama da söz konusu olabilmektedir. Bu konuda, 9 Ekim 2018 tarihinde TBMM İçtüzüğünde yapılan değişiklik öncesinde yapılan görüşmelerde, birleşimi yöneten TBMM Başkanvekili Levent Gök tarafından, 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle TBMM üye sayısının 550'den 600'e çıkarılmasına bağlı olarak, gündem dışı konuşmalardan sonra, daha önce varılmış olan anlaşma çerçevesinde 15 milletvekiline söz verilirken; Anayasa değişikliği ile sayının artması sonucu bu sayının 20 milletvekiline çıkarılması yönünde uygulama şu gerekçelerle gerçekleştirilmiş ve TBMM Genel Kurulu'ndan bu konuda bir itiraz gelmemiştir:

İçtüzüğün 63. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, usul hakkında görüşme açılması talebinin bulunması durumunda, onar dakikadan fazla sürmemek koşuluyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer milletvekiline söz verilerek görüşme gerçekleştirilir. Bu talep milletvekillerinden gelebilecektir. Ancak uygulamada bu talebin siyasi parti grup başkanvekillerinden geldiği ve bu talebin herhangi bir şekil şartı aranmaksızın görüşmeler esnasında "Başkana karşı sözlü olarak yöneltildiği" görülmektedir.[520]

Görüşme sonunda "oya başvurmak gerekirse", yani karar almak gerekirse "işaretle oylama yöntemine başvurulur" ifadesi, uygulamada bu konunun Başkanın takdir yetkisinde olduğu biçiminde kabul görmektedir. Yani görüşmeler sonunda Genel Kurulun oyuna başvurup başvurmama veya konuyu Genel Kurulun alacağı bir karara bağlayıp bağlamama Başkana ait bir yetki olarak düzenlenmiştir. TBMM Genel Kurulunu yöneten Başkanın tutumu, karar alma sürecinde bir hata yapması Genel Kurulun iradesinin ortaya çıkmasına engel teşkil edebilecektir. Örneğin, TBMM İçtüzüğünün 13. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğunun iddia edilmesi durumunda, Başkanın usul görüşmesi açma ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapma yetkisi bulunmaktadır. Eğer bu yanlışlık birleşimden sonra anlaşılırsa, TBMM Başkanı, Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştıracaktır. Buna bağlı olarak, söz konusu parlamento kararına ilişkin usul görüşmesi açılarak karar alınması yoluna gidilebilecek, yani TBMM Genel Kurulunun yapacağı tekrar oylama ile karar alınacaktır. Ancak bunun için Başkanlık Divanının bir usul belirlemesi ve bu doğrultuda Genel Kurulun kararına başvurulması gerekmektedir.

Usul görüşmesi sonucu karar alınması, TBMM'nin iç çalışma düzeninden kaynak bulan kararlarına tipi örnek teşkil etmektedir. Ancak bunun gerçekleşmesi ise Başkanın usul tartışması açması sonucu Genel Kurulda konuyu oya sunması ve karar alınmasına bağlıdır. Zira İçtüzüğün 63. maddesi Başkana bu konuda bir takdir yetkisi vermektedir. Şu halde, usul hakkında görüşme esas meselenin görüşülmesinde parlamento içi demokratik standart sağlama ve teamüllerin işletilmesinin aracı olarak kullanılabilecektir.

"…Bugün şöyle bir uygulama yapmak istiyorum: Değerli milletvekilleri, bildiğiniz gibi, gündem dışı konuşmalardan sonra, daha önce varmış olduğumuz mutabakatlar çerçevesinde 15 sayın milletvekiline söz veriyorduk. Tabii, bu 15 milletvekiline söz verdiğimiz zaman milletvekili sayısı 550'ydi. Eğer sizler de uygun görürseniz ben emsal de teşkil etmemek kaydıyla bugün ilk defa da kürsüye çıktığım için bir 20 milletvekiliyle bunu değerlendirmek… (CHP sıralarından alkışlar) …ve Başkanlık Divanında da konuyu görüşerek hakkaniyetli bir sayıyı hep beraber saptamak üzere arkadaşlarıma söz vermek istiyorum…". Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 5, 09.10.2018, s. 5.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23166&P5=H&page1=5&page2=5 (10.10.2018).

[520] NEZİROĞLU (2008), s. 462-463.

Usul görüşmesi sonunda bir karar alınması, "örnek uygulama" veya "emsal karar" olarak anılmakta ve "parlamento teamülleri"nin en önemli kaynağını oluşturmaktadır. Bu kararlar da esas olarak TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik kararlardan oluşmaktadır.[521]

Görülmektedir ki, TBMM Başkanı veya Başkanvekillerinin tarafsızlığı, parlamento içi iktidar-muhalefet ilişkileri ve müzakereci demokrasinin işleyişinde parlamento hukukunun temel ilkelerinden birisini oluşturmaktadır. Öyle ki, TBMM Başkanının ve Başkanlık Divanının tutumu, alınacak kararların seyrini etkileme, kararın alınamaması veya bir tartışma yaşanmaksızın hızlandırılmış bir usulle alınması veya verimli bir müzakere üzerine karar alınması veya alınamaması sonucuna götürebilecektir.

Bu çerçevede, 1982 Anayasası'nın 94. maddesinin 2. fıkrasında her ne kadar TBMM Başkanlık Divanının, TBMM'deki siyasi parti gruplarının üyeleri oranında oluşacağı vurgulanmışsa da, buraya seçilecek üyelerin tarafsızlıklarını sağlamak üzere de *"Siyasi parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler"* hükmüne yer verilmiştir. Bu ilkeyi daha açık bir düzenlemeye kavuşturmak ve parlamentonun karar alma sürecinde özellikle TBMM Başkanı ve Başkanvekillerinin sergileyecekleri tutum hakkında, Anayasa'nın 94. maddesinin son fıkrasıyla siyasi faaliyetlere ilişkin yasak alan öngörülmüştür. Bu kapsamda, TBMM Başkanının Meclis tartışmalarına ve karar alma sürecine katılma yasağı mutlak iken; o günkü birleşimi yönetmeyen Başkanvekilleri için bu yasağın daha sınırlı olduğu söylenebilir. Çünkü Başkanvekillerinin tarafsızlık yükümlülüğü oy verme bakımından Genel Kurula başkanlık etmeleri durumunda ortaya çıkmaktadır.[522] Kaldı ki, TBMM Başkanının ve Başkanlık Divanı üyelerinin iktidar partisinin veya muhalefet partisinin temsilcileri gibi hareket etmeleri kararlar üzerinde belirleyici sonuçlar doğurabilecektir. Zira parlamento kararlarının içtüzük hükümlerinin öngörmediği usullerle alınması bir içtüzük ihlali olmakla birlikte, bu uygulamanın içtüzük değişikliği yoluna başvurulmaksızın gerçekleştirilmesi Anayasa Mahkemesi tarafından "eylemli içtüzük değişikliği" olarak nitelendirilmektedir.

Başkanın Anayasa, İçtüzük, kanun, teamüller ve yerleşik uygulamalara göre karar alma sürecinde sahip olduğu yetkiyi, Meclisteki siyasi parti gruplarının eğilimlerine göre kullanması veya bu yönde eğilim sergilemesi, kimi siyasi tıkanmaların baş göstermesine de yol açarak parlamento içi iktidar-muhalefet ilişkilerini ve bu anlamda parlamentonun işleyişini de etkileyeceği söylenebilecektir.

[521] NEZİROĞLU (2008), s. 468 vd.
[522] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 583-585.

4. Yürütme Organı Tarafından

Parlamento kararlarının bir kısmı, yürütme organından gelen taleplerden kaynak bulmaktadır. Bu kararların, özellikle parlamentonun milletlerarası ilişkilerdeki rolü çerçevesinde alınan kararlar veya yasama-yürütme organlarının ortak karar alanına dâhil konular çerçevesinde bulunduğu ve bunu harekete geçiren organın da yürütme organı olduğu görülmektedir.

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik hükümlerinin yürürlüğe girmesi öncesinde Türkiye'de parlamenter hükümet sistemi uygulama bulduğundan, bu tezkereler "Başbakanlık"tan gelmekte, ya Genel Kurulun bilgisine sunulma şeklinde işlemekte ya da TBMM Genel Kurulunda "parlamento kararına" dönüşmekteydi. Değişiklikle artık bu tezkereler "Cumhurbaşkanlığı tezkeresi"ne dönüşmüştür.

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik sonrasında[523], 703 sayılı KHK'yle[524] bu uyumu sağlamak üzere düzenlemeler yapılmıştır. Pek çok kanun ve KHK'da "Bakanlar Kurulu", "hükümet", "Başbakanlık" ibarelerinin geçtiği kısımlar "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir. Bunun sonucunda artık yürütme organının talebine dayanacak parlamento kararları "Başbakanlık" tarafından değil "Cumhurbaşkanı" tarafından sunulacak "Cumhurbaşkanlığı tezkeresi"ne dayalı olarak alınacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı kaynaklı bu işlemlerin bir kısmı "bilgiye sunma"; bir kısmı ise "onaya sunma", yani karar alınması usulüyle işlemektedir.

TBMM Başkanlığı "bilgiye sunma" ve "onaya sunma" biçimindeki görevini, gündemin "Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları" başlıklı kısmında yapmaktadır. Bu bölümde müzakereden

---

[523] Anayasa'da 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklere uyum sağlamak üzere, 6771 sayılı Kanunun 17. maddesiyle *"Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar…"* (21.01.2017 tarih 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Resmi Gazete Tarih-Sayı: 11.02.2017-29976) ifadesine yer verilmiştir. Ancak "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi"nin ilk seçimlerinin seçim takvimine göre yapılması gereken tarihten daha erken bir tarih olan 24 Haziran 2018 tarihinde yapılması sebebiyle söz konusu süre içerisinde uyum kanunları çıkarılamamıştır. Bunun üzerine TBMM tarafından 10.05.2018 tarihinde çıkarılan 7142 sayılı (10.05.2018 tarih ve 7142 sayılı "6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanunu", Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.05.2018-30425) "yetki kanunu"yla Bakanlar Kuruluna söz konusu uyum düzenlemelerini yapmak üzere "kanun hükmünde kararname" çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda 703 sayılı *"Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"* çıkarılmıştır.

[524] 703 sayılı KHK'nin çıkarılma gerekçesi bu KHK'nin başlangıcında şöyle ifade edilmiştir: *"Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması; 10/5/2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 2/7/2018 tarihinde kararlaştırılmıştır".* Bkz. 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.07.2018-30473 (3. Mükerrer).

çok bilgilendirme ve izin verme işlemleri yapılmaktadır. Ancak izin verme ya da onay verme öncesinde, kimi hallerde bir görüşme gerekli olabilmektedir. Bu durumda sadece bu konuyla ilgili olarak kısa bir müzakere yapılabilecektir. Ancak bu başlık altındaki konularda genel olarak görüşme ve müzakere yapılmadığı söylenebilir.[525] Bu konuda oluşan teamüle göre, Başkanlığın sunuşlarında bir protokol sırasına göre hareket edilmekte; bu protokol sırası uyarınca "Cumhurbaşkanlığı", "TBMM" ve "Yargı organları" şeklinde bir sıraya göre hareket edilerek sunuşlar gerçekleştirilmektedir.[526]

Sonuçta, Cumhurbaşkanının "parlamento kararı" alma konusunda TBMM'yi harekete geçirme yetkisi istisnai bir yetki olup, bu hallerde bile kararı alıp almama konusunda irade serbestisi, parlamento kararlarının niteliği gereği, TBMM Genel Kuruluna aittir.

Kaldı ki, yürütme organı kaynaklı işlemler bakımından TBMM Genel Kurulunun toplanmasını gerektiren hal "kanun yapmak" konusunda olmayıp esasen bir parlamento kararının alınıp alınmamasına yönelik olacaktır. Cumhurbaşkanının "bütçe kanunu teklifi" dışında kanun teklif etme yetkisi olmadığından, bu gerekçeyle TBMM'yi toplantıya çağırması da mümkün değildir. Şu halde Cumhurbaşkanının çağrısı, TBMM'yi bir parlamento kararı alma konusunda toplantıya çağırmak olacaktır. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından bu yetkinin kullanılması, TBMM Genel Kurulunun çağrı üzerine toplanmasını gerektiren konuda mutlaka Cumhurbaşkanının talebi doğrultusunda karar vereceği anlamına gelmemektedir. Örneğin Anayasa'nın 93. maddesine göre TBMM'nin tatil veya ara verme esnasında çağrı üzerine toplanması mümkündür. Anayasa'nın 93. maddesinin 2. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı da çağrı yapma yetkisine sahiptir. Bu çağrı yapılmakla sonuç doğurmakta, yani TBMM Başkanlığının bu konuda bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı ilk olarak, TBMM Genel Kurulunun toplantı koşullarını sağlamakta; ikinci olarak ise bu vesileyle getirilecek tezkereler hakkında bir parlamento kararının alınıp alınmamasına kaynaklık etmektedir. Ancak her halde bu kararların alınıp alınmaması konusunda yetki TBMM Genel Kuruluna ait bulunmaktadır.

TBMM Genel Kurulunun çağrı üzerine toplanması konusundaki uygulamaya bakıldığında ise, bugüne kadar doğrudan ya da Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılmış toplantı çağrısı bulunmamaktadır. 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğiyle Bakanlar Kurulunun varlığına son verildiği için bu yetki artık yürütme organı olarak yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilecektir. Fakat bugüne kadar Cumhurbaşkanı tarafından bu yetki kullanılmamıştır. Uygulamada bu çağrı Anayasa'nın 93. maddesine göre, ya TBMM üye

[525] BAKIRCI (2015), s. 90.
[526] BAKIRCI (2015), s. 91-93.

tamsayısının beşte biri oranındaki milletvekilleri tarafından TBMM Başkanı aracılığıyla veya doğrudan TBMM Başkanı tarafından yapılmaktadır.[527]

Yürütme organı tarafından getirilecek önerilere, Anayasa'nın 92. maddesine göre, "Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme" kararı; Anayasa'nın 93. maddesi uyarınca "ara verme" veya "tatil" esnasında, Cumhurbaşkanının Anayasa'nın 92. maddesinde belirtilen hallere istinaden TBMM'yi toplantıya çağırması üzerine karar alınması; Anayasa'nın 119. maddesi uyarınca "olağanüstü hal ilanının onaylanması veya kaldırılması" ya da "TBMM'nin gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltma, uzatma veya olağanüstü hali kaldırma" kararı; İçtüzüğün 81. maddesine göre, "Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesi kararı" örnek olarak gösterilebilir.

B. Komisyon Aşaması

Parlamentolar, yasama fonksiyonunu yerine getirirken, doğrudan ve yalnızca çok sayıda üyeden oluşan genel kurulları ile hareket etmemekte, karar alma sürecini verimli yürütebilmek için komisyonlar kurmaktadırlar. Çünkü komisyonlar, alınacak karara konu olan metinlerin "karar tekniği" çerçevesinde görüşülüp, incelenmesi ve hazırlanan raporlarla Genel Kurula sunulması işlevini üstlenirler. Böylece Genel Kurulun adeta siyasi yönden bölümlere ayrılması ve önemli hususların çözülerek karara bağlanmasını sağlarlar. Bu işlevleri, kanun yapma ve karar alma sürecinin büyük bölümünün komisyonlarda cereyan etmesi sonucunu doğurmaktadır.[528]

Bu sebeple komisyonlar norm koyma, karar alma ve denetim görev ve yetkilerinin adeta mutfak çalışmasını yapan, yani kararın alınmasına hazırlık niteliğinde işlemler yapan TBMM'nin temel organlarıdır.[529] Anayasa, İçtüzük ve kanunla komisyonlara icrai nitelikte karar alma yetkisi tanınmaması durumunda, komisyon işlemleri kural olarak icrai değil, Genel Kurula hazırlık işlemi niteliğindedir. Ancak komisyonlar, TBMM İçtüzüğüne göre kanun yapma usulünde, bu sürecin olmazsa olmaz bir koşulu iken, parlamento kararları bakımından aynı şeyi ifade etmek mümkün değildir. Çünkü parlamento kararlarının Anayasal dayanağı ve konusu, komisyon safhasının gerekli bir koşul olup olmadığını belirlemektedir.

---

[527] Harun GÜNDÜZ (2012), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 103, s. 286.
[528] KARAMUSTAFAOĞLU (1965), s. 7-9.
[529] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 144; GRIFFITH/ RYLE/ BLACKBURN/ KENNON/ WHEELER-BOOTH (2010), p. 569.

Parlamento çalışmalarının planlanması ve bir program çerçevesinde yürütülmesi İngiltere ve Fransa gibi kimi ülkelerde hükümete ait bir görev olarak görülürken, ABD'de komisyonların taşıdığı önem sebebiyle bu görev komisyonlara aittir. Türkiye'de ise gerek Anayasa gerek İçtüzük hükümleri doğrultusunda, bu görev ve yetki TBMM'ye aittir.[530] Nitekim komisyonlar, kendilerini kuran ana organa, yani TBMM Genel Kuruluna bağlı oldukları için, yalnızca kanun yapım sürecinde değil, kimi parlamento kararlarının alınması ve denetim faaliyetleri sürecinde önemli rol üstlenirler.[531] Bir başka ifadeyle, TBMM komisyonları, yalnızca kanun önerilerini görüşmek üzere oluşturulan merciler değildir. TBMM İçtüzüğünün, ikinci kısmının üçüncü bölümü "Komisyonlar" başlığını taşımakta ve bu kısımda yer alan İçtüzüğün 20. maddesinde TBMM komisyonlarının adları belirtilmektedir. Komisyonlara ilişkin temel hükümlerin yer aldığı İçtüzüğün 20 ila 48. maddeleri incelendiğinde Komisyonların yalnızca kanun tekliflerini görüşmek üzere kurulmuş organlar olmadığı açıkça görülmektedir. Kendilerine havale edilen işlerden hareketle kimi maddelerde "kanun teklifi"ne yer verilirken, İçtüzüğün 23, 26, 34, 38 ve 42. maddelerinde "teklif" ibaresine yer verilmiştir. Ayrıca "Kanunların yapılması" başlığını taşıyan İçtüzüğün 73 ila 95 maddelerinin yer aldığı dördüncü kısmı kanunların yapılması sürecinde özel hükümleri düzenlemekte ve kanun tekliflerinin görüşüleceği komisyonlar hakkında da özel hükümlere yer vermektedir. Şu durumda, TBMM komisyonları yalnızca kanun tekliflerini görüşmek üzere değil,

---

[530] ARSEL (1965), s. 317.

[531] KARAMUSTAFAOĞLU (1965), s. 11-12. Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 tarihli kararında, Komisyonların üstlendikleri görev hakkında şu belirlemeler yapılmıştır:
"…Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın Başkan ve üyelerinin seçimi Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin TBMM genel kurulunca yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkinin doğal sonucudur. Ancak TBMM nin görev ve yetkilerini belirleyen Anayasa'nın 87. maddesi karşısında, dava konusu 5. ve 6. maddelerdeki seçimlerin TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu'na bırakılması, seçimlerin TBMM tarafından yapılmış sayılıp sayılmayacağı sorununu doğurmaktadır.
Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları, TBMM İçtüzüğü'ne göre kurulurlar. Ancak, istisnai olarak Bütçe Komisyonu'nun kuruluş biçimi Anayasa'nın 162. maddesi ile gösterilmiştir. TBMM komisyonları, onları kuran ve onları görevli ve yetkili kılan meclis genel kurullarının bağlı olarak ve onlar adına parlamenter faaliyetlerin hazırlık safhasını yürüten, meclis içi kuruluşlardır. Bu Komisyonlar, yasama meclislerine bağlı olup asli yetkileri yoktur. Bunların temel görevi Meclislere yardımcı olmaktır. Yasa tasarı ve teklifleri ile meclis genel kurulunca karara bağlanacak bir kısım işlerin hazırlanması, konuların olgunlaştırılması ve teknik düzenlemelerin sağlanması yoluyla bunların genel kurulda kolayca ve süratle görüşülmesini sağlamaktır. Kısacası Komisyonlar, yasama meclislerinin genel kurullarında görüşülecek metinleri hazırlamak ve bunlarla ilgili ön çalışmaları yapmakla görevli kuruluşlardır. Anayasa Mahkemesi'nin 14.10.1975 tarihli ve Esas 1975/145, Karar 1975/198 sayılı kararında da belirtildiği gibi TBMM Komisyonlarının, çalışmalarının, yasa tasarı ve tekliflerini meclis genel kurulu adına inceleyerek bu konudaki düşüncelerini belirtmekten ibarettir.
bb) Anayasa'nın 162. ve 164. maddeleri bütçe yasası tasarıları ile kesin hesap kanun tasarılarını inceleme yetkisini Bütçe Komisyonu'na vermiştir. Bütçe Komisyonu'nun görevleri bu çerçeve ile sınırlıdır. Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM'nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte olan bir yetkidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait bir yetki Bütçe Komisyonu dahil hiçbir Meclis Komisyonunca kullanılamaz.
Yukarıda açıklanan nedenlerle Sayıştay Yasası'nın 5. maddesi ile 6. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır ve iptali gerekir…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/39, Karar 1991/21, Karar Tarihi: 11.07.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 23.05.1992-21236.

aynı zamanda Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda düzenlenen parlamento kararlarını da görüşmek üzere görev üstlenen organlardır.

TBMM komisyonlarının kuruluşuna dayanak teşkil eden normlar ise çeşitlilik arz etmektedir. Öyle ki, Meclis Soruşturması Komisyonu (m. 105/2), HSK üyelerinin seçiminde görevli Karma Komisyon (m. 159/3) ve Plan ve Bütçe Komisyonu (m. 161/3) gibi kimi komisyonlar doğrudan Anayasa ile kurulmuşken; komisyonların büyük bölümü ise açık bir düzenlemeyle adları belirtilmek üzere doğrudan İçtüzükle kurulmuş (m. 20); kimi komisyonlar ise çeşitli kanunlarla (3071, 3346, 3686, 4847, 5840 sayılı Kanunlar) kurulmuştur.

Komisyonlar, görev süreleri itibariyle "geçici komisyonlar" ve "sürekli (ihtisas) komisyonlar" olarak ayrılmaktadır. Parlamento kararlarının alınmasında, özellikle denetim faaliyeti çerçevesinde kurulan "Meclis Soruşturması Komisyonu" geçici komisyonlar arasında yer alırken; İçtüzüğün 20. maddesinde düzenlenen, "Anayasa Komisyonu, Adalet Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, İçişleri Komisyonu …" gibi diğer komisyonlar ise sürekli komisyonlardandır. "Yasama dokunulmazlığı (İçt. m. 131)", "yasama uyumsuzluğu (İçt. m. 137)", "milletvekili devamsızlığı (İçt. m. 138)" ve "HSK üyelerinin seçimi (AY. m. 159/3)" konusunda kurulan komisyonlar ise Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluştukları için "karma komisyon"lardır.

Görüldüğü üzere komisyonlar, sürekli ve özel komisyon türlerinin yanında "karma komisyon"lardan da oluşmaktadır. Parlamento kararlarının alınması sürecinde ağırlıklı olarak karma komisyon usulüne başvurulduğu görülmektedir. Karma komisyonların önemli bir kısmı, belirli bir kararın alınmasına özgü olarak kurulmakta ve kendilerine gönderilen işleri sonuçlandırdıktan sonra dağılmaktadırlar.[532] Nitekim Anayasa'nın 159. maddesine göre, HSK üyelerinin seçiminde görevli Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu karma komisyon, bu görevini tamamladıktan sonra dağılmaktadır. Ancak Anayasa ve Adalet Komisyonları TBMM'nin sürekli komisyonlarından oldukları için bunlar görevlerine ayrı ayrı devam etmektedirler. Benzer biçimde Anayasa'nın 83. maddesinde düzenlenen "yasama dokunulmazlığının kaldırılması" sürecinde, İçtüzüğün 131. maddesine göre görevli TBMM Komisyonu, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu karma komisyondur. Bu komisyon da kendisine tevdi edilen görevi tamamladıktan sonra dağılmaktadır. Şu durumda, karma komisyonların "geçici komisyon" oldukları söylenebilir. Fakat karma komisyonların geçici

[532] KARAMUSTAFAOĞLU (1965), s. 211.

komisyonlardan farkı, geçici komisyonlar istenilen komisyonlardan belirli sayıda üye alınarak kurulduğu halde, karma komisyon iki komisyonun birleşmesiyle kurulur.

Komisyonlar, Anayasa, İçtüzük ve kanun gereği, TBMM'de üye sayısı oranında temsil ilkesi uygulanarak oluşturulurlar. Her yasama dönemi başında Başkan, TBMM'deki her siyasi parti grubunun milletvekili sayısını ve bu güce göre siyasi partinin komisyonlardaki üye sayısını hesaplar. İçtüzüğün 20. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, "Plan ve Bütçe Komisyonu" ile "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu" dışında, İçtüzükte belirtilen komisyonların her birinin üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla kararlaştırılır. Siyasi parti gruplarının komisyonlarda temsili ise İçtüzüğün 21. maddesine göre, belirlenir. Yani TBMM Başkanı tarafından, İçtüzüğün 11. maddesindeki "Başkanlık Divanı"ndaki temsil oranları esas alınarak belirlenecek nispi orana göre, komisyonlarda siyasi parti gruplarına düşecek üye sayısı tespit edilir.

Bu sayılar, ilgili siyasi parti gruplarına bildirilir ve siyasi parti grupları kendilerine düşen sayıda üye listesini TBMM Başkanlığına iletilir. Bildirilen üye listelerinin Genel Kurulda okunması ve işaretle oylanması sonucu komisyonlara üye seçimi tamamlanır. Ancak oylama esnasında, her siyasi parti grubuna düşen komisyon üyelikleri ayrıca oylanmaktadır. Üyeliklerde daha sonra boşalma olduğunda, eksik üyelikler de aynı yöntemle doldurulmaktadır. Dolayısıyla komisyonlara önerilen üyelerin Genel Kurulda kabulüne ilişkin oylama, bir seçim faaliyeti olmayıp tamamen biçimsel bir oylamaya, daha doğru bir deyişle onaylamaya dayanmaktadır. Çünkü komisyon üyelikleri siyasi parti gruplarına tanınan bir haktır.[533]

Komisyonların, Anayasa ve İçtüzükte belirlenen süreler çerçevesinde kendilerine verilen görevi tamamlamaları gerekmektedir. Diğer komisyonlardan farklı olarak sürekli komisyonlarda süre uzatımı söz konusu olmamaktadır. Ancak bu komisyonlar da süre konusunda Genel Kurula tezkere sunabilmektedirler.

İçtüzüğün 25. maddesine göre, hangi komisyonların tatil ve ara verme sırasında çalışacağı, Başkanın teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilir.[534] Maddenin lafzından, komisyonların bu

[533] BAKIRCI (2015), s. 117-118.

[534] TBMM Genel Kurulu tarafından alınan; 1144 (Anayasa Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar), 1145 (Adalet Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar), 1146 (Anayasa Ve Adalet Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar), 1147 (Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar), 1148 (Dilekçe Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar), 1149 (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar), 1150 (Kadın Erkek Fırsat Eşitliği

dönemlerde çalışabilmesine ilişkin talebin TBMM Başkanından geleceği sonucu çıkmaktadır. Başkanın bu talebinin arkasında komisyonun talebinin olmasına ilişkin herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak TBMM Başkanının bütün komisyonların bu konudaki talebini bilmesi ve bu talebe göre işlem yapması çok zordur. Bu sebeple, tatil veya ara verme safhasında çalışmak isteyen komisyonlar Başkanlıktan talepte bulunmakta ve tezkere halindeki bu talep Başkanlık aracılığıyla Genel Kurula sunulmaktadır. Genel Kurulda yapılan oylama sonucu tatil ve ara verme sırasında komisyonların çalışıp çalışmayacağına karar verilmektedir.[535]

Söz konusu özellikleri nedeniyle komisyonların oluşumu, görevleri ve kullandıkları yetkiler ve bu doğrultuda yaptıkları işlemler, TBMM Genel Kurulunda alınacak parlamento kararına "hazırlık işlemi" niteliğindedir. Zira parlamentonun iradesi, Genel Kurulun yapacağı oylamayla karara dönüşerek ortaya çıkmakta, bu süreçte komisyon işlemleri ise "zincir işlem"in halkalarına karşılık gelmektedir.

Bu çerçevede, komisyonların kurulup kurulmaması ve kuruluş ve işleyişinde meydana gelen aksaklıkların alınan bir parlamento kararını Anayasa'ya aykırı hale getirip getirmeyeceği meselesi önem kazanmaktadır. Gerçekten, eğer bu husus Anayasal bir zorunluluk olarak görülürse işlemin Anayasa'ya aykırılığından; aksi görüşün benimsenmesi durumunda ise Anayasa'ya uygunluğundan söz edilecektir.[536] Bu durum, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi verdiği ilk kararlarda, ilgili komisyondan geçmeme veya komisyonun usulüne göre kurulmamasını iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği olarak değerlendirirken[537]; daha sonraki kararlarında ise bu yaklaşımını değiştirerek komisyonları

Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili ve Aravermesi Sırasında Çalışabilmesine İlişkin Karar) sayılı Kararlar uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde ve aravermede bulunduğu sürede de çalışabilmesine, Genel Kurulun 16.06.2017 tarihli 108. Birleşiminde karar verilmiştir. Bu kararlar için bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları,** Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 108, 16.06.2017, Resmi Gazete Tarih- Sayı: 01.07.2017-30111.

[535] BAKIRCI (2015), s. 121.

[536] HAS (2009), s. 50.

[537] *"…Öte yandan Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve meclislerin çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütmeleri kuralını da koymuştur. (Madde 85/1) Yasama meclislerinin İçtüzüklerinde ve bu arada Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde komisyonlara, komisyon çalışmalarına, kanun tasarı ve tekliflerin komisyonlara havalesine ve buralarda görüşülmelerine önemli yer verilmektedir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ancak tek istisnai durumda, hükümetin veya teklif sahibinin isteği ve genel kurulun kararı üzerine kanun tasarısı veya teklifinin komisyonda görüşülmesi tamamlanmadan doğrudan doğruya gündeme alınmasına imkân tanımıştır. Bu da, tasarı veya teklifin İçtüzükte yazılı süre içinde komisyonda sonuçlandırılmamış bulunması durumudur. (Madde 36) Ne gibi bir düşünce ile konulduğu beli; olan böyle bir hükmün, ancak kendi kapsamı içinde, ereği ile sınırlı olarak ele alınması gerekir…*

Yukarıdan beri kısaca değinilen hususlar gözönünde tutulursa, yetkili komisyonlardan geçmeksizin veya usulünce kurulmamış bir komisyondan geçerek kabul edilmiş kanun tasarısının, iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile malûl sayılması gerektiği sonucuna varılır. Bu sonuca ve Dâvacının iddiasına göre dâva konusu kanunun hazırlık, bir başka deyimle komisyon incelemeleri, safhasının gözden geçirilmesi yerinde olacaktır...". Bkz**. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1964/26, Karar 1966/1, Karar Tarihi: 13.01.1966, Resmi Gazete Tarih- Sayı: 31.05.1966-12310.

Anayasal bir zorunluluk olarak görmemiştir.[538] Dolayısıyla, tekliflerin komisyondan geçirilmesi, Anayasa'da açıkça belirtilenler dışında Anayasal bir zorunluluk olmamakla birlikte, Anayasa'nın 95. maddesinden de kaynak bulan komisyonların siyasi parti gruplarının üye sayıları oranları dikkate alınmaksızın oluşturulması TBMM Genel Kurulunun iradesini sakatlayacaktır. Zira Genel Kurul çalışmaları bu komisyonların hazırlayacakları raporlar üzerinden yürütüleceği için, komisyonların belirtilen kurallara aykırı olarak kurulmaları, buna bağlı olarak kabul edilen bir parlamento kararının iptali için geçerli bir gerekçe olabilecektir.[539]

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, hükümet sistemine ilişkin hükümlerin yürürlüğe girdiği tarihe kadar, parlamenter hükümet sistemine hâkim olan yasama ile yürütme organlarının birlikte çalışma prensibi uyarınca, Bakanlar Kurulu, parlamentonun çalışmalarında önemli bir role sahipti. Gerek TBMM Genel Kurulu gerek komisyonlardaki çalışmalarda Bakanlar Kurulu önemli yetkilerle donatılmıştı. Özellikle komisyonların oluşumunda, parlamentoda en fazla üyeye sahip olup Bakanlar Kurulunu kurma yetkisi kendisine verilmiş olan iktidar partisi veya partileri, komisyonların işleyişinde esas söz sahibi olup alınacak kararları belirleme yetkisine sahipti. Anayasa değişikliği ile hükümetin artık TBMM içinden atanacak bir Başbakan tarafından kurulması usulüne son verilerek parlamento bünyesinde kurulan hükümet anlayışı ve birlikte çalışma modeli son bulmuştur. Şu durumda, komisyonların çalışma düzeni, gündeminin belirlenmesi ve karar almasında, yürütme organı veya Cumhurbaşkanı normatif düzeyde belirleyiciliğe sahip olamayacaktır. Ancak uygulamada dolaylı yöntemlerle Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında, Cumhurbaşkanının parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasi partinin mensubu ve hatta başkanı olması ve parti disiplininin işlemesi halinde, yürütme organının parlamento üzerinde ve bu kapsamda komisyon çalışmaları üzerinde etkisi, hatta belirleyiciliği söz konusu olabilecektir.

---

[538] *"... Anayasa'da kimi hallerde kurulması öngörülen karma komisyonlar dışında, kanun tasarı veya tekliflerinin önce komisyonlarda sonra meclisler genel kurullarında İnceleneceği hakkında zorunluk koyan bir kural yoktur.*
Her ne kadar Anayasa'nın kimi maddelerinde (Madde 91 ve 92) meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bunlar kanun tasarı ve tekliflerinin mutlak surette komisyonlardan geçirilmesi zorunluğunu koyan birer Anayasa kuralı niteliğinde değildirler…
Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Anayasa'nın kurulmasını buyurduğu komisyonlar dışında kalan komisyonlar, birer içtüzük düzenlemesidir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 36. maddesinde belirtildiği gibi kimi hallerde komisyon çalışmalarından vazgeçilmesi ve konunun doğruca Senato Genel Kurulunda görüşülerek sonuçlandırılabilmesi de bunu göstermektedir. Zira komisyon çalışmaları Anayasa kuralının gereği bulunsaydı, herhangi bir zorunluluk yüzünden dahi bu yoldan vazgeçilmesi mümkün olamazdı.
Şu sonuca göre birer içtüzük düzenlemesi olan ve meclislerce kabul edilen kanunların sıhhati bakımından da şart bulunmayan komisyonların çalışmalarına veya kuruluşlarına ilişkin olarak işlenen hatalar veya usulsüzlükler kanunların Anayasa'ya aykırı sayılabilmeleri için yeter sebep değildir…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1968/15, Karar 1968/13, Karar Tarihi: 3, 4 ve 6 Mayıs 1968, Resmi Gazete Tarih- Sayı: 24.10.1968/13035.

[539] HAS (2009), s. 51.

Sonuçta, Anayasa, İçtüzük ve kanun hükümlerine göre kimi durumlar bakımından komisyon kurulmakta ve komisyonun raporu üzerine parlamento kararı alınması yoluna gidilmektedir.

Anayasa'da komisyon kurulması öngörülen ve komisyon raporu veya önerisi üzerine alınan parlamento kararları:

- Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrasına göre, "milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine komisyonun hazırlayacağı rapor üzerine karar verilmesi".
- Anayasa'nın 98. maddesinin 4. fıkrası ve 106. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla Meclis soruşturması açılması kararı verilmesi sonucu Meclis soruşturması komisyonu tarafından hazırlanan rapor üzerine Yüce Divana sevk kararı alınması".
- Anayasa'nın 105. maddesinin 1. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılması kararı verilmesi sonucu soruşturma komisyonu tarafından hazırlanan rapor üzerine Yüce Divana sevk kararı alınması".
- Anayasa'nın 159. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun yedi üyesinin, Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyonun yapacağı ön seçim üzerine TBMM Genel Kurulunca seçimi".

TBMM İçtüzüğü ve Kanunlarda komisyon kurulması öngörülen ve komisyon raporu veya önerisi üzerine alınan parlamento kararları:

- İçtüzüğün 52. maddesinin 1 ve 2. fıkralarına göre, "Genel Kurula sevk edilen bir Komisyon raporunun, dağıtımı tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmemesine rağmen gündemdeki kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesinin esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenilmesi üzerine alınan karar".
- İçtüzüğün 82. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Komisyon, kabul ettiği metnin önergelerden önce ve açık oyla oylanmasını istemesi halinde, Genel Kurulda önergelerden önce komisyon metninin oylanması sonucu alınan karar".
- İçtüzüğün 87. maddesinin 10. fıkrasına göre, "Komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyon geri isteyebilir. Geri verilmesi kabul edildiği takdirde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlar veya kendi metninin aynen kabulünü istemesi üzerine Genel Kurulca kesin olarak verilen karar".
- İçtüzüğün 89. maddesinin 1 ve 2. fıkralarına göre, "bir teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin bir defaya mahsus olmak üzere yeniden görüşülmesi istemi üzerine alınan karar".
- İçtüzüğün 91. maddesinin 1. fıkrasına göre, "kanun tekliflerinin temel kanun şeklinde bölümler halinde görüşülmesi kararı".

- İçtüzüğün 95. maddesine göre, "seçimlerin yenilenmesi tekliflerinin Anayasa Komisyonunda görüşülmesi ve Anayasa Komisyonu raporunun Genel Kurulda gündemdeki bütün konulardan önce görüşüldükten sonra karara bağlanması".
- İçtüzüğün 112. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında açılan Meclis soruşturmasına ilişkin görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporunun Genel Kurulca karara bağlanması".
- İçtüzüğün 114. maddesinin 11. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması üzerine görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporunun Genel Kurulca karara bağlanması".
- İçtüzüğün 117, 118 ve 119. maddelerine göre, "Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu kararına itiraz edilmesi üzerine, itiraza konu dilekçeler hakkında TBMM Genel Kurulunca kesin olarak karar verilmesi".
- İçtüzüğün 133. maddesinin 2. fıkrasına göre, "bir milletvekilinin veya görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların dokunulmazlığının kaldırılması konusunun, karma komisyonun raporu üzerine Genel Kurulca karara bağlanması".
- İçtüzüğün 137. maddesinin 4. fıkrasına göre, "milletvekilliği ile bağdaşamayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin üyeliğinin düşmesi konusunun, karma komisyonun raporu üzerine Genel Kurulca karara bağlanması".
- İçtüzüğün 138. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin üyeliğinin düşmesi konusunun, karma komisyonun raporu üzerine Genel Kurulca karara bağlanması".
- İçtüzüğün 181. maddesine göre, "İçtüzüğün değiştirilmesi tekliflerinin, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu Komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanması".
- 30.10.1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'un 2. maddesine göre, "Kalkınma Planlarının, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldükten sonra Genel Kurulca karara bağlanması".
- 02.04.1987 tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8. maddesine göre, "Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) Komisyonu tarafından hazırlanan rapora itiraz edilmesi üzerine rapor üzerinde açılan genel görüşmede KİT yönetim kurulunun ibra edilip edilmemesi kararı".
- 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 13 ve 16. maddelerine göre, "Sayıştay Başkan ve üyeliği seçimleri için gerekli değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek için kurulan Sayıştay Başkanı ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonu'nun yaptığı seçim üzerine üyelerin TBMM Genel Kurulunca seçilmesi kararı".

- 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. maddesine göre, "Kamu Başdenetçisinin seçiminde, Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonun, başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday belirlemesi ve bunun üzerine Kamu Başdenetçisinin TBMM Genel Kurulunca seçilmesi kararı".

C. TBMM Genel Kurulunun Gündemi, Oylama ve Oylama Türleri

Parlamento kararının tanımı, TBMM Genel Kurulunda yapılacak "oylama" üzerine şekillenmektedir. Buna göre, bir teklifin TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama sonucu kabul edilmesi ile artık bir parlamento kararından söz edilecek veya bir başka ifade ile söz konusu teklif artık "kararlaşmış" olacaktır. Ancak bu işlemin yapılabilmesi için TBMM Genel Kurulunun tıpkı diğer işlemlerinde olduğu bir zaman ve program çizelgesi çerçevesinde hareket etmesi gerekmektedir. Bu anlamda, "Gündem"e bağlı olarak "karar almak üzere toplanması" veya toplantı halinde ise "getirilen öneri konusunda bir oylamaya başvurması", yani öngörülen usullere göre yapacağı oylama ile iradesini ortaya koyması gerekmektedir.

1. Gündem

TBMM Genel Kurulu, çalışmalarını bir düzene bağlı olarak sürdürmektedir. Genel Kurul çalışmalarına konu işler, İçtüzükte belirlenen sıraya göre yürütülmektedir. Genel Kuruldaki görüşmelerin biçimsel olarak safhalarını ve zaman çizelgesini düzenleyen bu hukuki belgeye "gündem" adı verilmektedir.[540] İçtüzüğün "Gündem" başlığını taşıyan 49. maddesine göre, TBMM Genel Kurulunun gündemi şu kısımlardan oluşmaktadır:

"1. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları.
2. Özel gündemde yer alacak işler.
3. Seçim.
4. Oylaması yapılacak işler.
5. Meclis soruşturması raporları.
6. Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler.
7. Kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler."

Gündemdeki işlerin görüşülme sırası, TBMM Başkanlığınca alınış tarihlerine göre belirlenmektedir. Gündemin 3. kısmındaki seçimler ile 4. kısmındaki oylamalar için haftanın belli bir günü ayrılabilmektedir. Danışma Kurulu önerisi üzerine alınacak Genel Kurul kararıyla da 6. kısımdaki görüşmeler için haftanın belli bir gününde belli bir süre ayrılabilmesi mümkündür.

[540] Fahri BAKIRCI (2008), "TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları s. 97-104; BAKIRCI (2000), s. 388; İBA (2017), s. 85; NEZİROĞLU (2008), s. 84 vd.

Uygulamada, oylamaların ve seçimlerin haftanın belli bir gününe alınması yöntemine pek başvurulmamaktadır. Ancak gündemin 6. kısmındaki Genel görüşme ve Meclis araştırmalarının öngörüşmeleri için gün belirlenmesi ve zaman ayrılması yoluna gidilmektedir.[541]

Başkanlıkça gerekli görülen durumlarda 7. kısımdaki işlerin görüşülme sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir. Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü Genel Kurulun onayına sunulmakta ve karar alınmaktadır. Ayrıca Başkan birleşimi kapatırken, gündemde bulunup görüşülemeyen ve sonuçlandırılamayan işlerden hangilerinin gelecek birleşimde veya birleşimlerde görüşüleceğini Genel Kurula bildirmektedir. Bu husus elektronik ilan panosunda ilan edilmektedir. Gündemin belirlenmesinde Danışma Kurulunun önemli bir rolü bulunmaktadır. Zira Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda konuşulamamaktadır.

Bu durumun istisnası İçtüzüğün 59. maddesi ile düzenleme altına alınan "gündem dışı konuşma"dır. TBMM Genel Kuruluna "duyurulmasında zaruret görülen", "olağanüstü acele hallerde" beşer dakikayı geçmemek üzere, Başkanın takdiriyle en çok üç kişiye "gündem dışı söz" verilebilir. Eğer bu istem olağanüstü acele haller çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlardan gelirse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların açıklamasından sonra, siyasi parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere; grubu bulunmayan milletvekillerinden birisi de beş dakikayı geçmemek üzere konuşma hakkına sahiptir. Görüldüğü üzere bu konu Başkanın takdirine bırakılmış olup, bir konuda TBMM Genel Kurulunun kararına başvurulmamaktadır.

Gündemle ilgili bir diğer ayrıntı ise, "özel gündem" konularıdır ki bunların işletilmesi ve sonuçlandırılabilmesi de parlamento kararı alınmasına bağlıdır. "Özel gündem", Anayasa ve İçtüzük hükümleri gereğince kesin süreye bağlanmış olan gündem konularının görüşülmesini sağlamak üzere, İçtüzüğün 50. maddesiyle düzenlenen bir başlıktır. Gündemin 2. kısmı, "Özel Gündemde Yer Alacak İşler" olarak düzenlenmiştir. Fakat bu kısmın genellikle boş olduğu

[541] 6771 sayılı Kanunla Anayasa yapılan değişikliğin yürürlüğe girmesi öncesinde, hemen her yasama döneminin başında Danışma Kurulu önerisi üzerine alınan bir TBMM kararıyla, Salı ve Çarşamba birleşimlerinin başında bir saat süreyle "sözlü sorular"ın görüşülmesi, Salı gününün ise tümüyle "denetim" konularına ayrılması, sunuşlar ve işaret oyuyla yapılacak seçimlerin gerektiğinde her gün yapılabilmesi öngörülmekteydi. Yasama döneminin başında bir kez alınan ve tüm dönem boyunca uygulanması öngörülen bu karara, her Birleşim gündem kitapçığının kapağında yer verilmekteydi. Bu metin şöyledir:
"DANIŞMA KURULU ÖNERİSİ: Genel Kurulun toplantı günlerinden Salı gününün denetim konularına (Anayasanın süreye bağladığı konular hariç) Çarşamba ve Perşembe günlerinin de kanun tasarı ve teklifleriyle komisyonlardan gelen diğer işlerin görüşülmesine ayrılması, Salı ve Çarşamba günleri Birleşimin başında 1 saat süreyle sözlü soruların görüşülmesi, sunuşlar ve işaret oyuyla yapılacak seçimlerin her gün yapılmasının Genel Kurulun onayına sunulması, Danışma Kurulunca uygun görülmüştür."
(Genel Kurulun 11.12.2002 tarihli 8. Birleşiminde kabul edilmiştir.) TBMM Gündemi, 45. Birleşim, 21.01.2003, Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 2.'den aktaran İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 86, dipnot 27.

görülmektedir. Çünkü bir işin özel gündemde yer alabilmesi için Danışma Kurulunun harekete geçmesi gerekmektedir. Özel gündemde yer alacak başlıca konular şöyledir: "Meclis araştırması raporlarının görüşülmesi", "Genel görüşme" ve "Meclis soruşturması".[542] 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, "özel gündem"de bir kısım önemli konunun artık bu kısımda yer alması mümkün olmayacaktır. Bu konular parlamenter rejimin işleyişinden kaynak bulan işler olup, Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde yer alan söz konusu hükümler ilga edilmişlerdir. Bunlara örnek olarak; "hükümet programının okunması ve görüşülmesi (İçtüzük mülga m. 123,124)", "güvenoyu (AY mülga m. 110/2, İçtüzük mülga m. 50, 124/4)", "hükümetin güven isteminin görüşmeleri ve oylanması (İçtüzük mülga m. 125)", "gündeme alınan gensoru görüşmeleri (Anayasa mülga m. 99)", "güvensizlik önergesinin veya güven isteminin oylanması (Anayasa mülga m. 99, İçtüzük mülga m. 106)" gösterilebilir.

Genel Kurul gündeminin alt başlıklarına bakıldığında, bu kısımların her birinde parlamento kararına konu olabilecek işlemlerin yer aldığı görülmektedir. Yani gerek "nitelikli parlamento kararları", ki bunlar gündemde belirlenen kısımda yer alan özel işler olarak, gerek "basit parlamento kararları", ki her bir kısımda görüşülecek konuların çeşitli safhaları arasında yer almaktadır. Genel Kurul, gündemdeki bu konuları oylamaya tabi olan işlemler bakımından İçtüzük uyarınca "görüşmeli" veya "görüşmesiz" bir usulle oylayarak karara bağlamaktadır.

2. Toplantı ve Karar Yeter Sayıları

TBMM Genel Kurulunun karar alabilmesi için "toplanma" ve "karar verme" iradesini sergileyecek belirli sayıda milletvekilinin Genel Kurulda bulunması gerekmektedir. Nitekim kolektif bir organın karar alma usulü, ancak Genel Kurulunda yapılacak bir oylamayla işletilip sonuçlandırılabilecektir.

Gerçekten, parlamento kararları TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama sonucu alınan kararlar olduğu için, yeterliliği sağlayan asgari bir sayıya, yani "yeter sayısı"na bağlı olarak kabul edilmektedir. Zira kurul halinde bir iradenin ortaya çıkması, yani bir kararın alınabilmesi için gerekli temel koşul, TBMM Genel Kurulunda en az belirli bir milletvekili sayısının bulunması, yani "toplantı yeter sayısı"nın sağlanmasına bağlıdır.[543] Bu koşul sağlandıktan sonra, kararın alınması için yapılacak oylamada Anayasa, İçtüzük veya kanunda belirtilen "karar yeter sayısı"na

[542] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 89.
[543] Ali Erdem DOĞANOĞLU (2013), "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan,** Cilt: II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 1420.

ulaşılması gerekmektedir. Bu konuda Anayasa'nın 96. maddesi açık bir düzenleme ile toplantı ve karar yeter sayılarının temel hükümlerini belirlemektedir. Buna göre;

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz."*

Anayasa'nın bu hükmüne göre, Anayasa'nın 75. maddesinde "altı yüz üye"den meydana geldiği belirtilen TBMM Genel Kurulunun "toplantı yeter sayısı", yani bir parlamento kararı alabilmesi için Genel Kurulda bulunması gerekli en az milletvekili sayısı, "üye tamsayısının üçte biri", yani "iki yüz"dür. Toplantı ve karar yeter sayılarının önemi, parlamento kararlarının geçerliliğine ilişkin sonuç doğurmasıdır.[544] Nitekim Anayasa Mahkemesi, denetim yaparken şekil açısından denetimde bu çoğunlukların sağlanıp sağlanmadığını incelemektedir. "Toplantı yeter sayısı", görüşmelerin başlayabilmesi ve devamı için bulunması gereken en az üye sayısını ifade etmektedir. Anayasa'nın 96. maddesinde, herhangi bir istisna öngörülmeksizin TBMM Genel Kurulunun bütün işlerinde "üye tamsayısının en az üçte biri" ile toplanacağı hükme bağlanmıştır. Genel Kurulun tüm işlerinde toplantı yeter sayısı aranacağına göre, toplantı yeter sayısı bulunmaksızın yapılan görüşmelerde Meclis iradesi belirmeyecek ve alınan kararlar da hukuken geçerli olmayacaktır. Meclis iradesinin oluşması ve alınan kararların sıhhati konusunda belirleyici olan "toplantı yeter sayısı"nın bulunup bulunmadığına yönelik itiraz ve tereddütlerin milletvekilleri tarafından ileri sürülmesidir. Bunun yegâne aracı ise "yoklama" talebinde

---

[544] TBMM tutanakları incelendiğinde, Genel Kurulda yapılan kimi görüşmelerde, Başkan tarafından "toplantı yeter sayısı"nın, "karar yeter sayısı"nın altına düşemeyeceğinin belirtildiği ve bu doğrultuda karar alındığı görülmektedir. Örneğin, TBMM Genel Kurulunun 27.12.1989 tarihli 59. Birleşiminde Hatay milletvekili M. Murat Sökmenoğlu'nun istifası hakkında yapılan oylama öncesinde Başkan tarafından bu hususta şunlar dile getirilmiştir:
"BAŞKAN- Anayasanın 84 üncü maddesi gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu, yani 226 kabul oyu gerekmektedir. Bunun için de oylamayı açık oylama şeklinde yapacağız.
Bu konuda bir açıklamada bulanacağım: ***Bu açık oylamada karar yetersayısı 226'dır. Yani, oylamaya en az 226 üyenin katılması gerekir*** *(vba). Oylamaya katılım, 226'nın altında olduğu takdirde, açık oylama tekrarlanacaktır. 226 ve daha çok milletvekilinin katıldığı bir açık oylamada, kabul oyu, 226'nın altında olduğu takdirde, üyeliğin düşmesi kabul edilmemiş olacak, başka bir deyişle, istifa eden sayın milletvekilinin üyeliği devam edebilir.*
Şimdi, açık oylamanın ne şekilde yapılacağını Genel Kurulun onayına sunacağım. Açık oylamanın adı okunan sayın milletvekilinin ayağa kalkarak, "kabul", "ret" veya, "çekinser" şeklinde, yüksek sesle, oyunu belirtmesi suretiyle yapılmasını oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Etmeyenler... Kabul edilmiştir.
M. TURAN BAYAZIT (izmir) — Sayın Başkan, bir şey sormak istiyorum, müsaade eder misiniz? (ANAP sıralarından gürültüler)
Salt çoğunluk 226 olarak ilan edildi, içtüzükteki açık hükme göre, salt çoğunluk, yarıdan az olmayan çoğunluktur. 226 oy, içtüzükte Hükümetin düşürülmesi için gerekli olan oydur. Lütfen, değerlendirmeyi böyle yapın. Yarıdan az çoğunluk dediğine göre, 450'nin yarısı 225'tir; 225 oyun kabul edilmesi gerekir…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 18, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 59, Cilt: 38, 27.12.1989, s. 507.

bulunmaktır.[545] Bir başka ifadeyle toplantı yeter sayısının bulunmadığına yönelik iddia ve itirazların "yoklama" talebi dışında başka bir şekilde dile getirilme imkânı bulunmamaktadır.[546]

İçtüzüğün "Yoklama" başlığını taşıyan 57. maddesine göre; Başkan birleşimi açarken tereddüde düşmesi halinde yoklama yapabilecektir.[547] Ancak "görüşmeye tabi tezkerelerin oylanması" ile "kanunların maddelerine geçilmesi" ve "tümünün oylanması" esnasında, işaretle oylamaya geçilirken "en az yirmi milletvekili"nin ayağa kalkması veya önerge vermesi sonucu yoklama yapılmasını istemesi durumunda yoklama yapılma zorunluluğu bulunmaktadır. Yoklama yapma usulü ise "elektronik oy düğmelerine basmak" veya "imzalı pusula vermek" suretiyle gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Genel Kuruldaki üye sayısı belirlenirken oturumu yöneten Başkan ve diğer Başkanlık Divanı üyeleri toplantı yeter sayısına dâhildirler. Yapılan yoklama sonucunda, eğer "üye tamsayısının en az üçte biri"nin mevcut olmadığı anlaşılırsa, "oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir". Bunun üzerine açılan oturumda da toplantı yeter sayısı sağlanamamışsa "birleşimin kapatılması" yoluna gidilir ki, bu durumda karar alma süreci o birleşim bakımından artık sonlanmış olur.

"Toplantı yeter sayısı" ve "karar yeter sayısı" konusunda, Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurular sonucu, Mahkemenin kimi kararları gerek norm düzeyinde gerek toplumsal ve siyasi

---

[545] TBMM Genel Kurulunda toplantı yeter sayısının bulunup bulunmadığı, yoklama yapılarak anlaşılabilecektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi da bu hususu şöyle gerekçelendirmektedir: "… *Dava konusu 13 Kasım 1973 günlü karara kaynaklık eden önergenin 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 İçtüzüğün 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…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1973/43 Karar 1973/39, Karar Tarihi: 25.12.1973, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.02.1974-14803.

[546] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

[547] Anayasa Mahkemesi 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar" hakkında açılan iptal davasında toplantı ve karar yeter sayılarında yoklamanın önemini şu gerekçelerle ifade etmektedir: *"... Anayasa'da herhangi bir ayrım yapılmaksızın TBMM'nin tüm işlerinde toplantı yeter sayısının varlığının gerektiğinin hükme bağlanmış olması, toplantı yeter sayısının bulunup bulunmamasının alınan kararların sağlık ve geçerliliklerini doğrudan etkileyeceği, milletvekillerinin toplantı yeter sayısıyla ilgili itirazlarını ancak yoklama talebinde bulunmak suretiyle ileri sürebilecekleri, bu konudaki uyuşmazlığın yapılacak yoklama ile çözülebileceği gözetildiğinde yoklama talebinde bulunulabilecek hâllerin görüşmeye tabi tezkereler ile kanunların maddelerine geçilmesi ve tümünün oylanmasıyla sınırlı tutulmasının toplantı yeter sayısı zorunluluğunu öngören Anayasa hükmüyle bağdaşmadığı açıktır…".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

sistemin işleyişinde önemli sonuçlar doğurmuştur. Anayasa Mahkemesi, TBMM Genel Kurulunun 27.04.2007 tarihli 96. Birleşiminde, Anayasa'nın 102. maddesine uyarınca yapılan Cumhurbaşkanı seçiminde, "üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu" ibaresinin hem "toplantı yeter sayısı" hem de "karar yeter sayısı" için arandığı yönünde karar vererek böyle bir sonuca yol açmıştır.[548] Nitekim Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk oylamasında toplantı yeter sayısının "üye tamsayısının üçte biri" olduğuna ilişkin TBMM kararını "eylemli içtüzük değişikliği" olarak nitelendirmiş ve bu kararın iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, dört tur oylamanın öngörüldüğü Cumhurbaşkanı seçiminde, ilk iki turda üye tamsayısının en az "üçte ikisi"ni gerektiren toplantı yeter sayısını şart koştuğunu ve bu durumda Anayasa'nın 102. maddesindeki 3 ve 4. tur oylamaların fiilen yapılamaz hale geldiğini ve böylece Anayasa'nın 102. maddesinin son iki oylamayla ilgili kısmının filen geçersiz hale gelmesi sebebiyle seçime devam edilemeyeceğine karar vermiştir.[549]

Bunun üzerine Anayasa'nın yukarıda yer verilen 96. maddesi, 21.10.2007 tarih ve 5678 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 3. maddesi ile yapılan düzenlemeyle *"...yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde..."* ifadesinin eklenmesi ile bugün yürürlükte olan biçimini almıştır.[550]

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, oylamalarda karar sayısını etkileyecek bir değişiklik daha öngörülmüştür. Anayasa'nın 96. maddesinde yer alan, Bakanlar Kurulu üyelerinin TBMM'nin katılamadıkları oturumlarında kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki vermelerine ilişkin kural yürürlükten kaldırılmıştır. Buna bağlı olarak, TBMM Genel Kurulunda "vekâleten oy" kullanma usulü de son bulmuştur.

"Karar yeter sayısı" açısından, Anayasa ve kimi kanunlarla, TBMM Genel Kurulunun nitelikli çoğunluk ile karar alma şartı benimsenmiştir. Bu haller dışında ise Anayasa'nın 96. maddesinde belirtildiği üzere toplantı yeter sayısını sağlamak koşuluyla, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınacak; ancak karar yeter sayısı hiçbir zaman üye tamsayısının dörtte

---

[548] *"...Anayasanın 102. maddesinin ilk fıkrasında Cumhurbaşkanının seçimi için öngörülen üçte iki çoğunluk, dava konusu Meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden hem toplantı hem de karar yetersayısını kapsamaktadır. Bu nedenle İçtüzüğün 121. maddesinde de yapılan gönderme doğrultusunda aynı yetersayının benimsenmiş olduğunun kabulü gerekmektedir..."*. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/54, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.05.2007-26511.

[549] Yavuz ATAR (2013), "Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan,** Cilt: II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 890-891.

[550] 31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Resmi Gazete Tarih-Sayı: 16.06.2007-26554.

birinin bir fazlasından az olamayacaktır.[551] Bu doğrultuda, Anayasa'nın parlamento kararlarında "nitelikli çoğunluk" şartı öngördüğü haller şöyledir:

- Anayasa'nın 74. maddesinin 6. fıkrasına göre, "Kamu Başdenetçisinin seçiminde"; ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.
- Anayasa'nın 84. maddesinin 4. fıkrasına göre, "devamsızlık sebebiyle milletvekilliğinin düşmesinde"; TBMM çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, TBMM Genel Kurulca üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar verilebilir.
- Anayasa'nın 94. maddesinin 4. fıkrasına göre, "TBMM Başkanının seçiminde"; ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oyu alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, Başkan seçilmiş olur.
- Anayasa'nın 105. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanının bir suç işlediği iddiasıyla cezai sorumluluğu konusunda"; TBMM üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir.
- Anayasa'nın 105. maddesinin 3. fıkrasına göre, "hakkında soruşturma açılması sonucu, Cumhurbaşkanı", TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla "Yüce Divana sevk" edilebilir.
- Anayasa'nın 106. maddesinin 5. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında" görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla "Meclis soruşturması açılması"na karar verilebilir.
- Anayasa'nın 106. maddesinin 7. fıkrasına göre, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanlar hakkında soruşturma açılması" sonucu, TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla "Yüce Divana sevk" edilebilirler.
- Anayasa'nın 116. maddesinin 1. fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla "seçimlerin yenilenmesine" karar verebilir.
- Anayasa'nın 146. maddesinin 2. fıkrasına göre, "Anayasa Mahkemesi'ne TBMM tarafından seçilecek üç üye için"; ilk oylamada TBMM üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk

[551] Ancak Anayasa koyucunun karar nisabına/oranlarına veya çoğunluğuna ilişkin kimi haller açısından ölçülü hareket ettiğini veya bir mantıksal gerekçe çerçevesinde hareket ettiğini söylemek zordur. Örneğin, Anayasa'nın 84. maddesinde belirtilen milletvekilliğinin düşürülmesi kararına konu olacak sebeplerden "devamsızlık" halinde TBMM Genel Kurulunun karar alabilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu (m. 84/4) olan nitelikli bir çoğunluk aranırken; diğer hallerde ise Anayasa böyle bir çoğunluk aramamaktadır (m. 84/1, 84/2, 84/3).

sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday arasında yapılan üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur.

- Anayasa'nın 159. maddesinin 3. fıkrasına göre, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun on üç üyesinden yedi üyesinin seçiminde, TBMM her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Bu oylamada seçimin sonuçlandırılamaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçilmiş olur.

3. Oylama Türleri

Parlamentonun işlemlerinden gerek "kanun" gerek "parlamento kararı" TBMM Genel Kurulunda yapılan bir oylama sonucu kabul edilmektedir. Bu sebeple, oylama ölçütünden TBMM Genel Kurulunda, "kanun" dışında bir "oylama"ya dayalı olarak alınan kararlar parlamento kararlarını oluştururlar. Zira "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" hakkında herhangi bir oylamaya başvurulmamaktadır. Şu durumda, parlamento kararına irade açıklaması konusunda niteliğini kazandıran ve tanımında kilit role sahip olan işlem "oylama"dır.

TBMM Genel Kurulunda milletvekillerinin irade beyanları, "söz" ve "düşünce açıklamaları" dışında "oy verme" yoluyla gerçekleşmektedir. "Oy verme" bir irade açıklaması olup, bir konu hakkında, "olumlu oy - kabul", "olumsuz oy - ret" ve "çekimser"[552] olmak üzere üç

---

[552] "Çekimser oy" TBMM çalışma düzeninde kimi durumlarda karar sonucunu belirleyecek öneme sahip olabilmektedir. Nitekim kamuoyunda "1 Mart Tezkeresi" olarak adlandırılan TBMM Genel Kurulun'un 01.03.2003 tarihli 39. Birleşiminde; *"Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine, yabancı silahlı kuvvetler unsurlarının altı ay süreyle Türkiye'de bulunmasına ve muharip unsurların Türkiye dışına intikalleri için gerekli düzenlemelerin yapılmasına Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesine ilişkin Başbakanlık tezkeresi"* hakkındaki parlamento kararı "kapalı oturum" usulüyle görüşülmüş, görüşmeler neticesinde Başkan tarafından;
"BAŞKAN - Kapalı oturumda oylanan Başbakanlık tezkeresinin oylamasına 533 üye katılmış; 264 kabul, 250 ret, 19 çekimser oy kullanılmıştır.
Sayın milletvekilleri, bu sonuca göre, Anayasanın ve İçtüzüğün, karar için öngördüğü salt çoğunluk sağlanamamıştır." sözleriyle Başbakanlık tezkeresinin kabul edilmediği, yani kararın alınamadığı açıklanmıştır. Oylama neticesi çekimser oyların önemini ortaya koymuştur. Kararın alınabilmesi için oyalmaya katılanların salt çoğunluğunun oyu gerekirken, kabul oyları salt çoğunluğu sağlayamamış ve söz konusu tezkere reddedilmiştir. Ancak oylama üzerine yürütülen tartışamalarda "çekimser oy"ların kabul oylarına veya ret oylarına eklenmesi konusunda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasam Dönemi: Yasama Yılı: Cilt Birleşim Ancak TBMM'nin 13.03.1996 tarihli *"Rize Milletvekili Ahmet Mesut YILMAZ Başkanlığındaki Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 12.3.1996 tarihli 22 nci Bileşiminde yapılan Güven Oylamasında, (207) ret, (80) çekinser oya karşı (257) kabul oyuyla güven almıştır…"* biçimindeki kararı hakkında, Anayasa Mahkemesi'ne, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, 12.3.1996 günlü, 398 sayılı "Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında"ki kararının bir içtüzük kuralı niteliğinde ve Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olduğu savıyla iptaline ve yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesi istemi"* ile iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 14.05.1996 tarihli kararında "çekimser oy" üzerinde durulmuştur. Mahkeme, "çekimser oy"un karar oluşumunda dikkate alınmayacağına ilişkin kararında, alınan kararın (güven yönündeki) iptaline şu gerekçelerle karar vermiştir;
"…Anayasa'nın "Göreve başlama ve güvenoyu" başlıklı 110. maddesinde ise güven oylaması için özel bir toplantı ve karar yetersayısı öngörülmemiştir. Buna karşılık, görev sırasında güvenoyunun düzenlendiği 111. maddenin son fıkrasında "Güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir" denilerek bu konuda özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılması gereken güven oylamasının düzenlendiği

şekilde ortaya çıkar. Bunların yanında, "geçersiz oy" ya da "boş oy"dan da söz edilebilir ki, bunlar herhangi bir yönde bir irade beyanı sayılmamaktadır. Fakat bu tür oy, "toplantı veya karar yeter sayıları" açısından önem taşıyan sonuç doğurabilir.[553]

TBMM İçtüzüğünün "Onuncu Kısım"ının 139 ila 150. maddelerinden oluşan "Birinci Bölüm"ü, "Oylamalar" başlığını taşımaktadır. İçtüzüğün 139. maddesinin 1. fıkrasına göre, TBMM Genel Kurulunda "oylama üç şekilde yapılır": "İşaretle oylama (*rey-i işari*)", "açık oylama (*tayin-i esami*)" ve "gizli oylama (*rey-i hafi*)".[554]

TBMM İçtüzüğünün 139. maddesinin 2. fıkrasına göre "işaretle oylama" şöyledir:

> *"İşaretle oylama üyelerin el kaldırması; tereddüt halinde ayağa kalkmaları; beş üyenin ayağa kalkarak teklif etmesi halinde de salonda olumlu ve olumsuz oy verenlerin ikiye bölünerek sayılmaları suretiyle yapılır."*

İçtüzüğün 140. maddesine göre, Anayasa'da, İçtüzükte ve kanunlarda "açık" veya "gizli" oylamanın zorunlu olduğunun belirtilmediği tüm işlemlerde kural olarak "işaretle oylama" usulüne başvurulur. Fakat İçtüzükte "işaretle oylama" usulüne başvurulacağı belirtilen hallerde "oylamanın işaretle yapılması" zorunludur. Uygulamada ise, işaretle oyalamaların "elektronik cihaz" vasıtasıyla yapılması yoluna gidilmektedir. Ancak bu durumda hangi milletvekilinin ne yönde oy kullandığı görülmemekte, yalnızca "oylama sonucu" ve "oyların dağılımı" görülebilmektedir. [555] TBMM İçtüzüğünün 141. maddesi, "işaretle oylamada usul"u

---

110. maddede, görev sırasında güven oyuna ilişkin 111. maddede olduğu gibi özel bir kurala yer verilmemesi karşısında bu konuda genel kural olan 96. maddenin uygulanması gerekir.
İçtüzüğün 115. maddesinde ancak bir oy türü olarak anılan ***"çekimser oy"****un (vba), Anayasa'nın 96. maddesindeki kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında, karar oluşumunda dikkate alınmayacağı doğaldır.*
Öte yandan, kararla oluşan İçtüzük kuralının, karardan ayrılmasının olanaksızlığı karşısında, 398 sayılı TBMM kararı bir bütün olarak ele alınıp yargıya varılmıştır.
Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu aldığına ilişkin dâva konusu karar, oylamaya katılan 544 milletvekilinin salt çoğunluğuna ulaşamayan 207 red, 80 çekimser oya karşı 257 kabul oyu ile alınmıştır. Oysa, Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu almış sayılabilmesi için toplantıya katılan 544 üyenin yarısının bir fazlası olan 273 kabul oyu gerekirdi. Yeni bir İçtüzük kuralı niteliğindeki bu karar Anayasa'nın 96. maddesine aykırıdır. Bu nedenle, iptal edilmelidir…"
Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1996/19, Karar 1996/13, Karar Tarihi: 14.05.1996, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.06.1996-22658. Bu konuda ayrıca bkz. HAS (2009), s. 114-118; DOĞANOĞLU (2013), s. 1438; YÜKSEL (2018), s. 92-94.

[553] *"Burada dikkat çekilmesi gereken … işaretle oylamada "çekimser" oyların söz konusu olamayacağı, ya da en azından "çekimser" oyların açıkça beyanına imkân bulunmadığıdır. Aynı şekilde, işaretle oylamada "geçersiz oy" ya da "boş oy" da söz konusu olamaz".* Bkz. DOĞANOĞLU (2013), s. 1415-1416.

[554] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 122, 124, 128.

[555] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 123.

göstermektedir.[556] Bu çerçevede Anayasa ve İçtüzüğe göre, işaretle oylamanın zorunlu olduğu haller şöyledir:[557]

- İçtüzüğün 11. maddesine göre, "Başkan dışındaki Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi".
- İçtüzüğün 19. maddesine göre, "grup önerileri".
- İçtüzüğün 20. maddesine göre, "Komisyonların üye sayılarına ilişkin Danışma Kurulu önerileri".
- İçtüzüğün 20. maddesine göre "Komisyonlara üye seçimi".
- İçtüzüğün 37. maddesine göre, "doğrudan gündeme alma önergeleri".
- İçtüzüğün 52. maddesine göre, "öncelikle görüşmeye ilişkin Danışma Kurulu önerileri".
- İçtüzüğün 63. maddesine göre, "usul görüşmeleri".
- İçtüzüğün 66. maddesine göre, "iki kez uyarılmasına karşın söz aldığı konuya gelmeyen üyenin aynı birleşimde o konuda konuşmasının yasaklanmasına ilişkin Başkan önerisi üzerine karar alınması".
- İçtüzüğün 69. maddesine göre, "sataşma nedeniyle söz isteyen ve direnen üyeye söz verilip verilmeyeceği kararı".
- İçtüzüğün 70. maddesine göre, "kapalı oturum istemleri üzerine karar alınması".
- İçtüzüğün 71. maddesine göre, "kapalı oturumdan açık oturuma geçilmesi kararı".
- İçtüzüğün 71. maddesine göre, "kapalı oturum tutanakları ve özetlerinin yayımlanmasıyla ilgili Danışma Kurulu önerileri üzerine karar alınması".
- İçtüzüğün 72. maddesine göre, "görüşmelere devam kararı".
- İçtüzüğün 83. maddesine göre, "Genel Kurulda bir maddenin ötekinden önce görüşülmesi kararı".
- İçtüzüğün 87. maddesine göre, "değişiklik önergeleri üzerine alınan karar".
- İçtüzüğün 89. maddesine göre, "Genel Kurulda görüşülmekte olan bir kanun teklifinin bir veya birkaç maddesinin geri istenmesi üzerine karar alınması".
- İçtüzüğün 102. maddesine göre, "Genel görüşme açılıp açılmayacağı kararı".

---

[556] *"İşaretle oylamada usul*
MADDE 141- İşaret oyuna başvurulması gereken hallerde Başkan oylama yapılacağını bildirerek önce oya sunulan hususu kabul edenlerin, sonra kabul etmeyenlerin el kaldırmasını ister.
Kâtip üyeler, kendi oylarını Genel Kuruldaki oyların sayımı bittikten sonra Başkana bildirirler.
Oylama sonucu, Başkan tarafından Genel Kurula "kabul edilmiştir" veya "kabul edilmemiştir" denmek suretiyle ilân olunur.
İşaretle oylama sırasında oya sunulan hususun lehinde ve aleyhinde el kaldıranları, Başkan ile kâtip üyeler beraberce sayarak tespit ederler. Aralarında anlaşamadıkları veya oyları tespit edemedikleri hallerde, Başkan, oylamanın ayağa kalkmak suretiyle tekrarlanacağını bildirir.
Ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulmasından hemen sonra bir arada ayağa kalkan beş milletvekili sonucun açıkça anlaşılmadığı gerekçesiyle oylamanın tekrarlanmasını isterlerse, oylama salonda ikiye bölünmek suretiyle yeniden yapılır."

[557] İBA (2017), s. 123-124; BAKIRCI (2000), s. 169-170.

- İçtüzüğün 104. maddesine göre, "Meclis araştırmasının açılıp açılmayacağı kararı".

- İçtüzüğün 147. maddesine göre, "gizli oylama istemlerine ilişkin karar".

- İçtüzüğün 151. maddesine göre, "milletvekillerine on günden çok izin verilmesine ilişkin Başkanlık Divanı önerileri üzerine alınan karar".

- İçtüzüğün 154. maddesine göre, "bir yasama yılında aralıksız iki ay ya da daha fazla izin verilen milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilebilmesine ilişkin Başkanlık Divanı önerileri üzerine alınan karar".

- İçtüzüğün 159. maddesine göre, "söz söylemekten yasaklama kararı".

- İçtüzüğün 163. maddesine göre, "kınama cezası verilmesi kararı".

- İçtüzüğün 163. maddesine göre, "geçici olarak Meclisten çıkarma cezası kararı".

TBMM İçtüzüğünün 139. maddesinin 3 ve 4. fıkraları "açık oylama" usulünü düzenlemektedir. "Açık oylama", milletvekillerinin ne yönde oy kullandıklarının açık bir şekilde görülebildiği oylama türüdür. İçtüzüğün söz konusu hükümleri şöyledir:

> *" Açık oylama, üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı okunan milletvekilinin ayağa kalkarak "kabul", "çekimser" veya "ret" kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle olur.*
>
> *Oy pusulalarının toplanması kürsüde bulunan bir kutuya oy pusulalarının atılması suretiyle olabileceği gibi kutuların özel görevliler tarafından sıralar arasında dolaştırılması suretiyle de yapılabilir. Açık oylama şekillerinden birine başvurulması, Genel Kurulun kararına bağlıdır."*

Uygulamada, zamandan tasarruf sağlamak üzere hemen hemen tüm açık oylamalar Genel Kurul tarafından "işaretle oylama" ile alınan karar üzerine "elektronik oylama cihazları"nın işletilmesi ile yapılmaktadır. Ancak İçtüzüğün 142. maddesi dikkate alındığında, "açık oylama"ya konu zorunlu hallerin kural olarak "kanun teklifleri" hakkında olduğu görülmektedir.[558] İçtüzüğün 143. maddesinin 1. fıkrasına göre ise, "Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereğince işaret oyuna yahut gizli oya başvurulması zorunlu olmayan hallerde açık oylama yapılması en az yirmi milletvekilinin yazılı istemine bağlıdır".

---

[558] *"Açık oylamanın zorunlu olduğu haller*
MADDE 142- Merkezî yönetim bütçe kanun teklifleri, merkezî yönetim bütçe kanununda değişiklik yapılmasına, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ek ödenek verilmesine veya bu idarelerin bütçeleri arasında ödenek aktarması yapılmasına dair kanun teklifleri ile geçici bütçe kanun tekliflerinin tümü; vergi, resim ve harçlar konulmasına, kaldırılmasına, eksiltilmesine veya artırılmasına dair kanun tekliflerinin tümü; merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifleri; milletlerarası andlaşmaların onaylanması; bu andlaşmalara katılma veya bu andlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konması hakkındaki katılma bildirilerinin yapılmasının uygun bulunması hakkındaki kanun tekliflerinin tümü; uzun vadeli kalkınma planının tümü ve bu İçtüzüğün emredici hükümleriyle belirtilen diğer hususların oylanması açık oylama ile yapılır."

TBMM İçtüzüğünün 139. maddesinin 5 ve 6. fıkraları "gizli oylama" usulünü düzenlemektedir. Bu oylama türünde, milletvekillerinin ne yönde oy verdikleri bilinememektedir. "Gizli oylama" usulünde, üzerinde hiçbir işaret bulunmayan "yuvarlaklar" kürsüden kutuya atılır. "Beyaz yuvarlak - olumlu", "yeşil yuvarlak - çekimser" ve "kırmızı yuvarlak - olumsuz" oy anlamına gelmektedir. İçtüzüğün 148. maddesine göre gizli oylama usulünde, *"Milletvekillerine, beyaz, yeşil ve kırmızı renkte üç yuvarlak birden verilir. Bunlardan oy olarak kullanılacak yuvarlak, bunun için gösterilen kutuya atılır. Diğer iki yuvarlak ayrıca belirtilen yere bırakılır."* Ancak uygulamada, Anayasa'nın gizli oylama yapılmasını zorunlu kıldığı hallerde, kimi milletvekilleri parti disiplinin etkisiyle oylamada kullanılan yuvarlakları göstererek "oyunun rengini belli etmek"tedir.[559] Anayasa ve İçtüzüğe göre, "gizli oylama"nın zorunlu olduğu hallerin büyük çoğunluğu TBMM Genel Kurulunun yaptığı "seçim"lere ilişkin parlamento kararları hakkındadır.

İçtüzüğün 147. maddesine göre, Anayasa veya kanunun "açık oylamayı zorunlu kıldığı hallerde" veya "İçtüzüğün işaret oyuyla karar verme zorunluluğunu gösterdiği durumlarda" yahut "açık oylamanın İçtüzük uyarınca istem üzerine yapıldığı hallerde", gizli oylama yapılması mümkün değildir. Bunun dışındaki hallerde, gizli oylama yoluna gidilebilmesi için "yirmi milletvekilinin" vereceği önergeyle gizli oylama yapılmasının talep edilmesi ve bunun TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.

D. Parlamento Kararlarının Yayımlanması

Parlamento kararları, parlamentonun işlem tesisinde münhasır yetki sahibi olduğu bir alanda kabul edilen işlemlerdir. Bu sebeple, parlamento kararlarının TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesinde diğer devlet organlarının katılımı söz konusu olamayacağı gibi bu işlemlerin "yayım"ı ve "yürürlüğe girme"leri sürecine de katılmaları mümkün olmayacaktır.[560]

Çünkü parlamento kararları, TBMM'nin "yöntemsel bağımsızlığı" ilkesi uyarınca yaptığı tipik işlemlerdendir. Bu nedenle, kanunlardan farklı olarak yürütme organının bu işlemlerin kabul

[559] Örnek olarak, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanunun TBMM Genel Kurulunda yapılan oyalamalarında bazı milletvekilleri oylarını bu şekilde göstererek kullanmışlardır.
Bkz. https://tr.sputniknews.com/bidebunudinle/201701101026712149-akparti-orhan-deligiz-anayasa-oylamasi-acik-oy/ (18.05.2018); https://www.ntv.com.tr/turkiye/anayasa-degisikligi-teklifinin-maddelerine-gecilmesi-338-oy-ile-kabul-edildi,LokAXDiaiEW2FzqsouE9SA (18.05.2018); https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38678209 (18.05.2018)

[560] 24 Aralık 1983 tarihinden 8 Mayıs 2019 tarihine kadar TBMM tarafından 1217 karar alınmıştır. Bu kararlar için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_sd.sorgu_yonlendirme (12.05.2019).

edilmesi, yayımlanması ve yürürlüğe girmesi sürecine dâhil edilmesi bu ilkeye ve bu doğrultuda kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

TBMM tarafından kabul edilmiş bir hukuki işlem hukuken var olmakla birlikte, eğer Resmi Gazete'de yayımlanmaz ise hiç kimse için bağlayıcılık taşımayacaktır. Gerçekten, TBMM tarafından usulüne uygun olarak kabul edilen bir işlemin yayımlanmaması onun geçerliliğini etkilememekte; ancak işlem yürürlüğe girme kabiliyetinden mahrum olacağı için uygulanamayacaktır. [561] Ancak bu kuralın parlamento işlemlerinin tamamı için geçerli olmadığını, bu ilkenin özellikle kanunlar bakımından geçerlilik taşıdığını belirtmek gerekir. Daha önce de belirtildiği üzere, parlamento kararlarının tamamı hakkında genel bir "yayım" ilkesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Resmi Gazete'de yayımlanma şartı öngörülen tek parlamento kararı "TBMM İçtüzüğü"dür. Parlamento kararları Anayasa, İçtüzük, kanun ve yönetmelik hükümleri ve TBMM'nin uygulamalarıyla şekillenen hallere bağlı olarak, öngörülen usullerle yayımlanmaktadır.

Anayasa'nın 104. maddesinin 5. fıkrasında Cumhurbaşkanına "kanunları yayımlama" görev ve yetkisi verilmiş iken; parlamento kararlarını veya bir başka ifadeyle TBMM kararlarını yayımlama yetkisi verilmemiştir. Çünkü burada adı geçen "kanun" ibaresi TBMM'nin "kanun" adı altında yaptığı işlemlerdir. Yani parlamentonun işlemlerini veya kararlarını yayımlamak değil, TBMM tarafından şekli olarak "kanun" adı altında yapılan işlemleri yayımlamaktır. TBMM'nin kabul ettiği bir parlamento kararının Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasının kabulü, bunun bekletilmesi veya yayımlanmaması gibi bir dizi hukuka aykırılığın doğmasına ve TBMM'nin yöntemsel bağımsızlığı ilkesinin zedelenmesine yol açabilecektir.

Ayrıca, eğer parlamento kararlarının da Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması kabul edilseydi, Cumhurbaşkanının Anayasa'nın 104. maddesinin 6. fıkrası uyarınca kanunlar üzerinde sahip olduğu "geri gönderme" yetkisinin "parlamento kararları" bakımından kullanılması gündeme gelebilecekti. Zira TBMM tarafından kabul edilen bir kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderildiğinde, Anayasa Mahkemesi'nin 01.07.1980 tarihli kararının gerekçesinde belirtildiği üzere, bu metin artık kanun niteliğini kaybederek "kanun önerisi" biçiminde bir belgeye dönüşmektedir.[562] Hâlbuki parlamento kararları TBMM Genel Kurulunda

[561] TEZİÇ (1972), s. 138.

[562] Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilen kanuna ilişkin olarak şu yorumu yapmaktadır; *"... Çünkü Yasama Meclislerince kabul edilerek yasalaşan ve yayımlanması gereken metinler, Cumhurbaşkanınca Anayasa'nın 93. Maddesindeki yetki kullanılarak bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmişse, o metnin, bu işlemden sonra ve her evrede yasa niteliğini koruduğundan söz edilemez. Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini kullanması üzerine o yasama belgesi, artık yasa olma niteliğini yitirmekte, tıpkı yasa tasarıları ve tekliflerinde olduğu gibi, yeniden görüşülmesi gereken bir belge durumuna dönüşmektedir. Anayasa'nın 93.*

kabul edildiği anda "kararlaşma" sürecini tamamlamakta, yani "TBMM kararı" adını almakta ve Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilemeyeceği için de "karar önerisi"ne dönüşme ihtimali bulunmamaktadır.

Parlamento kararlarında "onay", "ısdar", "imza" ve "karşı-imza" gibi prosedür veya tamamlayıcı işlemler söz konusu değildir.[563] Bu nedenle, parlamento kararları kural olarak TBMM tarafından "karar" adı altında kabul edilmekle, kimi durumlarda ise Resmi Gazete'de yayımlanmasına bağlı olarak hükmünü doğurmakta, yani uygulanma kabiliyetine kavuşmaktadır.

TBMM kararlarından hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı 23.06.1989 tarih ve 40 sayılı "Başkanlık Divanı Kararı"na dayalı olarak "Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divan Kararları Hakkında Yönetmelik"[564] ile belirlenmiştir. Bu Yönetmelik,[565] TBMM İçtüzüğünün "Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarının yayımlanması ve yürürlüğe girmesi" başlıklı 182. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. İçtüzüğün 182. maddesine göre;

> *"Bu İçtüzükte bahis konusu Başkanlık Divanı tarafından hazırlanan yönetmelikler ve düzenleyici kararlar Resmî Gazetede yayımlanmakla yürürlüğe girer; kararda ileriye ait başkaca bir yürürlük tarihi de gösterilebilir.*
>
> *Meclis kararları ile Meclisin yaptığı seçimlerin sonuçlarından ve Başkanlık Divanı kararlarından hangilerinin Resmî Gazetede yayımlanacağı Başkanlık Divanının hazırlayacağı bir yönetmelikte belirtilir."*

Bu Yönetmelik, "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Başkanlık Divanı kararları" ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan seçim sonuçları"ndan hangilerinin Resmi Gazete'de

---

maddesindeki "... geri gönderilen kanunu yine kabul ederse" ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde "Cumhurbaşkanınca iade olunacak kanunlar" veya "Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen bir kanun" deyimlerinden, metnin bu evrede de yasa niteliğinde olduğu ve bu niteliğini koruduğu yolunda bir anlam çıkarmaya olanak yoktur. Anayasa'da ve İçtüzük'te yer alan bu deyimler, belgenin, yetkinin kullanıldığı andaki niteliğini belirtmek açısından değer taşırlar. Bu sözcüklerden, belgenin geri gönderme yetkisinin kullanılmasından sonra da yasa niteliğini koruduğu yolunda bir anlam çıkarılması olanaksızdır…" ifadelerine yer verilmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1980/28, Karar 1980/45, Karar Tarihi: 01.07.1980, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.10.1980 -17124.

[563] ÖZBUDUN (2017), s. 234-235. Teziç'e göre, "ısdar", Cumhurbaşkanının kanunun varlığını tespit eden ve uygulanması gerektiği konusunda idareye emir hükmü taşıyan bir işlemdir. Bkz. TEZİÇ (1972), s. 140. Gözler de ısdar konusunda şu belirlemeyi yapmaktadır: *"… "ısdar" veya diğer bir ifadeyle promulgationu bir kanunun resmî bir ilân ile yürürlüğe konulması olarak tanımladık. Bu iş, yani, kanunun yürürlüğe konulması amacıyla yapılan resmî ve alenî bildirim, cumhurbaşkanının bir işlemi ile yapılır. Dolayısıyla ısdar işlemi, bir yasama işlemi değil, bir idarî işlemdir. İdarî işlem olarak ısdar işlemi, bir şekle tabidir. Her idarî işlem gibi, ısdar işlemi de bir metin ve ısdar işleminin çıktığı makamın imzasını içerir".* Bkz. Kemal GÖZLER (2013), "Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt: II, s. 904.

[564] *"Madde 1- Bu Yönetmelik, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Başkanlık Divanı kararları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yapılan seçim sonuçlarından hangilerinin Resmi Gazetede yayımlanacağını düzenler.".* Bkz. **TBMM Başkanlık Divanı Kararı**, Sayı: 40, Karar Tarihi: 23.06.1989, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.10.1989-20299.

[565] Bunun dışında Türkiye Büyük Millet Meclisi Merkez Teşkilatına ait otuz altı adet yönetmelik yürürlükte bulunmaktadır. Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/genser/yonetmelikler.htm (11.10.2018).

yayımlanacağını düzenlemektedir. Yönetmeliğin 6. maddesinde, Yönetmelik hükümlerinin TBMM Başkanı tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, Yönetmeliğin 3. maddesine göre, Resmi Gazete'de yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları ile seçim sonuçları şöyledir:

"**A) TBMM Kararları:**

a) İçtüzükte değişiklik yapılmasına ilişkin karar.
b) Kalkınma planlarına ilişkin karar.
c) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimine ilişkin karar.
d) Tatil ve ara verme kararı.
e) Olağanüstü toplantı sonunda alınan, Meclis çalışmalarına devam kararı.
f) Tatil ve ara verme sırasında çalışacak komisyonlara ilişkin karar.
g) Seçimlerin yenilenmesi veya geriye bırakılması ve ara seçim kararı.
h) Meclis Araştırması açılmasına ve Meclis Araştırması Komisyonunun çalışma sürelerine ilişkin karar.
ı) Meclis Soruşturması açılmasına ve Meclis Soruşturması Komisyonunun çalışma süresine ilişkin karar.
j) Yüce Divana sevke ilişkin karar.
k) Olağanüstü hal ve *sıkıyönetim*[566] ilanı ile süre uzatımına ilişkin karar.
l) *Bakanlar Kuruluna güven kararı.* [567]
m) *Gensoru sonucunda Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülmesine ilişkin karar.*[568]
n) Yasama Dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin karar.
o) Üyeliğin düşmesine ilişkin karar.
p) Kapalı oturum tutanaklarının yayımlanmasına ilişkin karar.
r) Savaş hali ilanına ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verilmesine ilişkin karar.

B) TBMM Seçim Sonuçları:

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı seçimi.
b) *Cumhurbaşkanı seçimi.* [569]
c) Başkanvekilleri, Katip Üyeler ve İdare Amirlerinin seçimi.
d) Komisyonlara üye seçimi.
e) Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi."

---

[566] "Sıkıyönetim (AY. mülga m. 122)", 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır.
[567] "Bakanlar Kurulu" (AY. mülga m. 8, 109, 110, 111, 112, 113, 114) ve "güvenoyu (AY. mülga m. 110, 111)" 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır.
[568] "Gensoru (AY. mülga m. 98, 99)", 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır.
[569] 21.10.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı artık TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından genel oyla seçilmektedir. 19.01.2012 tarih ve 6271 sayılı "Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu"na göre Cumhurbaşkanı seçim sonuçları Yüksek Seçim Kurulu tarafından söz konusu Kanunun 20. maddesinde belirtilen biçimiyle şöyle ilan edilir:
"Cumhurbaşkanı seçiminin sonuçlandırılması
MADDE 20 – (1) Cumhurbaşkanı seçiminin kesin sonuçları, Yüksek Seçim Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Makamına bildirilir, kamuoyuna ilân edilir ve Resmî Gazetede yayımlanır. (2) Seçilen Cumhurbaşkanı adına, Yüksek Seçim Kurulu tarafından Cumhurbaşkanı seçildiğine dair bir tutanak düzenlenir. (Ek cümle: 14/6/2018-KHK-699/1 md.) Bu tutanak seçilen Cumhurbaşkanına verilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur". Bkz. Düstur, Tertip: 5, Cilt: 51, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 26.01.2012-28185.

Görüldüğü üzere 23.06.1989 tarih ve 40 sayılı Yönetmelik, Anayasa, İçtüzük ve kanunlardaki hükümlerle uyumlu değildir. Çünkü belirtilen normlarda değişiklikler yapılmasına rağmen 40 sayılı Yönetmelikte bunlarla uyum sağlamak üzere bir değişiklik yoluna gidilmemiştir. Bu durumda, ilga hükümleri doğrultusunda Yönetmeliğin Anayasa, İçtüzük ve kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulama bulacaktır. Zira "sıkıyönetim" ilanının onaylanması ile "süre uzatımı"na ilişkin karar; "Bakanlar Kuruluna güven" kararı; "gensoru" sonucunda Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülmesine ilişkin kararlar 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik; "Cumhurbaşkanı seçimi" kararı 5678 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik sonucu artık bir parlamento kararına konu olamayacağından bu işlemlerin normlar hiyerarşisi doğrultusunda ilga olduklarını söyleyebiliriz. Ayrıca, Yönetmelikte "TBMM Kararları" ve "TBMM Seçim Sonuçları" şeklinde bir ayrım yapılmasının da dayanağı bulunmamaktadır. Çünkü TBMM tarafından yapılan seçimler de parlamento kararı türü olduklarından, seçim sonuçlarının da "TBMM Kararları" başlığı altında sıralanması daha doğru olacaktır.

E. Parlamento Kararlarının Yürürlüğü

Parlamento kararlarının yürürlüğüne ilişkin hükümler hakkında Anayasa'da genel usul ilkelerine yer verilmemiştir. Bu sebeple, parlamento kararlarından hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı ve buna bağlı olarak yürürlüğe gireceğini, TBMM İçtüzüğü, ilgili kanunlar ve bu konuda çıkarılan yönetmelik hükümlerine göre belirlemek gerekmektedir.

Resmi Gazete'de yayım, kimi hukuki işlemlerin ve özellikle parlamentonun işlemlerinin vatandaşlara duyurulması, bağlayıcılık kazanabilmesi ve böylece yürürlüğe girebilmesi için bir koşuldur.[570] Bir başka ifadeyle, Resmi Gazete'de yayımlanma, işlem bakımından bir geçerlilik koşulu olmayıp uygulanabilme koşuludur.[571] Ayrıca Resmi Gazete'de yayımlanma koşulu, Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma bakımından da aranan bir koşuldur.

Oysa bunu parlamentonun bütün işlemleri ve dolayısıyla bütün parlamento kararları bakımından ileri sürmek mümkün değildir. Nitekim Anayasa'nın 85. maddesinde düzenleme altına alınan "yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya milletvekilliğinin düşmesi"ne ilişkin parlamento kararları Resmi Gazete'de yayımlanacak kararlardan olmakla birlikte; Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca bu kararlara karşı, *"Meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten başlayarak..."* Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılabilecektir. Bir başka ifadeyle bu kararlara karşı "Resmi Gazete'de yayım"dan itibaren değil, kararın "Meclis Genel Kurulu tarafından

[570] TEZİÇ (2018), s. 63-64.
[571] GÜNEŞ (1965), s. 95.

alındığı tarihten itibaren" iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilecektir. Bununla birlikte, bir parlamento kararı türü olan TBMM İçtüzüğü ve değişiklikleri hakkında ise kabul tarihinden itibaren değil, "Resmi Gazete'de yayımı tarihinden itibaren" Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılabilecektir.

Bu anlamda, parlamento kararları İçtüzük dışında kural olarak "bireysel işlem" ve "sübjektif işlem" niteliğinde olduğundan, bunlar bakımından başka bir karar alınmadığı takdirde, kararın TBMM Genel Kurulunda kabul edildiği andan itibaren yürürlüğe gireceğini ve hükümlerini doğuracağını söylemek mümkündür. Gerçekten, parlamento kararları kural olarak bireysel ve sübjektif işlem niteliğinde TBMM işlemleri olduğundan, bunların "kural işlem" veya "düzenleyici işlemler" gibi bir "yürütme maddesi" bulunmamaktadır. Bununla birlikte bir kural işlem olarak TBMM'nin iç düzen işlemi olan İçtüzüğün, diğer parlamento kararlarından farklı olarak "yürütme" ve "yürürlük" maddesi bulunmaktadır. TBMM İçtüzüğünün 186. maddesine göre, *"Bu İçtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yürütülür."* Bu sebeple, parlamento kararlarının konusundan hareketle, Anayasa, kanun, içtüzük ve yönetmelik hükümlerine göre onun yürürlüğüne ilişkin koşullar işlerlik kazanacaktır.

Şu halde, İçtüzük bakımından Resmi Gazete'de yayım hem aleniyeti sağlamakta hem de dava koşulunu oluşturmaktadır. Yani Resmi Gazete'de yayım parlamento kararının meydana getirilmesinde kurucu bir unsur olmayıp, TBMM tarafından kabul edilmesi sonrasında onun ilanını sağlayan idari bir işlem niteliğindedir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, Resmi Gazete'de yayım bütün parlamento kararları bakımından aranan bir ölçüt olmayıp, Anayasa, TBMM İçtüzüğü, kanun ve yönetmelik hükümleri esas alınarak Resmi Gazete'de yayımlanma koşulu öngörülenler bakımından hükmünü doğurmaktadır. Bununla birlikte kanunlar bakımından ele alındığında, TBMM tarafından kabul edilmiş bir kanun hukuken var olmakla beraber Resmi Gazete'de yayımlanmadıkça yürürlüğe giremeyecek ve kimse için bağlayıcılık kazanamayacaktır. Yani TBMM tarafından kabul edilmiş bir kanunun, Resmi Gazete'de değil başka bir vasıtayla ilan edilmesi, onun yürürlüğe girmesini sağlayamayacaktır.[572]

Parlamento kararları, diğer "kural işlem"lerde olduğu gibi ileriye yönelik sonuçlar doğurmak üzere kabul edilmektedir. Nitekim kazanılmış haklar ve hukuk devleti ilkesi bunu gerektirmektedir. Her ne kadar kabul edilen bir işlemin ileriye yönelik sonuç doğurması genel bir ilke olsa da, parlamento kararlarının bireysel işlem niteliğinde olmaları sebebiyle, bunlar bakımından uygulamada "geçmişe yürüme" biçiminde kimi örneklere rastlamak da mümkündür.

[572] TEZİÇ (1972), s. 138.

Örneğin 1-2 Kasım 1922 tarih ve 308 sayılı "Heyet-i Umumiye kararı"yla, Saltanat ve Hilafet makamları birbirinden ayrılmış ve Saltanatın 16 Mart 1920 tarihinden geçerli olmak üzere, yani geçmişe yürütülerek kaldırıldığı ilan edilmiştir.[573]

Parlamento kararlarının "yürürlüğü", söz konusu parlamento kararının "yürürlük tarihi" yanında, kararı "yürütme yetkisi"ni de barındırmaktadır. Parlamento kararları genel olarak "TBMM'nin iç çalışma düzenine", yönelik kararlar olduğundan kural olarak TBMM tarafından yürütülmektedir. Ancak parlamento kararlarının çeşitliliği, TBMM'nin "yürütme organı ile ilişkileri" ve "çeşitli mercilere üye atama" görev ve yetkileri çerçevesinde aldığı kararlar ve parlamento kararlarına ilişkin hükümlerin yer aldığı kanunlar da esas alındığında, "yürütme" yetkisi açısından farklı hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bu çerçevedeki kanunlara bakıldığında, "yürütme" yetkisinin kimi kanunlar açısından "TBMM"ye, kimisinde "TBMM Başkanı"na, kimisinde ise "TBMM Başkanı ve Bakanlar Kurulu"na tanındığı görülmektedir.

Örneğin, 584 sayılı TBMM İçtüzüğünün 186. maddesine göre, *"Bu İçtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yürütülür"*; 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 18. maddesine göre, *"Bu Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi yürütür"*. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 84. maddesine göre, *"Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı yürütür"*. 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'un 9. maddesi; 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 10. maddesi; 4847 sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu'nun 8. maddesi; 5840 sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu'nun 8. maddesine göre, *"Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ile Bakanlar Kurulu*[574] *yürütür"*.

III. PARLAMENTO KARARLARININ DÜZENLEME ALANI

Parlamento kararlarının konu ve nitelikleri itibariyle çeşitlilik sergilemesi, bunların düzenleme alanları konusunda öğretide çeşitli ayrımları beraberinde getirmiştir. Bu ayrımların da "parlamento kararı" tanımıyla ilişkili bir şekilde oluştuğu söylenebilir.

Özbudun, parlamento kararlarını, "yasama meclislerinin iç örgütlenişlerine ve çalışmalarına ilişkin kararlar", "yasama meclislerinin yürütme organı ile olan ilişkilerini

[573] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 74.
[574] 703 sayılı KHK'de belirtilen Kanunlarda geçen "Bakanlar Kurulu" ibaresi yerine "Cumhurbaşkanı" eklenmiştir. Ancak yukarıda zikredilen Kanunlarda ise, yapılan bu değişikliğe rağmen bu Kanunların "yürütme" maddelerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

ilgilendiren kararlar" ve "her iki kategoriye girmeyip, Anayasa veya diğer kanunlar gereğince kabul edilen kararlar" olmak üzere üç gruba ayırmaktadır.[575]

Teziç, parlamento kararlarını "içe dönük parlamento kararları" ve "dışa dönük parlamento kararları" olmak üzere ikiye ayırmaktadır.[576]

Tanör/Yüzbaşıoğlu, parlamento kararlarını, "Meclisin iç yapısı ve çalışmasına ilişkin kararları", "yargısal nitelikli Meclis kararları" ve "diğer Meclis kararları" olmak üzere üç gruba ayırmaktadır.[577]

Gözler, parlamento kararlarını, "yasama organının kendi iç yapısına veya çalışma düzenine ilişkin aldığı kararlar", "yasama organının yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar", "yasama organının yargı organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar", "yasama organının *sui generis* kararları", "yasama organının bağımsız idari otoritelere üye seçme kararları", "Kamu başdenetçisini seçme kararı" olmak üzere altı gruba ayırmaktadır.[578]

Atar, parlamento kararlarını, "yasama organının iç örgütlenmesine ve çalışma düzenine ilişkin kararlar", "parlamenter hükümet sisteminin işleyişinden kaynaklanan kararlar", "yürütmenin bazı işlemlerinin yasama organınca onaylanması kararları", "yasama organının yüksek yargı organlarına ve bağımsız idari kurullara üye seçmesine ilişkin kararlar" ve "yürütme işlemi niteliğinde kararlar" olmak üzere beş gruba ayırmaktadır.[579]

İba, parlamento kararlarını, "yasama organının kurum içi düzenine ilişkin olan kararlar", "yürütme veya yargı organlarından biriyle ilgili ya da belli bir kurum ya da kişiyle ilgili olan kararlar - özel" ve "kanunlar gibi genel hukuki sonuç doğuran kararlar - genel" olmak üzere üç gruba ayırmaktadır.[580]

Görüldüğü üzere parlamento kararları, öğretide konularından hareketle çeşitli gruplara ayrılmaktadır. Kanaatimizce, öğretideki bu ayrımlar dikkate alınarak, parlamento kararlarının temel olarak üç gruba ayrılması mümkündür. Bunlar; "TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik kararlar", "TBMM'nin yürütme organı ile ilişkileri ve askeri faaliyetler çerçevesinde aldığı kararlar" ve "TBMM'nin çeşitli mercilere üye seçimine ilişkin kararlar"dır.

[575] ÖZBUDUN (1979), s. 6-7.
[576] TEZİÇ (1989), s. 123 vd.
[577] TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 321.
[578] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 640-642.
[579] ATAR (2017), s. 206-208.
[580] İBA (2008), s. 478-479.

A. TBMM'nin İç Çalışma Düzenine Yönelik Kararlar

TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik kararlarının incelenmesinden önce, "TBMM" ibaresinin neye karşılık geldiği ve bundan ne anlaşılması gerektiği izahı gerektiren bir konudur. Parlamentonun işlem tesisi doğrultusunda, parlamento veya yasama organı deyiminin yalnızca TBMM Genel Kurulu ile mi karşılık bulduğu yoksa TBMM bünyesinde yer alan Başkanlık Divanı, TBMM Başkanlığı, Komisyon, Danışma Kurulu gibi diğer birimlerin de irade açıklama yetkisine sahip olup olmadığı ve bu anlamda TBMM ile karşılık bulup bulmadığı üzerinde durmak gerekmektedir.[581]

Belirtmek gerekir ki, "TBMM" kavramı, "TBMM Genel Kurulu" ile özdeşleşen bir kavram halini almıştır. Bununla birlikte TBMM bünyesinde, "Genel Kurul" dışında "TBMM Başkanlık Divanı", "TBMM Başkanı", "Komisyonlar", "Danışma Kurulu" gibi diğer birimler veya organlar da bulunmaktadır. Ancak bunlar yalnız başına ne "Genel Kurul" ne de "TBMM kavramı" ile karşılık bulmaktadır. Çünkü TBMM'nin iradesi Genel Kurulun işlem yapma iradesidir.

TBMM'nin söz konusu birimlerinden, TBMM Başkanı ve Başkanlık Divanı idari nitelikte kimi görevleri yerine getirdiği gibi özel hukuk işlemleri de yapmaktadır. Bu görevler, parlamentonun "yasama görev ve yetkisi" ile veya bir başka ifade ile "yasama fonksiyonu" ile ilgili olmadığı için bunlar yasama işlemleri dışında kalmaktadır. [582] Bununla birlikte bu birimler parlamento kararlarının kabul edilmesi sürecinde, öneri sunma yanında hazırlık işlemi yapma yetkisine sahip organlardır. Ancak bu çalışma kapsamında "parlamento kararları", TBMM Genel Kurulundan bir oylama neticesinde çıkan irade açıklamaları olarak kabul edildiğinden, TBMM bünyesinde yer alan diğer birimlerin "parlamento kararı" biçiminde irade açıklama yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü TBMM'nin iradesi, TBMM Genel Kurulunca bir konuya karşılık gelen irade açıklaması olduğundan, yasama işlemlerinin tamamı ve dolayısıyla parlamento kararı da yalnızca TBMM Genel Kurulu tarafından bir oylama sonucu ortaya çıkan irade açıklamalarıdır.[583]

Karşı görüşü savunanlar ise, yasama işlemlerinin yalnızca TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmadığından, TBMM Başkanının, Komisyonların bazı işlemlerinin de yasama işlemi olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedirler.[584] Bu görüşü savunanlara göre, TBMM Genel Kurulu dışındaki birimlerin hukuki sonuç doğuracak nitelikte işlemler yapmaları durumunda, bu

[581] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/72, Karar 1994/68, Karar Tarihi: 20.09.1994, R.G. Tarih-Sayı: 19.10.1994-22086.
[582] BAŞ (2016), s. 20.
[583] İBA (2017), s. 159-161; Onur ÇEKİÇ (2009), "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri", **Yasama Dergisi**, Sayı: 12, s. 108-112.
[584] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 636; BAŞ (2016), s. 21-22; NEZİROĞLU (2008), s. 444-446.

irade açıklamaları yasama işlemi olarak kabul edilmelidir. Buna örnek olarak da 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. maddesinin 6. fıkrası uyarınca, kurumun Başdenetçi dışındaki denetçilerinin TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonları tarafından kurulan Karma Komisyon tarafından seçilmesi gösterilmektedir. Buna göre, denetçiler TBMM Genel Kurulu tarafından seçilmediği gibi oylama işlemi de TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmamakta, söz konusu Komisyonlar tarafından tamamlanmaktadır. Dolayısıyla doğrudan doğruya komisyon tarafından kesin ve yürütülebilir şekilde hukuki sonuç doğuran karar alınmaktadır. [585]

Ancak görülmektedir ki söz konusu birimlerin icrai nitelikte ve kesin olarak ortaya çıkan kararları, TBMM Genel Kurulu kararı değildir. Dolayısıyla parlamento kararlarının tanımı içerisinde yer alan işlemler değildir. İşlem, TBMM çatısı altındaki bir organ olan Komisyon tarafından gerçekleştirilmekte ve bu işlem nihai bir karar olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat bu durum Anayasa'dan değil doğrudan ilgili kanun hükmünden kaynaklanmaktadır. Bu durumda söz konusu kanunun, TBMM Genel Kurulunca alınacak bir kararı Komisyona vermiş olması "karar yetkisinin devri" niteliğinde bir işlem olduğundan kanımızca Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülebilecektir.

Parlamento kararlarının çeşitliliği göz önüne alındığında, bunların önemli çoğunluğu parlamentonun iç çalışma düzenindeki işleyiş ve usule ilişkin konulardan oluşmaktadır. Zira parlamentonun işlevleri göz önüne alındığında, parlamentonun iç çalışma düzenine ilişkin kararları da çeşitlilik arz etmektedir. Öyle ki, bir kanunun görüşülmesi esnasında veya denetim faaliyeti sırasında veya müzakere sürecinde ya da Anayasa'da öngörülen bir parlamento kararının kabul edilmesi kapsamında olsun, bu işlemlerin her biri açısından çeşitli safhalardan geçilmesi gerekmektedir. Yani TBMM Genel Kurulunun nihai karar aşamasına ulaşmak üzere İçtüzükte ayrıntısı ile belirlenen çeşitli karar prosedürlerini işletmesi gerekmektedir. Örneğin, görüşülen konu üzerine sunulacak önergeler hakkında karar alınması, obstrüksiyon veya giyotin yöntemlerine başvurulması sonucu karar alınması, usul tartışması açılması sonucu karar alınması, oylamanın türüne karar verilmesi gibi görüşülen konu çerçevesinde başvurulacak İçtüzük hükümlerinin işletilmesiyle de parlamento kararlarının kabul edilmesi söz konusu olabilecektir.[586]

[585] BAŞ (2016), s. 22.

[586] 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar"ın belirli hükümlerinin iptali istemine konu başvuru hakkında, Anayasa Mahkemesi sürelerle ilgili getirilen düzenlemenin, İçtüzüğün niteliği ve düzenleme alanı, ölçülülük ilkesi ve Danışma Kurulunun üstlendiği işlevden hareketle, İçtüzüğün 19. maddesinin 5. fıkrasıyla uygulamadaki süreleri kısaltan düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına şu gerekçelerle karar vermiştir:

Dolayısıyla TBMM'nin parlamento kararı biçimindeki işlemlerinin büyük çoğunluğu da "iç çalışma düzeni"ne yönelik kararlardan oluşmaktadır. Bu işlemlerin pozitif hukuk açısından dayanağını ise genel olarak TBMM İçtüzüğü hükümleri oluşturmaktadır.

TBMM'nin iç çalışma düzeni, süreklilik esasına göre çalışmaya dayanmaktadır. Parlamentonun sürekliliği, parlamentonun kurumsal varlığının ve işleyişinin sonucudur. Zira faaliyetlerini sürdüremeyen veya çalışma döneminde olmayan bir parlamentonun karar alması mümkün değildir. Parlamento kararlarının TBMM Genel Kurulu tarafından alınan kararlar olduğu göz önüne alındığında, Genel Kurulun çalışmalarına ara verdiği veya tatilde bulunduğu bir evrede parlamentonun karar alması mümkün değildir. Örneğin, belirli sayıda milletvekilinin parlamentonun toplantı halinde olmadığı bir zamanında bir araya gelerek irade açıklamaları parlamento kararı olarak kabul edilemeyecektir. Aksi halde bu yöntemle gerçekleştirilen girişimler yok hükmünde olacak ve bu durumda bir parlamento kararının varlığından söz edilemeyecektir.[587]

Bu anlamda, TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik kararları, kurumsal olarak varlık kazanan TBMM'nin işlem tesis etme aşamasına gelmesinin sonucu olup, Anayasa, İçtüzük, ilgili kanun hükümleri ve teamüller çerçevesinde kabul edilen parlamento kararlarıdır.

"…21. İçtüzük'ün 19. maddesinin beşinci fıkrasında 1160 sayılı Karar'la yapılan değişiklik öncesinde grup önerilerinin görüşülme usulünü öngören bir düzenlemenin bulunmaması nedeniyle grup önerilerinin usule ilişkin konular kapsamında kabul edilerek İçtüzük'ün usul hakkında konuşmaları düzenleyen 63. maddesine göre lehte ve aleyhte olmak üzere en çok ikişer milletvekiline onar dakika süre verilmek suretiyle görüşülmesi, dava konusu kural öncesi uygulamayı oluşturmaktadır.

22. Dava konusu ibareler ile grup önerilerinin Genel Kurulda görüşülme süreleri grup önerisini veren gruptaki bir milletvekili için beş, diğer gruplardaki birer milletvekili için ise üçer dakikayla sınırlandırılmıştır. (…)

27. Ayrıca herhangi bir hususun grup önerisine konu olabilmesi için o konunun öncelikle Danışma Kurulunda gündeme getirilmiş olması gerekmektedir. Nitekim İçtüzük'ün 19. maddesinin beşinci fıkrasında Danışma Kurulunun yapılan ilk çağrıda toplanamaması veya oybirliğiyle uzlaşma sağlanamaması hâlinde ilgili hususun grup önerisi şeklinde Genel Kurula getirilebileceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin birinci fıkrasına göre Danışma Kurulunun TBMM Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili ile tüm siyasi parti grup başkanları ya da başkanvekillerinden oluştuğu gözetildiğinde grup önerisine konu hususun öncelikle Danışma Kurulunun gündemine getirilmesinin şart koşulması suretiyle ilgili konu hakkında tüm siyasi parti gruplarının Genel Kurul öncesinde bilgi edinmelerine ve hatta Danışma Kurulunun toplanması hâlinde konuyu görüşmelerine imkân tanındığı görülmektedir.

28. Bu bağlamda yasama organının takdir yetkisi kapsamında, ulaşılmak istenen amacı, grup önerisine konu olabilecek hususların niteliğini, bu hususlardan tüm siyasi parti gruplarının önceden haberdar olma ve görüşme imkânının varlığını da gözönünde bulundurarak öngördüğü kuralların, düzenlenme amacına ulaşmak açısından gerekli, bu amaca ulaşmaya elverişli ve orantılı olduğu anlaşıldığından ölçülülük ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

29. Diğer yandan Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması üzerine grup önerisine konu olabilecek hususların herhangi bir işin esasına ilişkin olmayıp yalnızca usule ilişkin konulardan ibaret olduğu, grup önerisinin konusu hakkında tüm siyasi parti gruplarının önceden bilgi sahibi olmasının ve konuyu görüşmelerinin mümkün kılındığı gözetildiğinde dava konusu kurallarla öngörülen konuşma sürelerinin orantısız olduğu, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine katılımını ve Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görev ve yetkilerinin kullanımına engel oluşturduğu da söylenemez.

30. Açıklanan nedenle kurallar Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.".
Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı** Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

[587] GÖZLER (2011), s. 806-808.

1. Yasama Dönemi ve TBMM Seçimlerine İlişkin Kararlar

"Parlamentonun sürekliliği ilkesi", TBMM'nin belirleyeceği zamana göre çalışmalarını sürdürmesi veya toplantı yapması[588], çalışmalarına "ara verme"si veya "tatil" yapmasını ifade etmektedir.[589]

TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik kararlarından söz edebilmek için esasen TBMM'nin çalışmalarına başlaması ve bunu sürdürüyor olması yani bir kurul olarak karar alma koşullarına sahip olması gerekir. Anayasa ve TBMM İçtüzüğü, TBMM'nin çalışmalarını yürüteceği zaman periyodlarını düzenleme altına almıştır. (AY. m. 77, 78, 116; İçt. m. 1). Parlamento zaman dilimlerinin en geniş olanı (AY. m. 77 ve İçt. m. 1) "yasama dönemi"dir. Yasama dönemi, TBMM'nin iki milletvekilliği genel seçimi arasında geçen süredir. Anayasa'da öngörüldüğü biçimiyle parlamento seçimlerinin yenilenmesi yasama dönemini sona erdirmektedir. Yine Anayasa'ya göre seçimler, "yasama döneminin sona ermesiyle", parlamentonun "erken seçim kararı" almasıyla veya yürütme organı tarafından parlamentonun seçimlerinin yenilenmesi sonucunu doğuracak "fesih kararı" alınmasıyla gerçekleşebilecektir.

1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Anayasa'nın 77. maddesine göre, "TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri" beş yılda bir "birlikte" yapılır. Buna göre, TBMM seçimlerinin yenilenmesi artık yalnızca yasama organının kendi seçimlerinin yapılmasıyla sonuçlanmayacak, Cumhurbaşkanı seçimine bağlı olarak işleyecektir. Bu değişiklik öncesi, yalnızca TBMM tarafından alınabilecek kararla, TBMM seçimlerinin yenilenmesi kararı son defa 24.06.2018 tarihinde yapılacak seçimler hakkında alınmış[590]; ancak bu karar, Anayasa'da yapılan değişiklik hükmünün sonucu olarak, ilk defa TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin birlikte yapılması sonucunu doğurmuştur.

Anayasa'nın 116. maddesinin 2. fıkrasına göre, TBMM ancak "üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu" ile alacağı bir parlamento kararıyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. Bunun yanında, Anayasa'nın 116. maddesinin 2. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı da seçimlerin

---

[588] TBMM Genel Kurulunun bir yasama yılı içinde belirli günlerde gerçekleştirdiği toplantılarına "birleşim" denilmektedir. Önceki İçtüzüklerde ve TBMM Tutanak Dergisinde, yasama dönemi yerine "devre", yasama yılı yerine "içtima" veya "toplantı" yılı, birleşim yerine "inikad" veya "inikat", oturum yerine de "celse" sözcüklerinin kullanıldığı görülmektedir. Bkz. İBA (2004), s. 106.

[589] GÖZLER (2011), s. 805.

[590] *" TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ GENEL SEÇİMLERİNİN YENİLENMESİNE DAİR KARAR*
Karar No. 1183 Karar Tarihi: 20.04.2018
Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yenilenmesine ve seçimin 24 Haziran 2018 Pazar günü yapılmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 20.04.2018 tarihli 89'uncu Birleşiminde karar verilmiştir.".
Bkz. 20.04.2018 tarih ve 1183 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Seçimlerinin Yenilenmesine Dair Karar**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 89, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 20.04.2018-30397 (Mükerrer).

yenilenmesi kararı alabilecektir. Ancak bu yetki artık yasama organı ile birlikte kullanılan bir yetki olmayıp, yürütme organına doğrudan Anayasa ile tanınmış ve herhangi bir koşula bağlı olmaksızın kullanabilecek bir yetki olarak düzenlenmiştir. Her iki yetki birlikte ele alındığında, acaba seçimlerin yenilenmesi konusunda bir uyuşmazlığın çıkması, yani bir "karar çatışması"nın meydana gelip gelemeyeceği ihtimali düşünülebilecektir. Çünkü Cumhurbaşkanı tarafından alınacak seçimlerin yenilenmesi kararına karşı TBMM'nin alacağı bir karar ile veya TBMM tarafından alınacak seçimlerin yenilenmesi kararına karşı Cumhurbaşkanı tarafından alınacak bir karar ile seçimlerin başka bir tarihte yapılması veya rutin seçim döneminde yapılması kararı alınıp alınamayacağı düşünülebilecektir. Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa'nın 116. maddesinin getirilme gerekçesi bu duruma engel olma yönündedir. Öyle ki bu maddenin, yasama ve yürütme organlarından birisinin verdiği karar ile diğer organın bunun aksi yönde karar almasını engellemeye yönelik bir frenleme düzenlemesi olarak kabul edildiği söylenebilir. Yani TBMM veya Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı verilmesi halinde, kararı alan organa karşı diğer organın artık bu kararı alması veya karşı karar üretmesi artık mümkün olmayacaktır. Gerçekten, parlamento seçimlerinin yenilenmesi kararının yürütme organı tarafından verilmesi "fesih" olarak nitelendirilmektedir. Çünkü feshedilen parlamento, artık parlamento niteliğini yitirerek, Karamustafaoğlu'nun ifadesiyle "sıradan bir yurttaşlar topluluğu"na dönüşmektedir. Bu andan itibaren artık karar alma işlevini yitireceğinden, bir karar almak üzere toplanması da mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla bu andan itibaren artık seçimlerin yenilenmesi kararı alması da mümkün olmayacaktır.[591]

Parlamentonun sürekliliğinden hareketle, 1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde, Anayasa'nın 77. maddesinin 3. fıkrasında, *"Yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürer"* hükmüne yer verilmişti. Aynı hükümler 1961 Anayasası'nın 69. maddesinin 3. fıkrasında, *"Yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer."* şeklinde yer almıştı. Yine, 1924 Anayasası'nın 13. maddesinde, *"Eski Meclis, yeni Meclisin toplanmasına kadar devam eder."* ifadelerine yer verilmişti. Bu hükümlerle, parlamentonun sürekliliği ilkesiyle "temsil" kurumu odağında, parlamentonun yürütmeyi denetimsiz bırakmaması hedeflenmişti. Zira parlamentonun bir kurul olarak mevcut olması gerekir ki denetim faaliyetini yerine getirmesi ve buna bağlı karar alabilmesi mümkün olsun.

[591] Parlamentonun bu durumunu, Fransız yazar Paul Matter "*parlamentonun medeni ölümü*" olarak nitelendirmiştir. Bkz. KARAMUSTAFAOĞLU (1982), s. 166-168.

1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle, Anayasa'nın 116. maddesinin 4. fıkrasıyla Cumhurbaşkanına, değişiklik öncesi hükümlerinden farklı olarak koşula bağlı bir şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı değil, TBMM'yi "fesih yetkisi" verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu kararı verirken hiçbir şarta bağlı bulunmamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanını bu kararı almaktan alıkoyacak tek husus, Anayasa'nın 101. maddesinin 2. fıkrası gereği *"Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir"* ifadesidir. Çünkü Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanması, eğer Cumhurbaşkanının 1. döneminde aldığı bir karara dayanıyorsa, yapılan seçimler sonucu Cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda yalnızca bir dönem Cumhurbaşkanı olabilecek; fakat 2. döneminde ise artık aday olamayacaktır. Buna karşın, seçimlerin yenilenmesi kararı TBMM tarafından alınmış ise ve Anayasa'nın 116. maddesinin 3. fıkrasına göre, TBMM bu kararı Cumhurbaşkanının 2. döneminde vermiş ise bu durumda Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olma hakkına sahip olacaktır. Ancak Anayasa'nın 116. maddesinin 1. fıkrasına göre, TBMM'nin bu kararı alabilmesi için "üye tam sayısının beşte üçünün çoğunluğu" yani "nitelikli çoğunluk" gerekmektedir. Bu anlamda, gerek TBMM gerek Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı verilmesi, organların seçimlerinin ayrı ayrı yapılmasını değil, Anayasa'nın 116. maddesinin 1 ve 2. fıkralarına göre, seçimlerin birlikte yapılması sonucunu doğuracaktır. Böylece TBMM'nin ve Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, "yeni Meclis ve Cumhurbaşkanı göreve başlayana kadar" devam edecektir.

Bu durumda, yeni seçilen parlamentonun tekrar seçimlerin yenilenmesi kararı almak istemesi durumunda, bu kararı en erken ne zaman alabileceği önem taşımaktadır. 10.06.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 35. maddesi[592] uyarınca İl Seçim Kurulu başkanı tarafından seçim sonuçlarının o seçim çevresinde ilan ettirilmesi ile milletvekilliği sıfatı kazanılmaktadır. Dolayısıyla parlamento üyelerinin her biri açısından ilan kararı ile birlikte artık milletvekilliği sıfatı kazanılmış olmaktadır. Ancak sıfatın kazanılması, milletvekilinin göreve başlayabilmesi için yeterli tek koşul olmayıp buna ek olarak Anayasa'nın 81. maddesi ve TBMM İçtüzüğünün 3. maddesinin 5. fıkrası uyarınca[593], milletvekillerinin Anayasa'da belirtilen biçimde andiçmeleri gerekmektedir. Bu doğrultuda, parlamentonun kurumsallaşmasını tamamlaması, yani Anayasa ve İçtüzükte öngörülen usul ve şekil kurallarına göre bir "kurul" haline gelmesi gerekmektedir. Yani seçim sonuçlarının ilanı yalnız başına parlamentonun karar alabilecek koşullara erişmesi sonucunu doğurmamaktadır. Bunun gerçekleşebilmesi için, TBMM

[592] Madde 35-*"İl seçim kurulu başkanı alınan sonuçlara göre, o seçim çevresinde; siyasî parti aday listelerinden ve varsa bağımsız adaylardan seçilenleri tespit eder ve tutanağın bir suretini o seçim çevresinde ilan ettirir. Diğer bir suretini, bir hafta süre ile il seçim kurulu kapısına astırır."*

[593] Madde 3/5- *"Milletvekilleri andiçerek göreve başlarlar. Andiçmekten imtina eden milletvekilleri, milletvekili sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamazlar".*

İçtüzüğünün 3. maddesinin 1. fıkrası [594] uyarınca parlamentonun toplanması, andiçme töreninin gerçekleştirilmesi ve işlerini yürütmek için yönetsel kuruluşunu sağlaması, yani TBMM Başkanlık Divanını oluşturması gerekmektedir. Aksi halde, Başkanlık Divanını oluşturmamış TBMM'nin karar alması mümkün olmayacaktır. Başkanlık Divanının oluşturulması sonrasında Komisyonlar kurulmaktadır. Ancak bu Komisyonlardan Anayasa Komisyonunun varlığı seçimlerin yenilenmesi kararı bakımından önem arz etmektedir. Çünkü İçtüzüğün 95. maddesine göre, *"Seçimlerin yenilenmesine dair önergeler, Anayasa Komisyonunda görüşülür ve Anayasa Komisyonu raporu Genel Kurulda gündemdeki bütün konulardan önce görüşüldükten sonra açık oya sunulur…"*. Yani TBMM Genel Kurulunun seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi, bu konunun Anayasa Komisyonunda görüşülmesine ve bir rapor hazırlanması koşuluna bağlı tutulmuştur. Dolayısıyla, Anayasa Komisyonunun kurulması ile birlikte artık seçimlerin yenilenmesi önerisi, Anayasa Komisyonunun raporu ile Genel Kurula sunulacak ve Genel Kurulda yapılacak oylama ile seçim kararı alınabilecektir.

TBMM'nin çalışma düzeni bakımından seçimle ilgili bir diğer husus ise "TBMM seçimlerinin geri bırakılması kararı"dır. Nitekim Anayasa'nın 78. maddesine göre TBMM, seçimlerin geri bırakılması kararı alma yetkisine sahiptir. Ancak TBMM'nin bunu kabul edebilmesi için Anayasa'nın 78. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen koşulun varlığı, yani "savaş sebebiyle" seçimlerin yapılmasına engel bulunması gerekmektedir. Bu durumda, yeni seçimlerin yapılmasına imkân görülmezse, TBMM, seçimlerin "bir yıl geriye bırakılmasına" karar verebilir. Ancak geri bırakma sebebi ortadan kalkmamışsa, erteleme kararındaki usule göre bu işlem tekrarlanabilir. Yani koşulların sürmesi durumunda TBMM, seçimlerin ertelenmesi yönündeki kararı tekrar alabilir. Ancak bu işlemin parlamento kararı ile yapılması öğretide haklı olarak eleştiri konusu olmuştur. Zira bu işlemin "parlamento kararı" ile değil, kanun" ile yapılması daha isabetli olacaktır. Çünkü seçimlerin ertelenmesiyle, temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir alanda tasarrufta bulunulmakta, yani "sınırlama" yoluna gidilmektedir. Siyasi bir hak olarak, seçme hakkının kullanımına ilişkin sınırlayıcı bir sonuç yarattığı için erteleme işleminin kanunla yapılması gerekmektedir.[595]

Anayasa'nın 78. maddesinde düzenleme altına alınan bir diğer durum ise "ara seçim"dir. TBMM üyeliklerinde boşalma olması halinde, ara seçim kararı alınarak seçimlere gidilebilecektir. Ancak ara seçimler süre sınırlamasına tabidir. Nitekim genel seçimden otuz ay geçmedikçe ara

[594] Madde 3/1- *"Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00'te çağrısız olarak toplanır. Bu birleşimde, önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır."*
[595] ÇEKİÇ (2008), s. 123.

seçime gidilemez ve genel seçimlere bir yıl kala, ara seçim yapılamaz. Ara seçim her seçim döneminde bir defa yapılır. Ancak, boşalan üyeliklerin sayısı, üye tamsayısının yüzde beşini bulduğu hallerde, ara seçimlerin üç ay içinde yapılmasına karar verilir. TBMM bu işlemi parlamento kararı ile gerçekleştirir. Ancak bu hallerden ayrı olarak, Anayasa'da 27.12.2002 tarih ve 4777 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, bir ilin veya seçim çevresinin, TBMM'de üyesinin kalmaması halinde, boşalmayı takip eden doksan günden sonraki ilk Pazar günü ara seçim yapılır. Şu halde, bu konuda bir "karar kısıtı" bulunmakta, yani bir ilin veya seçim çevresinin TBMM'de üyesinin kalmaması halinde seçimlerin yapılacağı tarih de açıkça Anayasa'da belirtildiği için, TBMM bu konuda karar alamayacaktır. Yani TBMM üyeliklerinde boşalma olması halinde alınabilecek ara seçim kararına bir istisna getirilerek TBMM'nin karar alma yetkisi Anayasa ile sınırlandırılmıştır.

2. TBMM'nin Tatil ve Ara Verme Kararları

"Tatil" ve "ara verme" kararı, Anayasa'nın 93. maddesinde "Toplanma ve tatil" kenar başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa'nın 93. maddesinin 1. fıkrasında, TBMM'nin her yıl Ekim ayının ilk günü kendiliğinden, yani "herhangi bir çağrıya gerek kalmaksızın", toplanacağı belirtilmiştir. Ancak "tatil" ve "ara verme" bakımından, sadece bu evrelerde çağrı üzerine toplanmanın nasıl gerçekleşeceği çerçevesinde yer verilmiştir.

TBMM'nin "tatil"[596] ve "ara verme"[597] kararının usulü TBMM İçtüzüğünün 5 ve 6. maddeleriyle düzenleme altına alınmıştır. İçtüzüğün 5. maddesine göre "tatil", TBMM'nin çalışmalarını belli bir süre "ertelemesi"dir. TBMM, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir. Ancak bu süre TBMM'nin çalışmalarını sürdürme kararı sebebiyle daha kısa olabilmektedir.[598]

---

596 *"Danışma Kurulunun, Genel Kurulun daha önce toplanılması kararlaştırılan 5 Nisan 2015 Pazar günü toplanmamasına, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 7 Haziran 2015 Pazar günü yapılacak 25'inci Dönem milletvekili genel seçimine ilişkin kesin sonuçların 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 37'nci ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 3'üncü maddesine göre Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye radyo ve televizyonlarından ilanını takip eden beşinci gün saat 15.00'te toplanmak üzere 7 Nisan 2015 Salı (Salı günü dâhil) gününden itibaren tatile girmesine ilişkin önerisi"* üzerine, 04.04.2015 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama sonucu 1091 sayılı "tatil kararı" alınmıştır. Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 24, Birleşim: 91, Cilt: 113, 04.04.2015, s. 116-127.

597 *"... 30/3/2014 tarihinde yapılacak mahallî idareler genel seçimleri nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına 26 Mart 2014 Çarşamba gününden itibaren on gün ara verilmesine ilişkin ..."* 19.03.2014 tarihli öneri sonucu, TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler neticesinde 1058 Numaralı "ara verme kararı" alınmıştır. Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 24, Birleşim: 72, Cilt: 74, 19.03.2014, s. 472-476.

598 *"TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNİN TATİLE GİRMESİNE İLİŞKİN KARAR*

Karar No. 119 Karar Tarihi: 26.07.2018

Türkiye Büyük Millet Meclisinin, 26 Temmuz 2018 Perşembe gününden başlamak ve 1 Ekim 2018 Pazartesi günü saat 14.00'te toplanmak üzere tatile girmesine, Genel Kurulun 25 Temmuz 2018 tarihli 10'uncu Birleşiminde karar verilmiştir."

TBMM her yıl 1 Temmuz günü tatile girmektedir. Yani İçtüzükteki bu hüküm uyarınca TBMM 1 Temmuz'da herhangi bir karar alınması aranmaksızın, kendiliğinden tatile girmektedir. Ancak Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınması durumunda, yani TBMM kararıyla, TBMM'nin çalışmalarına devam edip daha ileri bir tarihte tatile girmesi mümkündür.[599]

İçtüzüğün 6. maddesinde ise "ara verme"[600] düzenlenmektedir. Buna göre "ara verme", TBMM'nin "on beş günü geçmemek üzere" çalışmalarını "ertelemesi"dir. Görüldüğü üzere gerek ara vermede gerek tatilde, TBMM çalışmaları ertelenmektedir. Ancak ara vermeyi tatilden ayıran husus, ara vermenin "on beş günü geçmemek üzere" gerçekleştirilmesi ve ara vermenin geçerli olacağı tarihin TBMM Genel Kurulu kararıyla kabul edilmesi veya belirlenmesidir. TBMM'nin ara verme kararı, Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü alındıktan sonra teklifin Genel Kurulda oylanmasıyla gerçekleşir.[601]

Bkz. 25.07.2018 tarih ve 1197 sayılı TBMM Kararı, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 10, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 31.07.2018 – 30495.

[599] "*VII.- ÖNERİLER (Devam)*
A) SİYASİ PARTİ GRUBU ÖNERİLERİ (Devam)
2.- AK PARTİ Grubunun, Genel Kurulun çalışma saatleri ile gündemdeki sıralamanın yeniden düzenlenmesine; Türkiye Büyük Millet Meclisinin, TBMM İçtüzüğü'nün 5'inci maddesine göre 1 Temmuz 2014 tarihinde tatile girmeyerek çalışmalarına devam etmesine; Genel Kurulun 1, 8, 15 ve 22 Temmuz 2014 Salı günkü birleşimlerinde sözlü sorular ile diğer denetim konularının görüşülmeyerek gündemin "Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" kısmında yer alan işlerin görüşülmesine; 2, 9, 16 ve 23 Temmuz 2014 Çarşamba günkü birleşimlerinde sözlü soruların görüşülmemesine; 593 sıra sayılı Kanun Tasarısı'nın İç Tüzük'ün 91'inci maddesine göre temel kanun olarak bölümler hâlinde görüşülmesine ilişkin önerisi.
BAŞKAN – Adalet ve Kalkınma Partisi Grubunun önerisini oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler… Kabul etmeyenler… Kabul edilmiştir." Bu öneri üzerine, Genel Kurulda yapılan oylamayla, TBMM'nin 1 Temmuz'da tatile girmeyerek çalışmalarına devam etmesi kararı alınmıştır. Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 4, Cilt: 81, Birleşim: 108, 25.06.2014, s. 70.
https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil4/ham/b10801h.htm (14.06.2018).

[600] *"TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNİN ÇALIŞMALARINA ARA VERMESİNE DAİR KARAR*
Karar No. 1175 Karar Tarihi: 22.12.2017
Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına, 26.12.2017 Salı gününden başlamak üzere on gün süreyle ara verilmesine, Genel Kurulun 22.12.2017 tarihli 45'inci Birleşiminde karar verilmiştir."
Bkz. 22.12.2017 tarih ve 1175 sayılı TBMM Kararı, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 45, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.12.2017 – 30285.

[601] *" IV.- ÖNERİLER*
A) Siyasi Parti Grubu Önerileri
1.- AK PARTİ Grubunun, Genel Kurulun, 22 Aralık 2017 Cuma günkü birleşiminde gündemin "Özel Gündemde Yer Alacak İşler" kısmında bulunan işlerin görüşmelerinin tamamlanamaması hâlinde haftalık çalışma günlerinin dışında 23 Aralık 2017 Cumartesi günü saat 14.00'te toplanmasına ve "Özel Gündemde Yer Alacak İşler" kısmında bulunan işlerin görüşmelerinin tamamlanması hâlinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına 26 Aralık 2017 Salı (dâhil) gününden 4 Ocak 2018 Perşembe (dâhil) gününe kadar ara verilmesine ilişkin önerisi (22/12/2017)
"Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına
Danışma Kurulu, 22/12/2017 Cuma günü (bugün) toplanmadığından, İç Tüzük'ün 19'uncu maddesi gereğince grubumuzun aşağıdaki önerisinin Genel Kurulun onayına sunulmasını arz ederim.
Mustafa Elitaş
Kayseri
Grup Başkan Vekili"
Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanakları**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 45, 22.12.2017, https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil3/ham/b04501h.htm (14.06.2018).

Ancak uygulamada *de facto* olarak nitelendirilebilecek ara verme veya tatil yöntemi kullanılmakta, yani "kararsız çalışmama" yoluna gidilmektedir. Nitekim bunun en son örneği, 31 Mart 2019 tarihinde yapılan Mahalli İdareler seçimleri öncesinde ortaya çıkmıştır. TBMM Genel Kurulu 24 Şubat 2019 tarihli 57. Birleşiminde TBMM Başkanı seçimini tamamladıktan sonra çalışmalarına ara vermiştir.[602] [603] TBMM Genel Kurulu'nun 27 Mart 2019 Çarşamba günü toplanması gerekirken, "Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden" Başkan "aç-kapa" yöntemini işletmiş ve bu durum tutanaklara şöyle yansımıştır:

> *"BAŞKAN – Türkiye Büyük Millet Meclisinin 58'inci Birleşimini açıyorum.*
> *Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden çalışmalarımıza başlayamıyoruz.*
> *Bu nedenle, denetim konuları ve kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işleri sırasıyla görüşmek için, 28 Mart 2019 Perşembe günü saat 14.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum."*[604]

Öyle ki bu uygulama yalnızca 27 Mart 2019 tarihli birleşimde işlememiş, 28 Mart, 2 Nisan, 3 Nisan, 4 Nisan, 9 Nisan, 10 Nisan, 11 Nisan, 16 Nisan ve son olarak 17 Nisan 2019 tarihlerinde olmak üzere on defa "Başkanlık Divanı teşekkül etmediği" gerekçesiyle TBMM Genel Kurulu yirmi bir gün çalışma yapmamış, yani fiili olarak tatil yapmıştır.

3. TBMM Görüşmelerinin Açıklığı ve Kapalı Oturum Kararı

Demokrasi yalnızca temsili organların oluşumunu sağlamakla kalmaz, aynı zamanda parlamentoda karar alma sürecinden ve alınan kararlar hakkında toplumun bilgi sahibi olmasını da gerektirir. Bu anlamda, TBMM'nin görüşmelerinin açık olması, vatandaşların alınacak kararlar hakkında bilgi ve fikir sahibi olmasını sağlar.

TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler, demokratik müzakere ve şeffaflık gereği kural olarak açık bir biçimde yürütülür. Buna istisna getiren durum ise, "kapalı oturum"

---

[602] Ancak TBMM'nin "ara verme" işlemi 21 Şubat 2019 tarihli 56. Birleşiminde oturumu yöneten Başkan tarafından şu sözlerle açıklanmıştır: *"…Bugün çalışmalarımızı tamamlarsak Meclisimizin seçimlerden önceki son çalışma günü. Pazar günü sadece Meclis Başkanlığı seçimi için toplanacağız. Bugünkü görüşmelerin de bugün ortaya çıkan bu güzel tablo içerisinde cereyan etmesini diliyorum. Görüşmeleri de sonuçlandırarak pazar günü yapılacak olan seçimlere kadar kısa bir ara; ondan sonra, martın sonuna kadar da diğer tatil programımızı değerlendirmek üzere ara vereceğiz…"*. Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 56, 21.02.2019, https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ham/b05601h.htm (24.03.2019).

[603] *"…BAŞKAN – Sayın milletvekilleri, gündemimizdeki konular tamamlanmıştır.*
Alınan karar gereğince, denetim konuları ve kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işleri sırasıyla görüşmek için 27 Mart 2019 Çarşamba günü saat 14.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum.".
Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 57, 24.02.2019, https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ham/b05701h.htm (24.03.2019).

[604] **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 58, 27.03.2019, https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ham/b05801h.htm (21.04.2019).

yapılmasıdır.[605] Genel Kurulda milletvekilleri, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Bakanlar ve yeminli görevliler dışında kimsenin katılamadığı toplantıya "kapalı oturum" adı verilmektedir.[606]

Anayasa'nın 97. maddesinin 2. fıkrasına göre, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük hükümlerine göre kapalı oturumlar yapabilir, bu oturumlardaki görüşmelerin yayımı Türkiye Büyük Millet Meclisi kararına bağlıdır"*. TBMM'nin, kapalı oturum kararı vermesi durumunda, karara konu görüşmeler gizli olarak yürütülür. Ancak daha sonra, TBMM'nin kararına bağlı olarak yayımlanabilirler. 1982 Anayasası'nın kapalı oturuma ek olarak getirdiği bir yeni uygulama ise, açık görüşmelerin yayımının TBMM kararıyla yasaklanmasıdır. Anayasa'nın 97. maddesinin 3. fıkrasına göre, *"Meclisteki açık görüşmelerin, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisce başkaca bir karar alınmadıkça, her türlü vasıta ile yayımı serbesttir"*. Yani açık görüşmelerin yayımına, o oturumdaki Başkanlık Divanının önerisi üzerine alınacak bir TBMM kararıyla yasak getirilmesi mümkün olabilecektir.

TBMM İçtüzüğünün "Kapalı oturumlar" kenar başlığını taşıyan 70. maddesine göre, TBMM Genel Kurulunda kapalı oturum yapılması, "siyasi parti grupları" veya "yirmi milletvekili"nin yazılı istemi üzerine yapılabilir.[607] Kapalı oturum önergesi verilince, kapalı oturumda bulunabilecek şahıslar dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır. Salon boşaldıktan sonra kapalı oturum önergesinin gerekçesi dinlenir. Bu gerekçe siyasi parti grubu sözcüsü veya önergedeki birinci imza sahibi milletvekili yahut onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekili tarafından açıklanır. Kapalı oturum yapılıp yapılmayacağına Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Kapalı oturum talebiyle ilgili oylamalar gizli kaldığından TBMM Genel Kurulunun kapalı oturum yapılıp yapılmaması konusundaki iradesinin ne istikamette olduğu ancak açık oturuma geçildikten sonra Başkan tarafından yapılacak açık oylamayla anlaşılabilecektir.[608] 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikten evvel, bu önerinin kimi zaman "Başbakanlık Tezkeresi", kimi zaman "siyasi parti grupları", kimi zaman da "en az yirmi milletvekili"nin önerisi yoluyla getirildiği görülmektedir.

---

[605] Şeref İBA (2004), "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 59/3, s. 113-114. Kapalı oturumlara konuları itibariyle bakıldığında ise, bunların büyük çoğunluğunun dış politika ve asker gönderme veya kabul konusunda alınacak kararlar çerçevesinde şekillendiği görülmektedir.

[606] Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı (2018), s. 34.

[607] TBMM İçtüzüğünde, 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı TBMM Kararı ile yapılan değişiklikle, 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliğin sonucu olarak, kapalı oturum yapılması konusunda öneri sunma yetkisine sahip olan *"Başbakanın veya bir bakanın"* ibaresi İçtüzük metninden çıkarılmıştır.

[608] İBA (2004), s. 117-119.

Bu açıdan 05.02.2003 tarihli "*Türkiye'deki askerî üs ve tesisler ile limanlarda gerekli yenileştirme, geliştirme, inşaat ve tevsi çalışmaları ile altyapı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla, Amerika Birleşik Devletlerine mensup teknik ve askerî personelin 3 ay süreyle Türkiye'de bulunması"* hakkında "Başbakanlık tezkeresi"nin görüşmelerinin kapalı oturum usulüyle yapılması hakkındaki öneri örnek gösterilebilir.[609] Bununla birlikte, kimi durumlarda ise TBMM'nin "Meclis araştırması" ve "Genel görüşme" gibi bilgi edinme faaliyetlerinde, siyasi parti gruplarınca verilen öneriler çerçevesinde kapalı oturum kararı verilebilmektedir. Nitekim TBMM Genel Kurulunun 22.02.1990 tarihli birleşimindeki *"...terörle ilgili olarak Hükümetin çalışmaları ve alınan tedbirler konusunda..."* Genel görüşme kapalı oturum usulüyle gerçekleştirilmiştir.[610] Bu öneri, bazen de bir kanun teklifinin görüşmeleri sırasında İçtüzüğe göre en az yirmi milletvekili

---

609 "*IV.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI*
A) TEZKERELER VE ÖNERGELER
L- Türkiye'deki askerî üs ve tesisler ile limanlarda gerekli yenileştirme, geliştirme, inşaat ve tevsi çalışmaları ile altyapı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla, Amerika Birleşik Devletlerine mensup teknik ve askerî personelin 3 ay süreyle Türkiye'de bulunmasına, Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesine dair Başbakanlık tezkeresi (3/177) 5.2.2003
(...)
BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, 28 milletvekilinin, Başbakanlık tezkeresinin kapalı oturumda görüşülmesine dair, İçtüzüğün 70 inci maddesine göre verilmiş bir önergesi vardır; okutuyorum:
Kapalı oturumda, Genel Kurul salonunda bulunabilecek sayın üyeler dışındaki dinleyicilerin ve görevlilerin dışarıya çıkmaları gerekmektedir.
Sayın idare amirlerinden salonun boşaltılmasını temin etmelerini rica ediyorum (...)
BAŞKAN - Kapalı oturuma geçiyoruz.
Kapanma Saati: 15.23
İKİNCİ OTURUM (İkinci Oturum kapalıdır)
ÜÇÜNCÜ OTURUM
Açılma Saati:18.00
BAŞKAN: Bülent ARINÇ
KÂTİP ÜYELER: Yaşar TÜZÜN (Bilecik), Enver YILMAZ (Ordu)
BAŞKAN- Sayın milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 32 nci Birleşiminin kapalı olan İkinci Oturumundan sonra Üçüncü Oturumunu açıyorum". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Cilt: 4, Birleşim: 32, 06.02.2003, s. 579-583.

610 *"V. — GENSORU, GENEL GÖRÜŞME, MECLİS SORUŞTURMASI VE MECLİS ARAŞTIRMASI*
A) GÖRÜŞMELER
1. — Anavatan Partisi, Sosyaldemokrat Halkçı Parti ve Doğru Yol Partisi grupları adına grup başkanvekileri Ankara Milletvekili Onural Şeref Bozkurt, istanbul Milletvekili Hasan Fehmi Güneş, Zonguldak Milletvekili Koksal Toptan ve 5 arkadaşının, terörle ilgili olarak Hükümetin çalışmaları ve alınan tedbirler konusunda genel görüşme açılmasma ilişkin müşterek önergeleri (8/22) (...)
Kapalı oturuma geçiyoruz.
Kapanma Saati: 15.14
İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ OTURUMLAR (Kapalıdır)
DÖRDÜNCÜ OTURUM Açılma Saati: 23.30
BAŞKAN: Başkanvckili Abdulhalim Araş
KÂTİP ÜYELER: Ertuğrul özdcmir (Ordu), Ali Sami Akkaş (Balıkesir)
BAŞKAN — 81 inci Birleşimin kapalı olan İkinci ve Üçüncü Oturumlarından sonraki Dördüncü Oturumunu açıyorum.". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 18, Yasama Yılı: 3, Cilt: 41, Birleşim: 81, 22.02.1990, s. 312-313.

tarafından önerge verilmesi koşulu doğrultusunda milletvekilleri tarafından da verilebilmektedir.[611]

4. TBMM Üyelerine İlişkin Parlamento Kararları

a. Yasama Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı ve Disiplin Cezaları

i. Yasama Sorumsuzluğu

Parlamentonun çalışma düzeninde milletvekillerinin yasama çalışmalarına katılımını güvenceleyen yasama bağışıklıkları, "yasama sorumsuzluğu" ve "yasama dokunulmazlığı"dır. Bu güvenceler, parlamentonun işlem yapma ve karar alma işlevini yerine getirmesinde üstlendiği kamu yararının sağlanmasına yönelik güvence mekanizmalarıdır.[612]

Parlamento üyelerinin görevlerini yerine getirebilmelerinin en önemli koşullarından bir tanesi hiç şüphesiz güvenceli bir yasama sorumsuzluğu hakkına sahip olmalarıdır. Bu güvence, "yasama fonksiyonu ölçütü"nün sonucudur.[613] Erskine May, parlamento üyelerinin sahip oldukları

---

[611] 263 Sıra Sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Devleti Arasındaki Kara Sınırı Boyunca Yapılacak Mayın Temizleme Faaliyetleri ile İhale İşlemleri Hakkında Kanun Tasarısı"nın görüşmeleri sırasında, Milliyetçi Hareket Partisi'nin 21 milletvekili tarafından kapalı oturum önergesi verilmiş ve kapalı oturum yapılmıştır. Bu durum tutanaklara şöyle yansımıştır:
"VII.- KANUN TASARI VE TEKLİFLERİ İLE KOMİSYONLARDAN GELEN DİĞER İŞLER (Devam)
A) KANUN TASARI VE TEKLİFLERİ (Devam)
2.- Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Devleti Arasındaki Kara Sınırı Boyunca Yapılacak Mayın Temizleme Faaliyetleri ile İhale İşlemleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Tarım, Orman ve Köyişleri ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/543) (S. Sayısı: 263) (Devam)
BAŞKAN – (…)
Sayın milletvekilleri, 263 sıra sayılı Kanun Tasansı'nın maddelerinin kapalı oturumda görüşülmesine dair İç Tüzük'ün 70'inci maddesine göre verilmiş bir önerge vardır. (…)
BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, kapalı oturumda Genel Kurul salonunda bulunabilecek sayın üyeler dışındaki dinleyicilerin ve görevlilerin dışarı çıkmaları gerekmektedir. Sayın İdare Amirlerinden salonun boşaltılmasını temin etmelerini rica ediyorum.
Ayrıca, yeminli stenografların ve yeminli görevlilerin salonda kalmalarını oylarınıza sunuyorum:
Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.
Kapanma Saati: 18.25
BEŞİNCİ OTURUM (Kapalıdır)
ALTINCI OTURUM Açılma Saati: 19.21
BAŞKAN: Başkan Vekili Şükran Güldal MUMCU
KÂTİP ÜYELER: Yusuf COŞKUN (Bingöl), Fatma SALMAN KOTAN (Ağrı)
BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 89'uncu Birleşiminin Kapalı Oturumundan sonraki Altıncı Oturumunu açıyorum….". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 23, Yasama Yılı: 3, Cilt: 45, Birleşim: 89, 13.05.2009, s. 59-62.

[612] Metin KIRATLI (1961), **Parlmanter Muafiyetler: Bizde ve Yabancı Memleketlerde**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 7-24; Kemal GÖZLER (2001), "Yasama Dokunulmazlığı-Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 56, Sayı: 3, s. 73-76; Akman AKYÜREK (1991), **Parlamenterlerin Yasama Faaliyetlerinden Dolayı Hukuki ve Cezai Sorumlulukları: Doktrin, Uygulama ve Yargıtay İçtihatları**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 10 vd.
[613] YILMAZ (2016), s. 114 vd.

sorumsuzluğun ve bundan vazgeçememelerinin temelinde yatan düşüncenin, sadece üyelerin değil, kurumsal olarak parlamentonun sorumsuzluğunu teminat altına almak olduğunu vurgulamıştır.[614]

Anayasa'nın 83. maddesinin 1. fıkrasıyla TBMM üyelerinin yasama çalışmalarına özgür bir şekilde katılmalarını sağlamak üzere "yasama sorumsuzluğu" güvence altına alınmıştır. Buna göre, milletvekilleri, TBMM çalışmalarında kullandıkları oylardan, dile getirdikleri sözlerden ve ileri sürdükleri düşüncelerden dolayı sorumlu tutulamayacaklardır.[615] Bu nedenle, milletvekillerinin "yasama sorumsuzluğu" mutlaktır. "*... O oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisce başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar"* hükmü, açıklanan düşüncelerin Meclis dışında tekrar

---

[614] MAY (2011), s. 206-207; Murat SEVİNÇ (2011), **Anayasa Yazıları**, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 234-235, dipnot: 133. Anayasa Mahkemesi, yasama dokunulmazlığı hakkında yalnızca anayasaya uygunluk denetimi değil, İçtüzüğe uygunluk denetimi de yapılacağını ve bu denetimin yasama dokunulmazlığı kurumunun kabul ediliş gerekçesiyle birlikte düşünülmesi gerektiğini ifade etmektedir. TBMM'nin bu konuda aldığı kararların denetiminde "isnadın ciddiyeti" ve "siyasal maksatlara dayanıp dayanmadığı" üzerinde durulmaktadır. Anayasa Mahkemesi ayrıca dokunulmazlığın bir anayasal kurum olarak "konuluş amacına uygun olması" gerekliliğini şu gerekçelerle ifade etmektedir:
"Anayasa'nın 83. maddesinde; yasama dokunulmazlığının hangi durumlarda kaldırılabileceği belirtilmediği gibi Meclis İçtüzüğünde de bunun koşullarına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmediği görülmektedir. Ancak, bu durum yasama organının dokunulmazlığı kaldırma konusunda mutlak bir takdir yetkisine sahip bulunduğu anlamına gelmemektedir. "Dokunulmazlık" kurumunun, kabul ediliş nedeni ile tarihsel gelişimi yasama organının dokunulmazlığın kaldırılması konusunda mutlak değil sınırlı bir yetkiye sahip olduğunu göstermektedir. Dokunulmazlık kurumuna Anayasa'da yer verilmesi, bu kurumun temelini oluşturan kuralların ve amaçların da Anayasal kural ve amaçlar yönünde biçimlenmesini gerektirir. Kuşkusuz anayasakoyucunun yasama dokunulmazlığına 83. maddede yer vermekle güttüğü erek, yasama görevini yürütenlerin bu görevi her türlü kaygı ve baskıdan uzak olarak güvenceli bir biçimde ve gereği gibi yapmalarını sağlamaktır. Diğer bir deyişle, yasama dokunulmazlığının amacı, milletvekillerinin, keyfî bir ceza kovuşturmasıyla, geçici bir süre için de olsa, görevlerini yapmaktan alıkonulmalarını önlemektir. Böyle olunca, yasama organının bu konudaki takdiri, kurumun Anayasa'ya getiriliş amacıyla sınırlıdır.
Anayasa'nın 85. maddesinde "Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisçe karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar." denilmektedir. Buna göre TBMM'nin dokunulmazlığın kaldırılması yolunda aldığı kararların, Anayasa Mahkemesi'nce yalnız Anayasa'ya uygunluk yönünden değil aynı zamanda İçtüzük kurallarına uygunluk yönünden de denetime bağlı tutulması öngörülmüştür.". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/4, Karar 1994/23, Karar Tarihi: 21.3.1994, Resmi Gazete Tarih-Sayı: Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

[615] Parlamento faaliyetlerinin yerine getirilmesinde, yasama sorumsuzluğu İtalya ve Portekiz'de mutlak bir koruma sağlarken; Almanya'da hakaret dışında mutlak yasama sorumsuzluğu kabul edilmektedir. Almanya, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya ve Macaristan gibi kimi ülkelerde ise, parlamento kararıyla yasama sorumsuzluğu kaldırılabilmektedir. Bu durum, parlamento üyelerinin ifade özgürlüğüne getirilen bir sınırlama olarak kabul edildiğinden, bu kararın nitelikli bir çoğunlukla alınması ve ancak belirli ağır suçların varlığı halinde bu yola gidilebilmesi savunulmaktadır. Zira parlamento müzakerelerinin yürütülmesinde ifade özgürlüğü, parlamentonun özerkliği ve demokratik iradenin oluşarak karar alınması üzerinde belirleyici bir role sahiptir. Bu konuda *Karácsony ve diğerleri v. Macaristan* (42461/13) kararında, AİHM, yasama sorumsuzluğunun parlamentonun işlevsel özerkliğine getirilmiş bir koruma olduğunu, bu özerkliğin iç çalışma düzenini korumaya yönelik olduğunu ifade etmiştir. Ancak AİHM bu tespiti yaparken üç hususa dikkat çekmiştir. Bunlardan ilki, parlamento üyelerinin ifade özgürlüklerini kullanırken yasama faaliyetini hiçbir şekilde aksatmamış olmaları gerekir. İkincisi, yasama sorumsuzluğuna müdahale olarak kabul edilen parlamento kararının denetime tabi olup olmayacağı devletlerin takdir alanı içindedir. Üçüncüsü ise, parlamento başkanının tarafsız ve bağımsız davranma yükümlülüğü doğrultusunda, gerekli uyarıda bulunması ve yapılan davranışın neden meclisin iç çalışma düzenini bozucu nitelikte olduğunu yeterince açıklaması gerekmektedir. Bkz. YILMAZ (2016), s. 116-119.

edilmesini engellemeye yönelik bir sınırlamayı ancak bu konuda bir parlamento kararı alınması koşuluna bağlamaktadır. Bunun dışında ise yasama sorumsuzluğu mutlak ve sürekli olup, sınırlandırılması veya kaldırılması mümkün değildir.

Bu çerçevede, Anayasa'nın 83. maddesinin 1. fıkrasında "başka bir karar alınmadıkça" ifadesine yer verildiğinden, madde ile öngörülen koruma hükmüne Genel Kurulun alacağı bir karar ile sınırlamalar getirilebileceği izlenimi uyandırmaktadır. Ancak sınırlama hükmünü burada dar bir şekilde yorumlayarak, milletvekilinin parlamento çalışmalarında ifade hürriyetine sahip olduğu, bunun Meclis dışında tekrarlanması ve açığa vurulmasının yasaklanması konusunda Genel Kurula bir takdir yetkisi verildiği görülmektedir. Yani Meclis çalışmalarında tekrarlanması veya açıklanması değil, Meclis dışında bunların dile getirilmesini engellemek üzere bu hükme yer verilmiştir. Fakat buna aykırı hareket edilmesi durumunda öngörülecek yaptırımın ne olacağı önem taşımaktadır. Bu konuda ne Anayasa'da ne İçtüzükte bir hüküm yer almadığından, akla gelebilecek ilk husus "disiplin cezası" verilmesine ilişkin bir kararın alınıp alınamayacağıdır. Yani bu durumda İçtüzüğün 156-163 maddelerinde düzenleme altına alınan disiplin cezaları gündeme gelebilecektir. Oysa söz konusu disiplin cezaları arasında uyarma, kınama, Meclisten geçici çıkarma cezalarına karşılık gelebilecek bir söz ya da fiile yer verilmediği görülmektedir. Bu sebeple disiplin cezasına konu olabilecek bir karşılığı da bulunmadığından, söz konusu karara aykırı hareket edilmesi durumunda öngörülecek bir yaptırım bulunmamakta ve bu yönde bir örnek de bulunmamaktadır.

ii. Yasama Dokunulmazlığı

1982 Anayasası'nın 83. maddesinin 2. fıkrası, "yasama dokunulmazlığı"nı düzenlemektedir. Yasama dokunulmazlığı kurumu, parlamento üyelerinin yasama çalışmalarına katılmalarını güvence altına almakta ve böylece bir suç isnadı karşısında keyfi bir müdahale ile karşı karşıya kalmalarını engellemeyi hedeflemektedir.[616] Ancak bu koruma mutlak bir yargılama engeli değildir. Nitekim kimi ülkelerde böyle bir korumaya yer verilmezken, kimi ülkelerde bu koruma parlamentonun bir kararına bağlı olarak kaldırılabilmekte, kimisinde ise bazı suçların varlığı halinde parlamento kararı aranmaksızın yasama dokunulmazlığının bulunmadığı kabul edilmektedir.[617]

---

[616] KIRATLI (1961), s. 78 vd.; Ergun ÖZBUDUN (2005), "Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı: Hukuki Mahiyetleri ve Farkları", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 59, s. 109-112; Cengiz ARIKAN (2015), "Yasama Dokunulmazlığı Tartışmaları (Amaca Uygun Çözüm Yolu)", **International Journal of Legal Progress**, Sayı: 1/2, s. 249-251. Ayrıca bkz. Murat SEVİNÇ (2004), **Türkiye'de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları**, Kırlangıç Yayınları, Ankara, s. 180 vd.; SEVİNÇ (2011), s. 248-260.

[617] Anayasa Mahkemesi'nin 21.03.1994 tarihli kararında "yasama dokunulmazlığı"nın önemi şöyle vurgulanmaktadır:

Anayasa'nın 83. maddesinin 2. fıkrasıyla öngörülen "ağır cezayı gerektiren suçüstü hali" ve "seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasa'nın 14'üncü maddesindeki durumlar" şeklindeki istisna halleri dışında, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ancak TBMM Genel Kurulunun alacağı bir parlamento kararı ile mümkündür. Ancak aşağıdaki satırlarda da daha kapsamlı bir şekilde görülecektir ki, TBMM Genel Kurulu her ne kadar bu konuda nihai kararı veren mercii olsa da, kurulan Karma Komisyon ile Hazırlık Komisyonu, kararın alınması sürecinde büyük bir öneme ve role sahiptir.[618]

Anayasa, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasında nitelikli bir "karar yeter sayısı" öngörmediği için, bu karar Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen basit karar yetersayısı ile

---

"…Bütün demokratik ülkelerde, Yasama Meclisleri üyelerine, yasama görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla bazı bağışıklılıklar ve dokunulmazlıklar tanınmıştır. Yasama Meclisi üyelerini bu biçimde diğer vatandaşlardan farklı bir statüye bağlı tutmanın amacı, kuşkusuz onları ayrıcalıklı ve hukukun üstünde bir grup durumuna getirmek olarak anlaşılamaz.
Yasama dokunulmazlığı, bir amaç olmayıp milletvekillerinin halkın iradesini meclise tam olarak yansıtarak millî iradenin eksiksiz gerçekleşmesini sağlamalarının aracıdır…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/14, Karar 1994/33, Karar Tarihi: 21.03.1994, Resmi Gazete Tarih-Sayı: Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

[618] Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde verdiği kararında Komisyonun üstlendiği fonksiyonu, Komisyonun, İçtüzüğün aradığı biçimde kurulmaması durumunun yokluk sonucunu doğurduğunu ve böylece Komisyon raporunun geçerli olmayacağını şu gerekçelerle değerlendirmektedir:
"*… Şimdi, Karma Komisyonunun Anayasa ya aykırı olarak kurulmuş bulunmasının, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına Millet Meclisi Genel Kurulu karar vereceğine ve olayda da bu karar verilmiş bulunduğuna göre, sonucu etkileyip etkilemiyeceğinin tartışılmasına sıra gelmiştir. İçtüzük hükümleri incelenince görülür ki yasama organı, dokunulmazlığının kaldırılması konusuna özel bir önem vermektedir. Bu iş için tek komisyon değil iki komisyondan kurulu bir karma komisyon görevlendirilmiş; bununla da yetinilmeyerek ayrıca bir izharî komisyon öngörülmüştür. İzharî komisyona bütün evrakı incelemek ve ilgili milletvekilini dinlemek görevi verilmiştir. Karma Komisyonun yasa tasarısı ve tekliflerini inceleyen komisyonlara göre, daha özel bir durumu da vardır: Yasa tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda belirli bir süre içinde incelenip sonuçlandırılmaması halinde doğrudan doğruya gündeme alınarak genel kurulda görüşülmesi yolu açık iken (İçtüzük, madde 36) yasama dokunulmazlığı konusunda böyle bir tutuma yer verilmemiştir. İşin mutlaka İzharı Komisyonda ve Karma Komisyonda incelenmesi ve karara bağlanması zorunlu bulunmaktadır.*
Karma Komisyona tanınan özellik ve önem yerindedir. Dokunulmazlığın kaldırılmasına Genel Kurul karar vermekle birlikte bu işi doğrudan doğruya yapamamakta ve kararın bütün dayanaklarını karma Komisyon incelemekte ve hazırlamaktadır. Öte yandan Karma Komisyon sübjektif kararlar veren, bir başka deyimle, belirli kişilerin haklarını etkileyecek sonuçlara varan bir topluluktur. Bu türlü topluluklarda ise kararlar kuruluşun yasaya uygun olup olmayışına göre hukuk bakımından geçerli olur veya olmaz. Çünkü topluluğun bünyesi ile çalışmalarının sonucu arasında çok sıkı bir bağlantı ve ilişki vardır. Genel Kurul ise görüşmelerini, Karma Komisyonun kararı üzerinde yapmağa zorunlu olduğuna göre Karma Komisyon kararının hukukî niteliği elbette ki sonucu etkileyecektir. Gerçi Millet Meclisi Genel Kurulu Karma Komisyon raporunu reddedebilir. Ancak, bu durum, Karma Komisyon raporunun, dokunulmazlığını kaldırılmasında taşıdığı önemi yok edemez.
… Olayda Karma Komisyon Anayasa'ya uygun olarak kurulmamıştır. Bu, komisyonun hiç var olmamasiyle birdir. Demek ki ortada İçtüzüğün 178, 179 ve 180 inci maddelerinin öngördüğü Karma Komisyon yoktur. Böyle olunca Genel Kurulun görüşmelerine ve kararına dayanak olan Karma Komisyon raporu hukuk bakımından geçerli sayılamaz. Oysa Genel Kurul bu raporu 21/7/1967 günlü ve 242 sayılı Kararıyle kabul etmiş ve ortaya Anayasa'nın 85 inci maddesinin 2 nci fıkrasına ve İçtüzüğün 178 ve 180 inci maddelerine aykırı bir durum çıkmıştır. Anayasa'nın 81 inci maddesine göre ise, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılık durumu yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararlarının iptalini zorunlu kılmaktadır. Şu hale göre Millet Meclisinin Milletvekili Çetin Altan'ın yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin 21/7/1967 günlü ve 242 sayılı Kararının iptali gerekir.". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1967/22, Karar 1967/22, Karar Tarihi: 02.08.1967, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 25.10.1967-12734. Aynı yönde bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1997/72, Karar 1997/74, Karar Tarihi: 31.12.1997, R.G. Tarih-Sayı: 06.05.1998-23334; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/4, Karar 1994/23, Karar Tarihi: 21.03.1994.

alınabilecektir. Yani "toplantı yeter sayısının sağlanmış olması" ve "karar yeter sayısının hiçbir zaman üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmaması kaydıyla" toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile karar alınabilecektir. Anayasa'nın 85. maddesi gereğince, Meclis kararının iptali istemiyle, Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilecektir ki, bu durum Anayasa'da açıkça iptal istemine konu olabileceği belirtilen parlamento kararları arasında yer almaktadır. Ancak Anayasa'da, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin parlamento kararlarının "esas bakımından" denetiminde, Anayasa Mahkemesi tarafından hangi unsurlar çerçevesinde denetim yapılacağına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi kararlarında[619] esas bakımından yapılacak denetimde "isnadın ciddiliği, siyasi bir amaç taşıyıp taşımadığı, kamu yararı ve milletvekilinin şeref ve haysiyetinin korunması ile hukuksal gerekler dışına çıkılmaması" yönlerinden inceleme yapılacağı benimsenmiştir.[620]

Dokunulmazlığın kaldırılmasında izlenecek usul, Anayasa'da genel hatları ile belirlenirken, TBMM İçtüzüğü (m. 131-134) ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İçtüzüğün 131. maddesi uyarınca, bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemler, "TBMM Başkanlığı" tarafından, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu "Karma Komisyon"a havale edilir.[621] Dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin dosyaları incelemek ve bir rapor hazırlamak üzere Karma Komisyon bünyesinde, İçtüzüğün 132. maddesine göre bir "Hazırlık Komisyonu" oluşturulur. Karma Komisyon, İçtüzüğün 133. maddesi çerçevesinde Hazırlık Komisyonunun raporunu ve eklerini görüştükten sonra, dokunulmazlığın kaldırılmasına veya kovuşturmanın milletvekilliği sıfatının sona ermesine kadar ertelenmesine karar verir. Karma Komisyon raporu, kovuşturmanın ertelenmesi şeklinde ise, Genel Kurulda okunur. On gün zarfında bu rapora yazılı olarak itiraz edilmezse, rapor kesinleşir. Rapor, dokunulmazlığın kaldırılması şeklinde ise veya itiraza uğramışsa, Genel Kurulda görüşülür. İçtüzüğün 134. maddesi doğrultusunda, dokunulmazlığının kaldırılması istenen milletvekili isterse Hazırlık

---

619 *"…Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının iptaline ilişkin istemin, suçlamanın ciddîliği, siyasal amaçlara dayanmaması, üyenin şeref ve haysiyetinin korunması yönlerinden incelenmesi gerekir.*
Dokunulmazlık, yasama organı üyelerini, görevlerini tam olarak yerine getirmelerini engelleyecek gereksiz suçlamalardan korumak amacına yöneliktir. Ancak, yöneltilen suçlamanın ciddî olması durumunda yargı yolunun açılması, kamu yararı ve milletvekilinin şeref ve haysiyetinin korunması yönlerinden zorunlu bulunmaktadır…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1998/38, Karar 1998/50, Karar Tarihi: 31.07.1998, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 16.03.1999-23641; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1997/72, Karar 1997/74, Karar Tarihi: 31.12.1997, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.05.1998-23334.

620 Ayhan DÖNER (2004), "Parlamenter Bağışıklıklar", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, s. 65-67; Burcu CENGİZ (2014), **Türk Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi Sonucunda Verdiği Kararların Nitelikleri ve Etkileri**, yayımlanmamış TBMM Yasama Uzmanlığı Tezi, Ankara, s. 55

621 16.04.2017 tarih ve 6771 sayılı kanunla kabul edilen Anayasa değişikliğiyle, Anayasa'nın 106. maddesinin 10. fıkrası *"Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır"* ifadesine yer vererek bu muafiyeti "Cumhurbaşkanı yardımcıları" ve "Bakanlar" için de kabul etmiştir.

Komisyonunda, Karma Komisyonda ve Genel Kurulda kendini savunur veya bir üyeye savundurur. Savunma için çağrıda bulunulan milletvekili bu çağrıya uymazsa, evrak üzerinde karar verilir. Son söz ise savunmanın olmak üzere, Genel Kurulda yapılacak oylama sonucu görüşmeler tamamlanır. TBMM'nin alacağı karar dokunulmazlığın kaldırılması veya kaldırılmaması biçiminde olacaktır. Bu karar kesin nitelikte olup, bu karara karşı TBMM'ye bir itiraz usulü bulunmamaktadır. Bu durumda, ancak Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca "bu kararın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi"ne başvurulabilecektir.

Yasama dokunulmazlığı milletvekilleri hakkında bir koruma mekanizması niteliğinde görüldüğünden, bunun kaldırılmasını milletvekilinin bizzat istemesi, dokunulmazlığın kaldırılması için yeterli değildir. Nitekim TBMM İçtüzüğünün 134. maddesinin son fıkrası, dokunulmazlığın yalnızca üyelerin istemine bağlı olarak kaldırılabilecek bir ayrıcalık olmadığını açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Çünkü bu yalnızca bir hak olmayıp aynı zamanda bir görev ilişkisi kuran muafiyet olduğundan, bu konuda karar verme yetkisi TBMM Genel Kuruluna aittir. Bu kural, dokunulmazlığın milletvekillerine tanınmış kişisel bir ayrıcalık değil, kamu yararı amacıyla kabul edilmiş bir kurum olmasının sonucudur. Dolayısıyla, ilgili milletvekili kendi dokunulmazlığının kaldırılmasını istese bile, TBMM bu konuda kamu yararı görmezse, kovuşturmanın milletvekilliği sıfatının sona ermesine kadar ertelenmesine karar verebilir.[622]

Bu bağlamda, Türkiye'de iki önemli örnek gösterilebilir. Bunlardan ilki, milletvekillerinin "yasama dokunulmazlığından feragat" edip edemeyeceği çerçevesinde, Konya milletvekili Atilla Kart'ın yasama dokunulmazlığının kaldırılması talebiyle TBMM Başkanlığına yaptığı başvuru neticesinde TBMM Genel Kurulunca alınan karar ve bunun sonucunda AİHM'e yapılan başvuru üzerine verilen karardır. İkincisi ise, 1982 Anayasası'nın 83. maddesinin 2. fıkrasındaki yasama dokunulmazlığı hükmüne 20.05.2016 tarih ve 6718 sayılı Anayasa değişikliği hakkında Kanunla getirilen Geçici 20. madde istisna hükmüdür. Söz konusu kararlar, parlamento kararlarının yargısal denetimi çerçevesinde üçüncü bölümde kapsamlı olarak ele alınacaktır.

iii. Disiplin Cezaları

Parlamento üyelerinin sahip oldukları yasama güvenceleri, parlamentonun, üyelerinin yasama faaliyetlerine ilişkin davranışları üzerinde disiplin yetkisine sahip olup olmadığı konusunu gündeme getirmektedir.

[622] Türkiye, dokunulmazlığın kaldırılması kararını yargısal denetime tabi tutan tek Avrupa ülkesi olmasına karşılık, bazı ülkelerde (Fransa, Almanya, Avusturya) parlamento suçüstü halinde tutuklanan bir milletvekilinin tutuklanma halinin ortadan kaldırılmasını ve kovuşturmanın durdurulmasını talep edebilir. Bkz. ÖZBUDUN (2005), s. 112-113.

TBMM İçtüzüğünün 156 ila 163. maddelerinde "disiplin cezaları"na ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu cezalara konu davranışların ortak noktası, TBMM'nin görüşme düzenini bozmaya yönelik sonuçlar doğurmaları olarak kabul edilmektedir. Ancak öngörülecek disiplin cezalarının "yasama bağışıklığı/muafiyeti" kurumu ile bağdaşır olması gerekmektedir. Bu bakımdan Anayasa hükümlerinin buna cevap verip vermediği, yani Anayasa'ya aykırı olup olmadığı önem taşımaktadır. Bu nedenle, disiplin cezalarına ilişkin hükümlerin, Anayasa'da ve ona aykırı olmamak üzere TBMM İçtüzüğünde bu yönde hükümlerin getirilmiş olmasına, İçtüzük kurallarından biriyle bağlantısının kurulması ve ceza türü için geçerli usule uygun biçimde disiplin cezası verilmesine bağlıdır.[623]

Ancak Anayurt'un haklı olarak belirttiği üzere, Anayasa'da disiplin yaptırımı konusunda bir düzenlemeye yer verilmemesi durumunda, "suç ve cezaların kanuniliği" ilkesinin giderek de disiplin hukukunu etkisi altına aldığı eğilim ve uygulama göz önüne alınarak, milletvekilleri hakkında disiplin yaptırımına gidilememesi gerekmektedir. Aksi halde, Anayasal bir muafiyetin, İçtüzükten hareketle alınacak bir parlamento kararıyla, bir disiplin cezası uygulanarak etkisiz hale getirilmesi veya işlememesi sonucuna yol açabilecektir.[624]

TBMM İçtüzüğünde, disiplin cezası verme konusunda, kimi cezalar bakımından "Genel Kurulu yöneten Başkan"a yetki verilirken; kimi cezalar bakımından ise "TBMM Genel Kurulu" yetkili kılınmıştır. "Uyarma cezası" verme (İçt. m. 157) TBMM Başkanına ait bir yetkiyken; "kınama cezası" ve "Meclisten geçici olarak çıkarma cezası" ancak TBMM Genel Kurulu tarafından verilebilecektir. Şu durumda, "kınama" ve "Meclisten geçici olarak çıkarma" cezaları daha ağır nitelikte cezalar olduğundan, TBMM Genel Kurulu tarafından yapılacak bir oylama sonucu, görüşmesiz ve işaret oyu ile kabul edilebilecektir.

TBMM İçtüzüğünde, "27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar" yapılan değişikliklerin bir kimi hükümlerini disiplin cezalarında yapılan düzenlemeler oluşturmaktadır. TBMM'nin bu kararının 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 16. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiası ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi'nde açılan iptal davasında, Anayasa Mahkemesi bu konudaki kimi hükümlerin iptali yönünde karar vermiştir.[625]

---

[623] İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 293; Şeref İBA (2002), "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Faklültesi Dergisi**, Sayı: 57-1, s. 43-51.

[624] ANAYURT (2018), s. 598.

[625] Bu karara ilişkin değerlendirme yargısal denetim kısmında yapılacaktır. Anayasa Mahkemesi'nin, İçtüzükte değişiklik öngören 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı TBMM Kararının iptali istemiyle açılan davada verdiği kararın

b. Milletvekilliğinin Düşmesi Konusundaki TBMM Kararları

Anayasa'nın 84. maddesi "Milletvekilliğinin düşmesi" başlığını taşımaktadır. Milletvekilliğinin düşmesi, "TBMM Genel Kurulu kararı" veya "yargı kararı"na bağlı olarak gerçekleşebilmektedir. Anayasa'nın 84. maddesine göre, "istifa", "devamsızlık" ve "milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etme" halleri TBMM Genel Kurulu kararına bağlı milletvekilliğinin düşmesi halleridir. Yine bu maddede sayılan "kesin hüküm giyme" ve "kısıtlanma" durumunda ise bir parlamento kararı alınmamakta, TBMM Genel Kurulunun "bilgisine sunulma" ile işlem gerçekleşmektedir. 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesi sonucu olarak Anayasa'da belirtilen bu hallere, milletvekillerinin "Cumhurbaşkanı" seçilmeleri [626] ile "Cumhurbaşkanı yardımcısı" veya "Bakan"[627] olarak atanmaları durumunda TBMM üyeliklerinin doğrudan doğruya sona ereceği düzenleme altına alınmıştır. Ancak Anayasa değişikliği ile öngörülen bu hallerde TBMM herhangi bir karar almamakta, Anayasa'da öngörülen işlemin, yani TBMM Genel Kurulunda andiçme koşulunun (AY. m. 103 ve 106/4) gerçekleştirilmesinin neticesi olarak milletvekilliği sıfatı sona ermektedir.

Bu belirtilen hallerden "parlamento kararı" ile sonuç doğuran ise TBMM Genel Kurulunun yapacağı bir oylamanın sonucu olarak milletvekilliği sıfatının son bulması, yani "milletvekilliğinin düşmesi" halleridir. TBMM Genel Kurulu kararı ile milletvekilliği sıfatının sona erdirilmesinde, Genel Kurulun yapacağı oylama ile irade açıklandığından "milletvekilliğinin düşürülmesi"[628] ifadesini tercih etmek daha isabetli olacaktır.

i. İstifa

Anayasa'nın 84. maddesinin 1. fıkrasına göre, milletvekilliğinden "istifa" durumunda, İçtüzüğün 136. maddesine göre, Başkanlık Divanı öncelikle "istifa yazısının gerçek olup olmadığı"nı tespit eder. Bu işlemden sonra, karar verme yetkisi TBMM Genel Kuruluna aittir. İstifayı kabul edip etmeme konusunda Genel Kurulda yapılacak oylama ile karar verilmesi gerekmektedir. Yani milletvekillerinin TBMM üyeliğinden istifası tek taraflı bir irade açıklaması ile sonuç doğuran bir işlem olmayıp, TBMM Genel Kurulunun bu konuda bir karar alması

---

gerekçesi için bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.
http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Dava_Dilekcesi/2018-100.pdf (04.01.2018).

[626] Anayasa m. 101/4: *"Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer".*

[627] Anayasa m. 106/4: *"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer"*.

[628] NEZİROĞLU (2008), s. 330.

gerekmektedir. Bu oylama ise, İçtüzüğün 136. maddesinin 1. fıkrası uyarınca "görüşmesiz karar verme" usulüyle işaretle oylanarak gerçekleştirilmektedir.

TBMM üyelerinin milletvekilliğinden istifaları yanında, görev aldıkları Komisyonlardan ve Divan üyeliklerinden istifaları da söz konusu olabilmektedir. Bunlar Başkanlığın Genel Kurula sunuşları arasında yer alan işlemlerden olup, TBMM Genel Kurulu bu konuda bir karar almadığından, bu istifalar parlamento kararına konu olmamaktadır. Milletvekilliğinden istifa konusu Anayasa'da düzenlenmişken, Komisyon ve Divan üyeliklerinden istifa ise İçtüzük teamüle göre yürütülmektedir.[629]

Anayasa'nın 84. maddesinde 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, milletvekilliğinden istifanın TBMM Genel Kurulunda kabulü için "üye tam sayısının salt çoğunluğunca kabul edilmesi"ne ilişkin koşul kaldırılmıştır. Bu durumda Anayasa'nın 84. maddesinin 1. fıkrasının yürürlükteki hükümlerine göre, *"İstifa eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi, istifanın geçerli olduğu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanınca tespit edildikten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca kararlaştırılır."* ifadelerinde karar yeter sayısı konusunda herhangi bir çoğunluk öngörülmediği için, bu konuda Anayasa'nın 96. maddesindeki toplantı ve karar karar yeter sayılarına ilişkin genel ilkeler geçerli olacaktır. Yani Anayasa'nın 84. maddesinin 1. fıkrasında başkaca bir hükme yer verilmediği için TBMM Genel Kurulu, üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacak, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verecek, ancak karar yeter sayısı hiçbir zaman üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacaktır.

Bu konuda, geçmiş dönemlerde alınan kararlardan kimi örnekler gösterilebilir.[630] 17. Yasama döneminde, Manisa milletvekili İsmail Özdağlar hakkında "meclis soruşturması" açılmış ve TBMM Genel Kurulu kararı ile İsmail Özdağlar Yüce Divan'a sevk edilmiştir. Yüce Divan'da yürütülen yargılama neticesinde hakkında mahkûmiyet kararı verilmiştir. Bu karar TBMM Başkanlığı'na iletilmiştir. Ancak Özdağlar bu süreçte TBMM Başkanlığı'na istifa dilekçesi vermiştir. Bunun üzerine, Özdağlar hakkında yapılacak işlemin istifa sonucu TBMM Genel Kurul kararı ile mi yoksa kesinleşmiş mahkûmiyet kararının TBMM Genel Kuruluna bildirilmesi ile mi sona ereceği konusu tartışma yaratan bir konu olmuştur. Bu iki durumdan hangisinin tercih edileceği, Genel Kurulun gündeminde yer alan işler açısından da sırasının belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır. Çünkü Yüce Divan kararının Genel Kurula bildirimi

[629] BAKIRCI (2015), s. 116-117.
[630] EŞEN (2011), s. 48-49, dipnot 17; NEZİROĞLU (2008), s. 330

benimsenecek olursa, bu işlem gündemin "Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları" kısmında yer alacak; ancak istifa dilekçesi işleme konulacak olursa, bu durumda gündemin "Oylaması yapılacak işler" kısmında yer alacak ve böylece Genel Kurulun yapacağı oylamayla karar alınması sağlanacaktır. Hâlbuki İçtüzüğün "Gündem" başlıklı 49. maddesine göre, "Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları" gündemde oylaması yapılacak işlerden daha önce gelmektedir. O sebeple, önce Yüce Divan kararının Genel Kurula bildirilmesi, yani oylama yapılarak alınacak bir parlamento kararıyla değil "isimsiz diğer işlemler" türünde Genel Kurula bildirim ile sonuç doğurması gerekir. Oysa Başkan bunun aksi yönde bir takdirde bulunarak istifa dilekçesini oylamaya sunmuştur. Bu durum TBMM'nin 05.03.1986 tarihli 75. Birleşiminde bir usul tartışmasını da beraberinde getirmiştir.[631] Ancak bu görüşmeler sonunda Başkanın tutumu değişmemiş ve TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama sonucu milletvekilliğinden istifasının kabul edilmesi yönünde karar alınmıştır. Dolayısıyla "yargı kararı" ile "parlamento kararı" arasındaki tercihte, parlamento kararı alınması yoluna gidilerek üyelik sıfatı sona erdirilmiştir.

---

631 *"BAŞKAN — Gündeme geçiyoruz.*
Gündemin «Oylaması Yapılacak işler» kısmında yer alan, Manisa Milletvekili ismail Özdağlar'ın, milletvekilliğinden istifa etmesi nedeniyle Anayasanın 84 üncü maddesi gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesinin açık oylamasını yapacağız.
M. TURAN BAYEZİT (Kahramanmaraş) — Sayın Başkan, usul hakkında söz istiyorum efendim.
CAHİT TUTUM (Balıkesir) — Sayın Başkan, usul hakkında maruzatımız var.
M. TURAN BAYEZİT (Kahramanmaraş)- ... Sayın Başkan, değerli arkadaşlarım; bir milletvekili arkadaşımız Yüce Divana yüksek Meclisçe sevk edilmiş, mahkûm olmuştur. O milletvekili arkadaşımız, mahkûmiyet kararından sonra istifa etmiştir. İstifa kendisinin kişisel hakkıdır, ama Yüce Divanın kararına uymak yüce Meclisin bir görevidir. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, önce Yüce Divanın mahkûmiyet kararı gelmiştir. Yüce Mecliste, mahkûmiyet kararının gelmesinden çok sonra verilmiş bulunan istifadan da önce, Yüce Divanın kararı gereği milletvekilliğinin düşmesinin oylanması gerekir (...)
BAŞKAN- ... İstifa keyfiyetinin öncelikle ele alınıp alınmaması da Başkanlık Divanında karara bağlanmış; istifa zaruretinin, Anayasanın 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının başında ele alınması, istifa keyfiyetinin tahakkukundan sonra, düşme keyfiyetinin karar altına alınmasına zaruret hasıl olmayacağı ve istifa ile bütün meselelerin halledileceği görüşü hâkim olmuş ve Başkanlık Divanı:
a) öncelikle istifa konusunun ele alınmasına, istifa konusunun işleme konmasına,
b) Manisa Milletvekili İsmail Ozdağlar'ın milletvekilliğinden istifa etmesi nedeniyle Anayasanın 84 üncü maddesi gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesi hususunun, Başkanlıkça, Genel Kurulun açık oyuna sunulmasına karar vermiştir.
BAŞKAN — Bu itibarla, Başkanlığın takip ettiği usulde bir isabetsizlik yoktur, İçtüzüğe ve Anayasa hükümlerine uygun hareket vardır. Bu sebeple, istifa önergesini okutuyorum: (...)
BAŞKAN — Manisa Milletvekili İsmail ozdağlar'ın, milletvekilliğinden istifa etmesi nedeniyle Anayasanın 84 üncü maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu, yani 201 oy gerekmektedir. Bunun için oylamayı, açık oylama şeklinde yapacağız. (...)
Oylamaya 336 milletvekili arkadaşımız katılmış; 277 kabul, 7 ret, 52 çekimser oy kullanılımıştır.
Bu sonuca ıgöre, Anayasanın 84 üncü maddesi gereği olarak, 'Manisa Milletvekili İsmail Özdağlar'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği düşmüştür.". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 17, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 75, Cilt: 25, 05.03.1986, s. 460-467.

18. Yasama döneminde Hatay milletvekili M. Murat Sökmenoğlu TBMM Başkanlığına istifa dilekçesini sunmuş[632], sunulan istifa tezkeresi üzerine TBMM'nin 27.12.1989 tarihli 59. Birleşiminde yapılan oylama sonucu istifasının kabul edilmesi yönünde karar alınmıştır.[633]

19. Yasama döneminde İzmir milletvekili Işın Çelebi, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na adaylığı sebebiyle TBMM Başkanlığına istifa dilekçesini sunmuştur. Bu durum 31.03.1994 tarihli 84. Birleşimde görüşülmüş, ancak Genel Kurulda yapılan oylama sonucu istifası kabul edilmemiştir.[634]

19. Yasama döneminde İstanbul milletvekili Bedrettin Dalan, TBMM Başkanlığına istifa dilekçesini sunmuş, bu husus TBMM Genel Kurulunun 28.04.1994 tarihli 97. Birleşiminde açık oya sunulmuş ve Genel Kurulda yapılan oylama sonucu istifası kabul edilmemiştir.[635]

19. Yasama döneminde, Ankara milletvekili İ. Melih Gökçek Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı seçilmiş ve istifa dilekçesini TBMM Başkanlığına sunmuştur. Burada diğer örneklerden farklı olarak, Başkanlık Divanı kararına ekli Karma Komisyon raporu Genel Kurulun oyuna sunulmamıştır. İtirazlar da olmasına rağmen, raporun Genel Kurulda okunmasıyla "hiçbir işleme gerek kalmadan İ. Melih Gökçek'in TBMM üyeliğinin kendiliğinden düşmüş bulunduğu" ifade edilmiş, yani Genel Kurulun bilgisine sunma usulüyle milletvekilliği son bulmuştur.[636]

---

[632] **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 18, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 59, Cilt: 38, 27.12.1989, s. 507.

[633] "*BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, açık oylamanın sonucunu arz ediyorum: Oylamaya 329 milletvekili katılmış; 299 kabul, 30 ret oyu kullanılmış olup, çekinser oy kullanılmamıştır.*
Bu sonuca göre, Anayasanın 84 üncü maddesi gereği olarak, Hatay Milletvekili Murat Sökmenoğlu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği düşmüştür.". Bkz**. TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 18, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 59, Cilt: 38, 27.12.1989, s. 506-508.

[634] *"... BAŞKAN- Sayın milletvekilleri, İzmir Milletvekili Sayın Işın Çelebi'nin milletvekilliğinden istifa etmesi nedeniyle, Anayasanın 84 üncü maddesi gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesinin açık oylama sonucunu arz ediyorum:*
Açık oylamaya iştirak eden üye sayısı: 160
Kabul: 2
Ret: 155
Çekinser: 3
Bu suretle, Anayasanın 84 üncü maddesinin istediği üye tamsayısının salt çoğunluğu olan 226 kabul oyu çıkmadığı için, İzmir Milletvekili Sayın Işın Çelebi'nin üyeliğinin düşmesi kabul edilmemiştir...". Bkz**. TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 84, Cilt: 56, 31.03.1994, s. 238-239.

[635] "*BAŞKAN — Sayın milletvekilleri, oylama sonucu açıklıyorum: İstanbul Milletvekili Sayın Bedrettin Dalan'ın milletvekilliğinden istifa etmesi nedeniyle, Anayasanın 84 üncü maddesi gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşüp düşmemesinin açık oylaması sonuçlan:*
Kullanılan oy: 177
Kabul: 35
Ret: 140
Çekinser: 2 oy kullanılmıştır (...)
Anayasanın 84 üncü maddesinin istediği üye tamsayısının salt çoğunluğu olan 226 kabul oyu çıkmadığı için, İstanbul Milletvekili Bedrettin Dalan'ın üyeliğinin düşmesi kabul edilmemiştir...". Bkz**. TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 97, Cilt: 59, 28.04.1994, s. 160-161.

[636] "*Anayasa ve Adalet Komisyonlarından Kurulu Karma Komisyonun Meclis Başkanlığına sunduğu 2.5.1994 tarihli ve 192 Karar numaralı raporunda belirttiği görüşlerin hukukî durumu açıklığa kavuşturduğu görülmüş ve bir örneği*

20. Yasama döneminde Trabzon milletvekili Eyüp Aşık 24.09.1998 tarihinde TBMM Başkanlığına istifa dilekçesini sunmuş, istifasının geçerli olduğu Başkanlık Divanınca 30.09.1998 tarihinde tespit edilmiş ve istifa tezkeresi 27.10.1998 tarihli 12. Birleşimde yapılan oylama sonucu kabul edilmiştir.[637]

22. Yasama döneminde, İstanbul milletvekili Kemal Derviş Birleşmiş Milletler Teşkilatı Kalkınma Programı Başkanlığına seçilmiştir. Bunun üzerine Kemal Derviş milletvekilliğinden istifa dilekçesini TBMM Başkanlığına sunmuş ve bu husus TBMM Genel Kurulunun 17.05.2005 tarihli 99. Birleşiminde oya sunularak kabul edilmiştir.[638]

26. Yasama döneminde, İstanbul milletvekili Şafak Pavey sağlık sorunları gerekçesiyle milletvekilliğinden istifa dilekçesini TBMM Başkanlığına sunmuş, bu husus TBMM Genel Kurulunun 25.10.2017 tarihli 13. Birleşiminde oya sunularak kabul edilmiştir.[639]

ii. Kesin Hüküm Giyme ve Kısıtlanmanın Ayrıksı Niteliği

"Kesin hüküm giyme" ve "kısıtlanma", Anayasa'nın 84. maddesinde milletvekilliğinin düşme nedenleri arasında yer almaktadır. Bu haller, Anayasa'nın 76. maddesindeki milletvekili seçilme yeterliliği ile doğrudan ilgilidir. Çünkü milletvekilliği sıfatının bu hallerden dolayı düşmesi ancak Anayasa'nın 76. maddesinde belirtilen "seçilmeye engel bir suçtan kesin hüküm giyme" veya "kısıtlanma" biçiminde gerçekleşmesine bağlıdır.[640]

---

ilişik bir rapordaki görüşler doğrultusunda hiçbir işleme gerek kalmadan I. Melih Gökçek'in TBMM üyeliğinin kendiliğinden düşmüş bulunduğuna, buna göre Meclis kayıtlarında Başkanlıkça düzeltme yapılmasına ve bu hususların gündemin "Sunuşlar" kısmında Genel Kurulun bilgisine sunulmasına, 2 ret oyuna karşı 9 kabul oyuyla karar verildi…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 4, Cilt: 65, 08.09.1994, s. 313-314.

637 *"BAŞKAN - Oylama işlemi bitmiştir.*
Yapılan oylama sonucunda, 252 kabul, 65 ret oyu kullanılmıştır.
Bu sonuca göre, Trabzon Milletvekili Sayın Eyüp Aşık'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği düşmüştür…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 20, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 12, Cilt: 64, 27.10.1998, s. 262-263.

638 **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 99, Cilt: 84, 17.05.2005, s. 327.

639 *"VII.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI (Devam)*
A) Önergeler (Devam)
1.- İstanbul Milletvekili Şafak Pavey'in milletvekilliğinden istifa ettiğine ilişkin önergesi (4/109) (Devam)
BAŞKAN - Şimdi, istifa sebebiyle üyeliğinin düşmesini oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.
Bu sonuca göre, İstanbul Milletvekili Şafak Pavey'in Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği düşmüştür…". Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı,** Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 13, 25.10.2017, https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil3/ham/b01301h.htm (12.01.2019).

640 "*Millet Meclisi üyesi Zonguldak Milletvekili Nuri Beşer hakkında verilen mahkûmiyete ilişkin karar ve Adalet Bakanlığının yazısı Başkanlık Divanınca 21.9.1962 tarihinde Genel Kurulun ıttılaına sunulmuş ve üyeliği düşmüştür. Aynı birleşimde karar alınması zorunlu olduğu yönündeki talepte yerinde görülmemiştir. (MMMTD B.119, s. 14-15); Anılan Miletvekili tarafından AYM'ye yapılan başvuru da 5.10.1962 tarih ve E.1962/204 ve 1962 sayılı kararla AYM'nin görevi dışında olduğu gerekçesiyle(Meclis kararı olmadığından) kabul edilmemiştir. B.40 s. 665."* Bkz. EŞEN (2011), s. 50, dipnot 21.

Ancak bu hallerde TBMM Genel Kurulu bir karar almamakta, söz konusu yargı kararının TBMM Başkanlığına iletilmesi ve oturumu yöneten Başkan tarafından bu kararın Genel Kurula bildirilmesiyle üyelik sıfatı sona ermektedir. Dolayısıyla bu hallerde bir parlamento kararı değil, "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" niteliğinde bir yasama işlemi söz konusudur.

iii. Devamsızlık

TBMM üyelerinin gerek Genel Kurul gerek Komisyon çalışmalarına katılmaları parlamentonun işlevlerini yerine getirebilmesi açısından en temel kurallardandır. Bu durum milletvekilleri bakımından aynı zamanda bir yükümlülüktür. Bu nedenle, üyeliğin devamsızlığa dayalı olarak düşürülmesi konusu çok istisnai bir durum olmakla birlikte, 1924 Anayasası'ndan itibaren istikrarlı bir şekilde Anayasa'larda yer almıştır. Bunun dışında ise milletvekillerinin izinli sayılacağı haller İçtüzük ve Başkanlık Divanı kararları ile düzenlenmiştir.[641]

Anayasa'nın 84. maddesinin son fıkrası, milletvekillerinin TBMM çalışmalarına ilişkin devamsızlıkları konusunu şöyle düzenlemektedir;

> *"Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, durumun Meclis Başkanlık Divanınca tespit edilmesi üzerine, Genel Kurulca üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar verilebilir."*

Anayasa'da genel ilkeleriyle belirlenen devamsızlık, İçtüzükte buna ilişkin uygulanacak usullerle birlikte düzenleme altına alınmıştır. TBMM İçtüzüğünün 151. maddesinin 1. fıkrasına göre, Genel Kurulda veya Komisyonlarda yapılan yoklama veya açık oylamalarda "özürsüz" veya "izinsiz" olarak bulunmayan milletvekili o birleşimde yok sayılır. Buna göre, özür veya izin durumları devamsızlıktan sayılmayacaktır. Özürlü olma durumu milletvekilinin bunu çeşitli

---

641 *"Mardin Mebusu Muhittin Birgen'in devamsızlık nedeniyle üyeliğinin sukutu hakkında Başkanlık Divanının 12.06.1941 tarihli Kararı, 13.6.1941 tarihinde oya sunularak kabul edilmiştir. C.19 B.64 s. 55; Cumhuriyet Senatosu Bitlis bağımsız üyesi Ziya Nami Şerefhanoğlu'nun üyelik sıfatı, Senato Genel Kurulunun 22.7.1967 tarihli 93. Birleşiminde alınan kararla devamsızlık yüzünden düşmüştür. (2.8.1967 tarih ve 12663 sayılı Resmi Gazete:) Milletvekili tarafından üyeliğin düşmesine ilişkin kararın Anayasa ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğüne aykırı olduğu ve iptali talep edilmiş, AYM'nin konu hakkında verdiği ilkinde 3/8/1967 tarih ve E.1967/25, K.1967/25 daha sonra 12.9.1967 tarih ve E. 1967/26 ve K.1967/26 sayılı kararlarla bu başvurular kabul edilmemiştir."*. Bkz. EŞEN (2011), s. 52, dipnot 25.

belgelerle ortaya koymasına dayanır ki bunun temel gerekçesi "sağlık sorunları"[642] [643] ve "diğer mazeretler"[644] olabilecektir.

[642] Sağlık sorunları sebebiyle devamsızlığın işlememesi durumunun kısa bir süre öncesinde yaşanan örneği Antalya milletvekili Deniz Baykal hakkındadır. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinde Antalya milletvekili seçilen Deniz Baykal sağlık sorunları nedeniyle yemin törenine katılamamış ve sonraki süreçte de yemin edememiştir. Deniz Baykal geçirdiği tedavi sonrasında, 21 Şubat 2019 tarihinde tekerlekli sandalye ile TBMM Genel Kuruluna gelmiş andiçmiştir.
https://www.ntv.com.tr/turkiye/deniz-baykal-mecliste-yemin-etti,iyID8uKf4kGN1dtVMmxc1Q (27.02.2019). Bu durum TBMM tutanaklarına şöyle yansımıştır:
"... IV.- ANT İÇME
1.- Antalya Milletvekili Deniz Baykal'ın, ant içmesi
BAŞKAN - Değerli milletvekilleri, daha önceki birleşimlerde mazereti nedeniyle ant içememiş olan Antalya Milletvekilimiz Sayın Deniz Baykal'ı ant içmek üzere kürsüye davet ediyorum.
Buyurun Sayın Baykal. (Ayakta alkışlar)
(Antalya Milletvekili Deniz Baykal ant içti)
(Alkışlar)
BAŞKAN - Sayın Baykal'ı kutluyorum…". Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı,** Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 56, 21.02.2019, s. 4,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23240&P5=H&page1=4&page2=4 (27.02.2019).
[643] Şırnak milletvekili Faysal Sarıyıldız TBMM Genel Kurulunun 01.10.2016 ile 31.12.2016 tarihleri arasında 47 birleşimine katılmamıştır. TBMM Başkanlığına sunduğu sağlık raporunun usulüne ve fenne uygun görülmemesi üzerine devamsızlık sebebine dayalı olarak milletvekilliğinin düşürülmesine kararı verilmiştir. Bunun üzerine Faysal Sarıyıldız, Anayasa Mahkemesi'ne bu kararın iptali istemiyle başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi bu kararın iptali istemine konu davada;
"...TBMM Başkanlığı tarafından 23.1.2017 tarihinde Faysal SARIYILDIZ'a 1.10.2016 ile 31.12.2016 tarihleri arasında Genel Kurulun 47 birleşimine mazeretsiz katılmadığı bildirilmiş; milletvekilinin talebi üzerine, katılmadığı birleşimleri gösterir devamsızlık cetveli de 1.2.2017 tarihinde tebliğ edilmiştir.
20. Anılan milletvekili; devamsızlık cetvelinin kendisine tebliğinin ardından tek hekim tarafından yurt dışında verilmiş olan ve üç ay içinde tedavi görmesinin zorunlu olduğunu, seyahat etmesinin uygun olmadığını belirten 21.11.2016 tarihli, hepatit B ve karaciğer yağlanması tanılı sağlık raporunu TBMM Başkanlığına sunmak suretiyle devamsızlık cetveline İçtüzük'ün 152. maddesi uyarınca itirazda bulunmuştur.
21. TBMM Başkanlığınca 24.4.2017 tarihinde, söz konusu sağlık raporunun usule ve fenne uygun olup olmadığının incelenerek sağlık raporunda belirtilen bulgular çerçevesinde ilgili milletvekilinin seyahat edip edemeyeceği konusunda Sağlık Bakanlığından görüş istenmiştir.
22. Sağlık Bakanlığı tarafından hakem hastane olarak belirlenen Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hastanesinin değerlendirmesi sonucunda ilgili milletvekilinin hastanede yatırılarak tetkik edilmediği, ev hekimine başvurularak ayaktan takip edildiği gerekçeleri ile milletvekilinin istirahatini gerektirecek ve seyahatine engel teşkil edecek bir durumunun bulunmadığı, dolayısıyla sağlık raporunun fenne uygun olmadığı yönünde hazırlanan sağlık kurulu raporu TBMM Başkanlığına sunulmuştur.
*23. TBMM Başkanlık Divanı 24.5.2017 tarihli ve 38 sayılı kararıyla ilgili milletvekilinin, gerek kendisinin ve siyasi partisinin bildirimlerinden gerekse Adalet Bakanlığının bildirimlerinden belirtilen dönemde yurt dışında bulunduğunun ve Genel Kurulun toplam 47 birleşimine katılmadığının sabit olduğunun tespitine ve söz konusu milletvekilinin TBMM Başkanlığına sunduğu "üç ay süreyle seyahat edemeyeceği"ne ilişkin sağlık raporunun, aynı dönemde kamuoyuna yansıyan birçok siyasi faaliyete katılımının bulunmasıyla ve rapor süresiyle çakışan ve milletvekilinin üyesi olduğu partinin genel merkezinin geriye dönük görevlendirmesiyle çelişen bir nitelik arz ettiği, hakem hastanenin, incelenen sağlık raporunun fenne uygun olmadığına ilişkin bildirimi"*nden hareketle sağlık sorunlarından kaynaklı bir özür olmadığına karar vererek, hakkında devamsızlık hükümlerini uygulamıştır. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/151, Sayı 2017/138, Karar Tarihi: 07.09.2017, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.09.2017-30188.
[644] Van milletvekili Tuğba Hezer Öztürk'e, 01.10.2016 ile 31.12.2016 tarihleri arasında Genel Kurulun 47 birleşimine mazeretsiz katılmadığı bildirilmiş, bunun üzerine sunulan mazeret TBMM Başkanlık Divanınca şu gerekçelerle kabul edilmemiştir:
"... devamsızlık cetvelinin kendisine tebliğinin ardından mensubu bulunduğu siyasi parti tarafından, 1.10.2016 tarihinden 30.4.2017 tarihine kadar partisinin yurt dışı faaliyetlerini yürütmek üzere görevlendirildiğine ilişkin yazıyı TBMM Başkanlığına sunmak suretiyle devamsızlık cetveline İçtüzük'ün 152. maddesi uyarınca itirazda bulunmuştur.

İzin konusunda ise TBMM Başkanının ve Genel Kurulun takdir yetkisi bulunmaktadır. TBMM İçtüzüğünün 151. maddesinin 2. fıkrasına göre, TBMM Başkanı "yazıyla başvuran" milletvekillerine, on günü aşmamak üzere izin verme yetkisine sahiptir. Ancak on günlük süreyi aşan, yani daha uzun süreli izinler konusunda Başkanın takdir yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim İçtüzüğün 151. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, daha uzun süreli izinler için, TBMM Genel Kurulunun karar vermesi gerekmektedir. Bunun için Başkanlık Divanının sunuşları arasında yer alacak teklifi üzerine, Genel Kurul, "görüşmesiz ve işaretle oylama" suretiyle karar verir.

TBMM İçtüzüğünün 154. maddesi, izin süreleri konusunda bir başka sınırlama hükmü olarak devreye girmektedir. Ancak bu durum, milletvekillerinin Genel Kurul kararıyla on günden daha fazla izin kullanmış olmaları durumuna yöneliktir. Zira söz konusu maddeye göre, "bir yasama yılı içinde" "aralıksız" olarak "iki ay veya daha fazla izin almış" olan milletvekillerinin ödenek ve yolluklarının verilebilmesi Genel Kurulun kararına bağlanmaktadır. Genel Kurul, bu konudaki kararını, Başkanlık Divanının sunuşları arasında yer alacak teklifi üzerine "görüşmesiz ve işaretle oylama" suretiyle verir.

TBMM İçtüzüğünün 152. maddesinin 1. fıkrasına göre devamsızlık konusunda, Başkanlık Divanı tarafından milletvekilinin Genel Kurul ve Komisyon çalışmalarına katılmadığı günleri gösterir bir "cetvel" tutulmaktadır. Milletvekilleri tarafından yapılacak itirazlar sonucu kesinleşen bu cetvel Başkanlıkça yayımlanır. Bu cetvel bir yasama yılı içinde en az üç defa yayımlanmaktadır. İçtüzüğün 153. maddesi uyarınca, bir yasama yılı içinde izinsiz veya özürsüz olarak toplam kırk beş birleşimden fazla yok sayılan milletvekilinin yolluklarının üç aylığı kesilir. Bu konudaki yetki TBMM Genel Kuruluna ve onun alacağa bir karara bağlanmadığı için, İçtüzükteki bu hüküm, TBMM Başkanlığınca uygulanacak bir yaptırım olarak yürütülmektedir.

Bu şartlar çerçevesinde, milletvekilleri hakkında devamsızlık sebebine dayalı olarak üyeliğin düşürülmesi yoluna gidilmesi mümkündür. Nitekim Anayasa'nın 84. maddesinin 1. fıkrası şartların gerçekleşmesi durumunda doğrudan sonucun meydana gelmesini değil, bu konuda "karar verilebilir" ifadesi ile bir takdir alanını öngörmektedir. Her ne kadar İçtüzükteki düzenleme

---

21. TBMM Başkanlık Divanı 24.5.2017 tarihli ve 38 sayılı kararıyla ilgili milletvekilinin, gerek kendisinin ve siyasi partisinin bildirimlerinden gerekse Adalet Bakanlığının bildirimlerinden belirtilen dönemde yurt dışında bulunduğunun ve Genel Kurulun toplam 47 birleşimine katılmadığının sabit olduğunun tespitine ve TBMM Başkanlığının ilgili milletvekiline gönderdiği 24.10.2016 tarihli dikkat çekme yazısını, siyasi parti genel merkezinin yurt dışı görevlendirmelerinin Anayasa ve İçtüzük çerçevesinde devamsızlığa mazeret oluşturan resmi görev sayılmamasını, yasama görevinin uzun süre yerine getirilmemesinin kamu yararına ters düşmesini dikkate aldığını belirtmek suretiyle parti görevlendirmesi gerekçesine dayandırılan izin talepleri ile itirazın reddine ve bu ret kararlarının İçtüzük'ün 151. maddesine göre Genel Kurulun onayına sunulmasına karar vermiştir…". Bunun üzerine 27.07.2017 tarih ve 1157 sayılı TBMM Kararı ile Tuğba Hezer Öztürk'ün milletvekilliği düşürülmüştür. Bu kararın iptali istemiyle yapılan başvuru Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/152, Sayı 2017/139, Karar Tarihi: 07.09.2017, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.09.2017-30188.

bu yönde olsa da uygulamaya bakıldığında, 1982 Anayasası döneminde 26. Yasama dönemine kadar, devamsızlık sebebiyle üyeliğin düşürülmesi kararı hiç alınmamıştır. 26. Yasama döneminde ise bunun örnekleri görülmektedir. İlk defa 27.07.2017 tarihinde, TBMM Genel Kurulunda alınan kararla Van milletvekili Tuğba Hezer Öztürk[645] ve Şırnak milletvekili Faysal Sarıyıldız'ın[646] devamsızlık sebebiyle üyeliklerinin düşürülmesine karar verilmiştir.

Devamsızlıkla ilişkili bir diğer konu ise milletvekillerinin andiçmeleri konusunda ortaya çıkmaktadır. TBMM üyelerinin göreve başlayabilmesi için, Anayasa'nın 81. maddesi ve TBMM İçtüzüğünün 3. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Anayasa'da belirtilen şekilde andiçmeleri gerekmektedir. İçtüzükte 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı TBMM Kararı[647] ile getirilen hükümlerde bu konuya ilişkin kimi değişiklikler öngörülmüştür. Anayasa'nın 81. maddesinde, milletvekillerinin andiçerek göreve başlayacağı şartı, İçtüzüğün 3. maddesinin 5. fıkrasına da eklenmiş; andiçmekten imtina eden milletvekillerinin, milletvekilliği sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamayacağına yer verilmiştir.[648] Söz konusu İçtüzük değişikliği sonrasında, TBMM, devamsızlık gerekçesine dayanarak TBMM Genel Kurulu'nda andiçmeyen Ağrı milletvekili Leyla Zana'nın milletvekilliğinin düşürülmesi konusunda 11.01.2018 tarihli 48. Birleşimde karar almıştır. Bu karar "*…Anayasa'nın 81'inci Maddesine Uygun Biçimde Ant İçmeden Aralıksız Olarak Genel Kurulun 212 Birleşimine Katılmamasına Bağlı Devamsızlığı Nedeniyle…"* gerekçesinden hareketle, TBMM'nin bugüne kadar andiçmeme ve buna bağlı

---

645 *"VAN MİLLETVEKİLİ TUĞBA HEZER ÖZTÜRK'ÜN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ÜYELİĞİNİN DÜŞMESİNE DAİR KARAR*
Karar No. 1157 Karar Tarihi: 27.07.2017
Van Milletvekili Tuğba HEZER ÖZTÜRK'ün 2016 yılı Ekim, Kasım ve Aralık aylarında beşer Birleşimi aşan devamsızlığı sebebiyle Anayasanın 84'üncü maddesine göre milletvekilliğinin düşmesine dair Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon tarafından hazırlanan rapor, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 27.07.2017 tarihli 120'nci Birleşiminde kabul edilmiştir."
Bkz. 27.07.2017 tarih ve 1157 sayılı VAN MİLLETVEKİLİ TUĞBA HEZER ÖZTÜRK'ÜN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ÜYELİĞİNİN DÜŞMESİNE DAİR KARAR, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 120, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.08.2017 – 30141.

646 *"ŞIRNAK MİLLETVEKİLİ FAYSAL SARIYILDIZ'IN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ÜYELİĞİNİN DÜŞMESİNE DAİR KARAR*
Karar No. 1158 Karar Tarihi: 27.07.2017
Şırnak Milletvekili Faysal SARIYILDIZ'ın 2016 yılı Ekim, Kasım ve Aralık aylarında beşer Birleşimi aşan devamsızlığı sebebiyle Anayasanın 84'üncü maddesine göre milletvekilliğinin düşmesine dair Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon tarafından hazırlanan rapor, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 27.07.2017 tarihli 120'nci Birleşiminde kabul edilmiştir."
Bkz. 27.07.2017 tarih ve 1158 sayılı ŞIRNAK MİLLETVEKİLİ FAYSAL SARIYILDIZ'IN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ÜYELİĞİNİN DÜŞMESİNE DAİR KARAR**,** Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 120, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.08.2017 – 30141.

647 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 120, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 01.08.2017 – 30141.

648 Onar da, 1997 yılında yayımladığı makalesinde, mazereti olmaksızın andiçmeyen milletvekilinin göreve başlayamayacağı ve beş birleşim boyunca bunu yerine getirmemesi durumunda, devamsızlıktan dolayı üyeliğinin düşürülebileceğini ifade etmiştir. Bkz. ONAR (1997), s. 454.

devamsızlık sebebiyle verdiği ilk milletvekilliğinden düşürme kararıdır. Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluşturulan Karma Komisyonun hazırladığı rapor TBMM Genel Kuruluna sunulmuş ve bunun üzerine yapılan oylama sonucu milletvekilliğinden düşürme kararı alınmıştır.[649]

iv. Milletvekilliği ile Bağdaşmayan Bir Görev veya Hizmetin Sürdürülmesinde Israr Edilmesi

TBMM üyelerinin devletin diğer organlarında görev almaları ve gelir getirici diğer faaliyetlerle uğraşmalarının yasaklanması, yasama faaliyetini herhangi bir etki altında kalmaksızın sürdürebilmeleri amacını taşımaktadır. Bununla, özellikle yürütme organı karşısında milletvekillerinin bağımsızlıklarının sağlanması hedeflenmektedir.[650]

---

[649] *"Ağrı Milletvekili Leyla ZANA'nın Anayasanın 84'üncü maddesi çerçevesinde üyeliğinin düşürülmesini gerektirecek sayıda Genel Kurul birleşimlerine katılmadığının gerek kendisi tarafından TBMM Başkanlığına verilmiş olan cevabi yazıda ve gerekse Başkanlık Divanının kararıyla sabit olması ve devamsızlık durumunu makul gösterecek geçerli bir mazeretinin de bulunmaması sebebiyle, Karma Komisyon, Ağrı Milletvekili Leyla ZANA hakkında Anayasanın 84'üncü, İçtüzüğün 138'inci maddesi doğrultusunda işlem yapılması ve milletvekilliğinin düşmesi görüşüyle dosyanın Genel Kurula sunulmasına oy çokluğuyla karar vermiştir"*
Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, 27/11/2017, Karma Komisyon Esas No: 3/1171, Karar No: 11, s. 21. Komisyon raporunun tam metnine ulaşmak için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss507.pdf. (24.02.2018). 11.012018 tarihinde Ayşenur Bahçekapılı tarafından yönetilen 48. Birleşimde alınan karara ilişkin olarak, hem oylama biçiminin açık oylama olması konusunda karar alınmış hem de Anayasa m. 84/4 uyarınca TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabul yönünde kararı gerektiğinden nitelikli çoğunluğun arandığı süreç işletilerek milletvekilliğinin düşürülmesi yönünde şu karar alınmıştır.
"... Ağrı Milletvekili Leyla Zana'nın Birinci Yasama Yılı ile İkinci Yasama Yılı 1/10/2016 ila 30/4/2017 Döneminde Anayasa'nın 81'inci Maddesine Uygun Biçimde Ant İçmeden Aralıksız Olarak Genel Kurulun 212 Birleşimine Katılmamasına Bağlı Devamsızlığı Nedeniyle Anayasa'nın 84'üncü ve İç Tüzük'ün 138'inci Maddeleri Uyarınca Gerekli Değerlendirmenin Yapılması İçin Başkanlık Divanının 20/07/2017 Tarihli ve 41 Numaralı Kararı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Tezkeresi (3/1171) ile Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu'nun görüşmeleri 10/1/2018 günü saat 18.40'ta tamamlanmıştı.
Sayın milletvekilleri, üye tam sayısının salt çoğunluğunun tespit edilmesi için yapacağımız açık oylamada Komisyon raporunun kabul edilerek üyeliğin düşmesi için 276 oyu arayacağız. Kabul oyunun 276'nın altında olması durumunda Komisyon raporu kabul edilmemiş ve milletvekilliği düşmemiş olacaktır.
Şimdi, yapacağımız açık oylamanın şekli hakkında Genel Kurulun kararını alacağım.
Açık oylamanın elektronik oylama cihazıyla yapılmasını oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.
Sayın milletvekilleri, oylama için üç dakika süre vereceğim.
Bu süre içinde sisteme giremeyen üyelerin teknik personelden yardım istemelerini, bu yardıma rağmen de sisteme giremeyen üyelerin oy pusulalarını oylama için öngörülen üç dakikalık süre içinde Başkanlığa ulaştırmalarını rica ediyorum.
Ayrıca, vekâleten oy kullanacak sayın bakanlar var ise hangi bakana vekâleten oy kullandığını, oyunun rengini ve kendisinin ad ve soyadı ile imzasını da taşıyan oy pusulasını yine oylama için öngörülen üç dakikalık süre içerisinde Başkanlığa ulaştırmalarını rica ediyorum ve oylama işlemini başlatıyorum...
Oy Sayısı : 324
Kabul : 302
Ret : 22 (...)
Bu sonuca göre Komisyon Raporu kabul edilmiştir.
Böylece Ağrı Milletvekili Leyla Zana'nın Milletvekilliği düşmüştür..."
Bkz. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 48, 11.01.2018, s. 50-51.

[650] ÖZBUDUN (2017), s. 280; ONAR (1997), s. 440.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler katologunu daha da genişletmiştir. Anayasa'nın "Üyelikle bağdaşmayan işler" başlıklı 82. maddesi şöyledir:

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.*
>
> *Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı Resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. (Mülga ikinci cümle: 21/1/2017-6771/16 md.) (...)*
>
> *Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir."*

Anayasa'nın söz konusu hükmü yanında, 31.10.1984 tarih ve 3069 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun" adıyla özel bir kanun çıkarılmıştır. Buna göre, milletvekillerinin belirtilen görevleri kabul etmeleri yasaklanmaktadır. Ancak milletvekillerinin yürütme organı dâhilinde bir görevi sürdürmeleri 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliğin yürürlüğe girmesi sonucu artık mümkün olmadığından, Anayasa'nın 82. maddesinin 2. fıkrasında yer alan *"Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır."* ifadesi Anayasa metninden çıkarılmıştır.

6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklik öncesinde, Anayasa'nın 82. maddesinin 2. fıkrası şöyle düzenlenmişti;

> *"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı Resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır."*

Bu durumda milletvekilinin, denetlediği yürütme organının etkisine girmesini önlemek üzere, yürütme tarafından görevlendirilmesi yasaklanmış, ancak buna rağmen istisna da getirilmişti. Bu konuda izin verme yetkisi TBMM'ye verilerek, yürütme organının etkisine girme ihtimali ortadan kaldırılmış olmaktaydı. Dolayısıyla TBMM üyeleri, çeşitli toplantılara katılmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirildiklerinde, TBMM Başkanlığına Başbakanlık

tezkereleri sunulması gerekmekteydi.[651] Ancak 2017 Anayasa değişikliği öncesi uygulamada 2000'li yılların başlarından itibaren TBMM Başkanlığına bu tür tezkereler gelmemeye başlamıştır. Bunun muhtemel sebebi ise, TBMM'den, üyesini görevlendirme izni istenmesinin sadece bir "harcırah sorunu" olarak görülmesi ve bütçe teknikleri içinde "harcırahların izin alınmadan ödenmesi" yönteminin bulunmuş olmasıdır.[652] Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği yapılana kadar bu tür tezkerelerin oluşan yeni teamül gereği, TBMM'ye sunulmadığını söylemek mümkündür. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile artık istisna duruma son verilmiş ve yalnızca *"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı Resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler"* ifadesine yer verilmiştir. Bu doğrultuda, yürütme organının önerisi üzerine milletvekillerinin belirli bir konuda görevlendirilmeleri konusunda TBMM Genel Kurulunun bir karar alması artık mümkün olmayacaktır.

Anayasa'nın 84. maddesinde belirtilen yasaklardan dolayı TBMM üyeliğine son verilebilmesi, yine Anayasa'nın 84. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen koşullar çerçevesinde TBMM Genel Kurulunun alacağı karara bağlıdır. İçtüzüğün 137. maddesi, bu konuya ilişkin süreci düzenleme altına almaktadır. Öncelikle, Anayasa'nın 82. maddesinde ve 3069 sayılı Kanunda milletvekilliği ile bağdaşmayacağı belirtilen bir görev veya hizmeti "sürdürmekte ısrar eden" üyelerin durumu, Başkanlık Divanı tarafından incelenmekte ve bunun sonucu Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona gönderilmektedir. Yani, Anayasa ve İçtüzükte belirtilen usulün işletilebilmesi için, söz konusu faaliyetin Anayasa'nın 82. maddesinde "sürdürmekte ısrar etme" yoğunluğunda bulunması gerekir. Bunun üzerine Karma Komisyon, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki usullere göre

---

651 *" 9.- Birleşmiş Milletler Teşkilâtının XX nci Genel Kurul toplantısına katılmaları uygun görülen İzmir Milletvekili Settar İksel, Manisa Milletvekili Ertuğrul Akça ve Rize Milletvekili Erol Yılmaz Akçal haklarında* Başbakanlık *tezkeresi (3/11)* .

BAŞKAN — Tezkereyi okutuyorum, efendim.

Millet Meclisi Başkanlığına

ilgi :

Birleşmiş Milletler Teşkilâtının XX nci Genel Kurul gündemine Kıbrıs meselesinin de ithal edilmiş bulunması dolayısiyle konunun Genel Kurulda görüşülmesi sırasında izmir Milletvekili Settar İksel, Manisa Milletvekili Ertuğrul Akça ve Rize Milletvekili Erol Yılmaz Akçal'ın katılmaları Bakanlar Kurulunca uygun görülmüştür.

Anayasamızın 78 nci maddesi uyarınca gerekli kararın alınmasına delâlet buyurulmasını arz ederim.

Başbakan

Süleyman Demirel

BAŞKAN — Muhterem arkadaşlar, Manisa Milletvekili Ertuğrul Akça, izmir Milletvekili Settar İksel ve Rize Milletvekili Erol Yılmaz Akçal'ın Anayasanın 78 nci maddesi gereğince, almış oldukları bu görevin Yüce Meclisçe tasvibi lâzımdır. Bu görevin deruhde edilişini kabul edenler... Kabul etmiyenler... Kabul edilmiştir, efendim...". Bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 2 (13), Yasama Yılı: 1, Cilt: 1, Birleşim: 13, Toplantı: 1, 22.11.1965, s. 363. Bu konudaki teamül ve uygulamadaki kapsamlı örnekler için ayrıca bkz. BAKIRCI (2015), s. 127-134.

652 BAKIRCI (2015), s. 130.

durumu incelemekte ve bir rapor hazırlamaktadır. Bu rapor, TBMM Genel Kurulunda görüşülerek, "gizli oyla" karara bağlanmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında ise, TBMM Genel Kurulunun milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden TBMM üyeleri hakkında aldığı karara rastlanmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu husus, 1994 yılında yerel yönetim organlarına aday olan ve seçilen milletvekilleri konusunda gündeme gelmiştir.[653] Bu çerçevede, 19. Yasama döneminde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na aday olan Bedrettin Dalan ve İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na aday olan Işın Çelebi'nin milletvekilliğinden "istifa" talepleri TBMM Genel Kurulu tarafından reddedilmiştir. Ancak Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı kazanan dönemin Ankara milletvekili İ. Melih Gökçek hakkında TBMM Başkanlık Divanı tarafından İçtüzüğün 137. maddesine göre hazırlanan raporda, İ. Melih Gökçek'in durumunun milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir işi kabul etme konusunda bulunmadığını, Karma Komisyonun Meclis Başkanlığına sunduğu 02.05.1994 tarih ve 192 Karar numaralı raporuna göre de, başka bir işleme gerek kalmaksızın İ. Melih Gökçek'in milletvekilliğinin kendiliğinden düşmüş olduğu ifade edilmiştir. Bunun sonucunda TBMM Genel Kurulunda karar alma usulüne başvurulmamıştır.[654]

B. TBMM'nin Yürütme Organı ile İlişkileri ve Askeri Faaliyetler Çerçevesinde Aldığı Kararlar

Yasama ile yürütme organlarının işlem tesis etme yetkileri "kuvvetler ayrılığı" ilkesi uyarınca yetki ve görev ayrılığına dayanır. Ancak hükümet sisteminin özelliğinden kaynak bulan bir sonuç olarak kimi durumlarda organların birlikte işlem yapma durumu ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan, parlamenter hükümet sistemi, yürütmenin yasama organından kaynaklanması sebebiyle pek çok konuda yasama ile yürütme organlarının birlikte çalışma prensibine dayanmaktadır. Denge ve işbirliğini esas alan parlamenter sistem, Epstein tarafından geliştirilen ve kabul gören

---

[653] 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"'un 17. maddesinde, 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı kanunla yapılan değişiklikle, milletveklillerine istifa etmeden mahalli idarelerin seçimlerinde aday olabilme ve seçilmeleri durumunda belirtilen süre içinde tercihte bulunmalarını hakkında hükümler getirilmiştir. Söz konusu madde şöyledir:
"Milletvekilleri, belediye başkanları, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile muhtarlar mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler. Milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği ile muhtarlık bir şahıs uhdesinde birleşemez. Bu görevlerin birisinde bulunanlardan bir diğerine seçilenler, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih haklarını kullanırlar. Bu süre içinde tercih haklarını kullanmayanlar seçildikleri yeni görevi reddetmiş sayılırlar.". Bkz. **Resmi Gazete Tarih-Sayı**: 18.01.1984-18285.

[654] **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 4, Cilt: 65, 08.09.1994, s. 313-323.

tanıma göre, *"yürütmenin, yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi"*dir.[655]

Parlamenter sistem bu yönüyle, yasama ile yürütme organlarının işleyişinde kuvvetlerin yumuşak biçimde ayrıldığı bir rejimdir.[656] Hükümet etme faaliyetinin yerine getirilmesinde, iki başlı yürütmenin siyasi kanadını oluşturan Bakanlar Kurulunun kolektif ve Bakanların bireysel olarak parlamentonun güvenine dayanması sebebiyle bir takım sonuçlar doğurmaktadır ki[657] bu ilişkiye "siyasi sorumluluk" adı verilmektedir. Parlamentonun yapacağı oylamayla siyasi sorumluluk mekanizmasının işletilmesine bağlı olarak karar alınmaktadır. Siyasi sorumluluk karşısında yürütme organın denge aracı ise "fesih" kurumu ile karşılık bulmaktadır.[658]

Türkiye'de uygulama bulan parlamenter hükümet sistemi, 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle son bulmuş ve buna bağlı olarak "siyasi sorumluluk" kurumu ve onun mekanizmalarının işleyişi de sona ermiştir. Bu doğrultuda, Anayasa'da düzenleme altına alınan "güvenoylaması", gensoru gibi birlikte çalışma modeline dayalı "siyasi denetim araçları"na ilişkin hükümler de kaldırılmıştır. Ancak yasama ile yürütme organlarının birlikte işlem tesisine dayalı kimi hususlar ise Anayasal dayanakları itibariyle varlığını korumaktadır. Nitekim ilk olarak "olağanüstü hal ilanının onaylanması" buna örnek teşkil etmektedir. İstisnai bir yönetim usulü olarak, yürütme organının aciliyet gerektiren konularda aldığı karar TBMM'ye sunulmakta ve TBMM'nin alacağı kararlar ile bu istisnai işleyiş ya kabul edilerek meşruiyete kavuşturulmakta ya da reddedilerek bunun işleyişine son verilmektedir.

Olağanüstü hal bakımından, yasama ile yürütme organlarının ilişkilerinin parlamento kararlarındaki önemi iki aşamada ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, Anayasa'nın 8. maddesine göre, yürütme yetkisi ve görevini kullanan Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü halin ilan edilmesi ve bu kararın Anayasa'nın 119. maddesinin 2. fıkrası uyarınca TBMM tarafından kabul veya reddedilmesi sonucunu doğuracak "onaya sunma" işleminin gerçekleştirilmesidir. İkinci olarak ise TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilecek olağanüstü hal yönetim usulünde çıkarılacak

---

[655] LIJPHART (1995), s. 62; Leon D. EPSTEIN (1968) "Parliamentary Government", **İnternational Encyclopedia of the Social Sciences** (ed. David L. Sills), The Macmillan Company and The Free Press, Volume 11, s. 419-425'ten akt. ONAR (2007), s. 92.

[656] Bahri SAVCI (1959), "Teşrii-İcra Münasebetleri Meselesinin Tartışılmasından Ortaya Çıkan Gerçekler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** Cilt: 14, Sayı: 2, s. 212-213. Bu konuda ayrıca bkz. Bülent YÜCEL (2009), **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara.

[657] İlhan ARSEL (1951), "İngiliz Tarihinde Menşei ve Tarihçesi Bakımından Vekillerin Siyasi Mesuliyetleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1-4, s. 411; Kaare STRØM (1990), **Minority Government and Majority Rule**, Cambridge University Press, Cambridge, s. 4.

[658] GÜNEŞ (1956), s. 86-93; Ergun ÖZBUDUN (1962) **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 2-13; ÇAĞLAR (1989), s. 272-273; B. MIRKINE-GUETZEVITCH (1938), **Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller** (Çev. Ali Rıza Türel), Hapishane Matbaası, Ankara, s. 23-26; KABOĞLU (2018), s. 136-142; KUBALI (1971), s. 374-381

“olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri”nin yine Anayasa’nın 119. maddesinin 6 ve 7. fıkraları gereğince TBMM'nin onayına sunularak bu tedbirlerin kanunlaşması, yani TBMM’nin “onayına sunulması” işlemidir.

Olağanüstü hal, Anayasa’nın 119. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilmektedir. 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesinde ise bu yetki Anayasa’nın 119 ila 122. maddelerinde yer alan hükümler doğrultusunda, “Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu” tarafından kullanılmaktaydı. 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Anayasa’nın “III. Olağanüstü yönetim usulleri” üst başlığını taşıyan 119. maddesi “III. Olağanüstü hal yönetimi” olarak değiştirilmiş ve madde kapsamında yer alan hükümlerde de kapsamlı değişikliğe gidilmiştir. Öncelikle olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halini kapsayan “olağanüstü yönetim usulleri” başlığı “olağanüstü hal yönetimi” başlığı altında tek bir maddede toplanmıştır. Sıkıyönetimin düzenlendiği 122. madde ilga edilmiş; sıkıyönetim usulüne son verilerek, sıkıyönetim ilanını gerektirecek haller ise Anayasa’nın değişiklik sonrası 119. maddesi altında toplanarak bu koşullarda artık “olağanüstü hal” ilan edilmesi yolu düzenleme altına alınmıştır.

Anayasa değişikliğiyle, Anayasa’nın yalnızca 119. maddesinde düzenleme altına alınan olağanüstü hale ilişkin hükümlerin, parlamento kararları bakımından önem arz eden ilk dört fıkrası şöyledir:

> *“Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabiî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.*
>
> *Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.*
>
> *Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.*
>
> *Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz…”*

Söz konusu hükümler uyarınca, olağanüstü hal ilanına karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına ait iken; ilan edilen olağanüstü hali “onaylama”, “süresini uzatma” veya bunu “kaldırma” yetkisi ise Cumhurbaşkanına ait bir yetki olmayıp, bu yetki münhasıran TBMM’ye

aittir.[659] Cumhurbaşkanı tarafından alınan olağanüstü hal ilanı kararı, Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu karar TBMM'nin onayına sunulur. Ancak TBMM tatilde veya ara verme evresinde ise derhal toplantıya çağrılır. Ayrıca Cumhurbaşkanının olağanüstü halin uzatılması veya kaldırılmasını TBMM'den talep etmesi durumunda, TBMM bu konudaki iradesini "parlamento kararı" ile açıklayacaktır. En fazla altı ay süreyle ilan edilebilecek olağanüstü hal, TBMM tarafından her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatılabilir veya kaldırabilir. Anayasa'da olağanüstü halin kaç defa uzatılacağı konusunda bir sınırlama öngörülmediği için, TBMM, Cumhurbaşkanından gelecek bu yöndeki istemi değerlendirerek karar verecektir. TBMM'nin "onaya sunma" sonucu yaptığı bu işlem bir "parlamento kararı"dır. Bu karar Resmi Gazete'de yayımlanır. Ancak olağanüstü halin devam edip etmeyeceğine TBMM karar vereceği için, bu kararın TBMM'de yapılacak oylamayla derhal sonuçlandırılması gerekmektedir.[660]

TBMM, Cumhurbaşkanının aldığı olağanüstü hal ilanı kararını aynen ya da süresini değiştirerek onaylayabilir. Bununla birlikte, TBMM olağanüstü hal ilanı kararını kaldırma yetkisine de sahiptir. Hatta TBMM, Cumhurbaşkanının öngördüğü olağanüstü hal süresini kısaltarak ya da olağanüstü hal bölgesini daraltarak ilan kararını onaylayabilir. Ancak TBMM'nin, olağanüstü hali Cumhurbaşkanının öngördüğünden daha uzun bir süre ya da daha geniş bir alan için kabul edememesi gerekir.[661]

Cumhurbaşkanının, olağanüstü hal ilanına ilişkin kararının Resmi Gazete'de yayımlamasıyla olağanüstü hal rejimi yürürlüğe girer ve sonuçlarını doğurur. TBMM'nin ilan kararını onaylama yetkisi olağanüstü hal ilanı kararının ne oluşumuna ne de yürürlüğe girmesine etki etmektedir. TBMM'nin, ilan kararını onaylaması ile birlikte Cumhurbaşkanı tarafından verilen kararın hukuki varlığı sona ermekte ve "TBMM kararı" biçimini almaktadır.[662] 23.06.1989 tarih ve 40 sayılı Başkanlık Divanı Kararı'na dayalı olarak "Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divan Kararları Hakkında Yönetmelik"'in 3. maddesi uyarınca, olağanüstü hal ilanının onanması ve uzatılmasına ilişkin TBMM kararları, Resmi Gazete'de yayımlanmak zorunda olan kararlar arasında yer almaktadır.

---

[659] Yılmaz ALİEFENDİOĞLU (1992), "Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 9, s. 428-430.
[660] Selin ESEN (2008), **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 184.
[661] ESEN (2008), s.185.
[662] ESEN (2008), s. 186.

6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı sonucu Anayasa'nın 121 ve 122. maddelerinde yer verilen KHK çıkarma yetkisi de son bulmuştur. Ancak hemen hatırlatmak gerekir ki, Anayasa değişikliği öncesi evrede, olağan dönem KHK'ları ile olağanüstü yönetim usullerinde çıkarılan KHK'lar arasında bu işlemlerin adları dışında hiçbir benzer yan bulunmamaktaydı.[663] Şu durumda Anayasa'nın yürürlüğe giren 119. maddesi uyarınca, artık Cumhurbaşkanı tarafından "olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" çıkarılabilecektir. Zira olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde çıkarılabilen KHK'lar, KHK çıkarma yetkisinin son bulmasıyla yerini Anayasa'nın 119. maddesinin 6. fıkrası uyarınca artık "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile düzenleme yapmaya bırakmıştır.

TBMM İçtüzüğünün 128. maddesi uyarınca, olağanüstü hal döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM tarafından onaylanacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, üç ay içinde TBMM'de öncelikle görüşülür ve karara bağlanır. Söz konusu kararnameler bir ay içinde komisyonlarda görüşülmediği takdirde, TBMM Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınır. Genel Kurul, geriye kalan iki ay içinde bu kararnameler hakkında karar verir. Üç ay içinde görüşülüp karara bağlanamayan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri "kendiliğinden" yürürlükten kalkar.

TBMM söz konusu onay işlemini "parlamento kararı" ile değil, "kanun" yoluyla gerçekleştirmektedir.[664] Nitekim uygulama ve Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir.[665] Ancak bu konuda öğretide bu işlemin "kanun" ile değil, "parlamento kararı" ile yapılması gerektiği de savunulmaktadır.[666] Gözler, bu evrede çıkarılan kararnamelerin reddedilmesi ya da kabul edilmesine dair işlemi, TBMM'nin yürütme organı ile ilişkileri arasında yer alması sebebiyle, bu nitelikte işlemlerin "kanun" ile değil "parlamento kararı" ile yapılması gerektiğini savunmaktadır.[667] Benzer biçimde Eroğul da, olağanüstü hal kararnamelerini "maddi anlamda yürütme işlemi" olarak görmektedir. Yürütmenin siyasi denetiminin, TBMM tarafından yapılması sebebiyle buradaki onay işleminin bir siyasi denetim aracı olduğunu ve bu siyasi denetim aracının da yalnızca "parlamento kararı" ile kullanılabileceğini belirtmektedir. Ayrıca Eroğul bu kararnameleri kanun kuvvetinde görmediğinden ve bunların TBMM tarafından değiştirilerek

---

[663] Cem EROĞUL (1999), "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 54 Sayı: 4 s. 38.

[664] Necmi YÜZBAŞIOĞLU (1996), **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Basım, İstanbul, s. 188.

[665] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1991/6, Karar 1991/20, Karar Tarihi: 03.07.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 08.03.1992-21165.

[666] ESEN (2008), s. 186 vd.; Ergun ÖZBUDUN (1985) "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 2, s. 235

[667] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 950-965.

onanamaması sebebiyle, bunların "kanun" ile değil "parlamento kararı" biçiminde yapılması gerektiğini ileri sürmektedir.[668]

Olağanüstü hal ilanının onaylanmasına ilişkin kararın denetimi de önem taşıyan bir diğer husustur.[669] TBMM'nin Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilen olağanüstü hal kararını onaylaması "parlamento kararı" biçiminde yaptığı bir işlemdir. Çünkü Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilen olağanüstü hal bir "idari işlem" olmakla birlikte idari yargının denetim alanında görülebilir. Ancak bu işlemin TBMM tarafından onanması ile birlikte artık bir idari işlemden değil, "yasama işlemi"nden söz etmek gerekecektir. TBMM'nin olağanüstü halin uzatılmasına ya da kaldırılmasına ilişkin işlemleri de yine parlamento kararıyla yapılmaktadır. Bu kararların Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenip denetlenmeyeceği önemli bir husustur. Nitekim Anayasa'da açıkça denetime tabi olduğu belirtilen parlamento kararları dışındaki parlamento kararlarının hukuken denetlenip denetlenmeyeceği önemli bir meseledir. Anayasa Mahkemesi bir hukuki işlemi denetlerken o işleme verilen ad ile kendisini bağlı görmeksizin denetim yapmaktadır.[670] Örneğin Anayasa Mahkemesi olağanüstü yönetim usullerinde çıkarılan KHK'lar hakkında denetim gerçekleştirirken, yasama ve yürütme organları tarafından kabul edilen düzenleyici işlemin hukuki nitelendirilmesi veya adı ile kendisini bağlı görmemekte, hukuki niteliğini değerlendirmeyi kendisi yapmaktadır. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi'nin 10.01.1991 tarihli kararı dikkate değer olup, Anayasa Mahkemesi bu kararda şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

> *"...Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz..."*.[671]

Olağanüstü hal ilanı kararının onanması, uzatılması ve kaldırılması da bu tür kararlar arasında yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından geliştirilen "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadı bu konudaki denetim açığını gidermeye yönelik bir içtihat olarak yargısal denetimin gerçekleştirilmesine imkân sağlamaktadır.[672]

---

[668] EROĞUL (1999), s. 40-43.

[669] 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikle, olağanüstü yönetim usüllerinden "sıkıyönetim" kaldırılmıştır. Sıkıyönetim ilanı kararı, "olağanüstü hal ilanı" kararında olduğu gibi Anayasa yargısı denetimi dışındadır. Danıştay da "sıkıyönetim ilanı"na ilişkin bir Bakanlar Kurulu kararına karşı açılan iptal davası hakkında (Danıştay DDK, Esas 1970/442, Karar 1970/445, Karar Tarihi: 05.07.1970) görev yönünden red kararı vermiştir. Bkz. GÜNDAY (2017), 327-328.

[670] ESEN (2008), s. 274-276.

[671] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/25, Karar 1991/1, Karar Tarihi: 10.01.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 05.03.1992-21162.

[672] *"... Yasama Meclislerince Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekmekte ve bu açıdan*

Olağanüstü hal rejimi bakımından son olarak Türkiye'deki uygulamaya da temas etmek gerekmektedir. Türkiye'de 20 Temmuz 2016 tarihinde, *"Anayasanın 120'nci maddesi ile 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre"* ülke genelinde olağanüstü hal ilan edilmiş ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca alınan bu karar 21.07.2016 tarih ve 1116 sayılı TBMM Kararıyla onaylanmıştır.[673] Olağanüstü hal evresinde 36 adet olağanüstü hal KHK'sı çıkarılmıştır. 20 Temmuz 2016'da ilan edilen ve üçer ay aralıklarla yedi kez uzatılan olağanüstü hal, 19 Temmuz 2018 gecesi 01.00 itibariyle son bulmuştur. TBMM'de yapılan görüşmeler neticesinde olağanüstü hal; 19 Ekim 2016, 19 Ocak 2017, 19 Nisan 2017, 19 Temmuz 2017, 19 Ekim 2017, 19 Ocak 2018 ve son olarak 19 Nisan 2018 olmak üzere yedi kez uzatılmıştır.[674]

Bu dönemde çıkarılan KHK'ların bir kısmı kamu görevinden çıkarma veya kamu görevinden çıkarılanların göreve iadesi şeklinde iken bir kısmı ise adeta parlamentonun yetkilerinin devri olarak kabul edilebilecek norm koyma faaliyetine karşılık gelen işlemler niteliğindedir. Dolayısıyla bu süreçte parlamento pasif bir işlemler ve işlevler düzenine indirgenerek, yoğun bir torba KHK'lar uygulaması gerçekleştirilmiş; olağanüstü hal, her seferinde çok kısa görüşmeler sonrasında bir parlamento kararı ile uzatılmıştır.[675] Bu KHK'ların Anayasa'ya aykırılıkları sebebiyle Anayasa Mahkemesi'nde açılan iptal davasında ise Anayasa Mahkemesi, bu işlemlerin Anayasa'nın 148. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen denetim yasağı alanında bulunan işlemlerden olduğu gerekçesiyle "yetkisizlik nedeniyle red" kararı vererek bunları denetlemekten kaçınmıştır.[676] Söz konusu Olağanüstü Hal KHK'ları, daha sonra TBMM

---

yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasa'ca denetime bağlı tutulan işlemlerle eş değerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa onun da denetime bağlı tutulmasında zorunluluk vardır...". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/31, Karar 1990/24, Karar Tarihi: 24. 09. 1990, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.01.1991-20763.

673 *"ÜLKE GENELİNDE OLAĞANÜSTÜ HAL İLANINA DAİR KARAR*

Karar No. 1116 Karar Tarihi: 21.07.2016

Anayasanın 120'nci maddesi ile 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre, ülke genelinde 21.07.2016 Perşembe günü saat 01.00'dan itibaren doksan gün süreyle olağanüstü hal ilan edilmesi hakkında Bakanlar Kurulunca 20.07.2016 tarihinde alınan Karar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 21.07.2016 tarihli 117'nci Birleşiminde onaylanmıştır."

21.07.2016 tarih ve 1116 sayılı Ülke Genelinde Olağanüstü Hal İlanına Dair Karar, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 117, 21.07.2016, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.07.2016-29778.

674 https://www.ntv.com.tr/turkiye/son-dakika-ohal-sona-erdi,Ku1gsKKpIEK4WoOhqc9U1w (24.10.2018).

675 *"OLAĞANÜSTÜ HALİN UZATILMASINA DAİR KARAR*

Karar No. 1182 Karar Tarihi: 18.04.2018

Anayasanın 120'nci maddesi ile 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre, ülke genelinde devam etmekte olan olağanüstü halin, 19.04.2018 Perşembe günü saat 01.00'dan geçerli olmak üzere 3 ay süre ile uzatılması hakkında Bakanlar Kurulunca 17.04.2018 tarihinde alınan Karar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.04.2018 tarihli 87'nci Birleşiminde onaylanmıştır."

18.04.2018 tarih ve 1182 sayılı Olağanüstü Halin Uzatılmasına Dair Karar, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 87, 18.04.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.04.2018-30395 (Mükerrer).

676 **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2016/166, Karar 2016/159, Karar Tarihi: 12.10.2016, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.11.2016-29878.

tarafından kanun ile kabul edilmiş veya değiştirilerek kabul edilmiş ve 08.03.2018 tarih 30354 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmış, Anayasa Mahkemesi bu davaların tamamını reddetmiştir.[677] Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi daha önce çeşitli unsurları itibariyle denetim yetkisini kullandığı Olağanüstü Hal KHK'ları hakkında, bu defa denetim yetkisini kullanmaktan kaçınmıştır.[678]

Yasama ile yürütme ilişkileri çerçevesinde ikinci olarak, yürütme organından gelen talepler doğrultusunda kabul edilebilecek diğer parlamento kararları ise "savaş ilanı", "yurt dışına asker gönderme" veya "asker kabul etme" kararlarıdır. Bu kararlar, Cumhurbaşkanlığından gönderilecek bir tezkere üzerine işleyecek usulle karara bağlanacaktır. 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik öncesinde, birlikte çalışma modelinin uygulandığı parlamenter sistemde bu kararların alınmasında, teklif, görüşme ve karar safhasına Bakanlar Kurulunun katılımı mümkün olmaktaydı. Ancak değişiklikle birlikte yürütme organına ilişkin bu hükümler son bulmuştur.[679]

Şu durumda, bu kararlar Cumhurbaşkanı" tarafından sunulacak "Cumhurbaşkanlığı tezkeresi"ne dayalı olarak alınacaktır. Bu parlamento kararlarına 27. Yasama döneminden iki örnek gösterilebilir. Bunlardan ilki, "silahlı kuvvetlerin kullanımına ilişkin" 02.10.2018 tarih ve

---

677 *"... 18. Öte yandan dava dilekçesinde yer alan diğer Anayasa'ya aykırılık iddialarının Kanun'un şekil bakımından denetimini gerektirmesi, bu denetimin ise son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususuyla sınırlı olması nedeniyle söz konusu aykırılık iddialarının incelenmesi Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi kapsamı dışında kalmaktadır.*
19. Açıklanan nedenlerle, son oylamasının Anayasa'da öngörülen çoğunlukla yapıldığı açık olan Kanun, Anayasa'nın 148. maddesine aykırı değildir. Şekil bakımından iptal talebinin reddi gerekir…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2018/34, Karar 2018/61, Karar Tarihi: 31.05.2018, R.G. Tarih-Sayı: 30.06.2018 – 30464 (2. mükerrer); **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas: 2018/38, Karar: 2018/615, Karar Tarihi: 31.05.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 30.06.2018-30464 (2. mükerrer).

678 Anayasa Mahkemesi'nin bu tutumu öğretide yargı organının "kendi kendini sınırlaması (*judicial self-restraint*)" olarak kavramsallaştırılan duruma örnek gösterilebilir. Gören, bu kavramın Anayasa tarafından yaratılmış ve onun tarafından sınırlanmış alanda serbest politika yapmaktan çekinmek anlamına geldiğini ifade etmektedir. Bkz. Zafer GÖREN (2018), **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 289. Bu konuda ayrıca bkz. ÖZBUDUN (2017), s. 434-436; ÇAĞLAR (1989), s. 177-179; Bakır ÇAĞLAR (1986), "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri, Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 3, s. 139-146; Yılmaz ALİEFENDİOĞLU (1996), **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 168; Yusuf Şevki HAKYEMEZ (2007), "Anayasa Mahkemelerinin Geleneksel İşlevi Bağlamında Günümüzde Ortaya Çıkan İki Sorun: Yerindelik Denetimi Tartışmaları ve Ulusalüstü Örgüte Üye Devletlerdeki Anayasa Yargısının Konu Bakımından Sınırlandırılması", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 24, s. 535-546; ERGÜL (2007), s. 142; Nihan Yancı ÖZALP (2018), **Türkiye'de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesi'nin Yargısal Yorumu**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 57-60; Taylan BARIN (2016), **Anayasa Yargısının Demokratik Meşruiyeti**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 223-226; Ece GÖZTEPE (2008), "Muhakeme Etmek Ya Da Karar Vermek: Anayasa Mahkemesi'nin "367 Kararı" İçin Kavramsal Bir Çerçeve Denemesi", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 346-350.

679 Örneğin, 1 Mart 2003 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek reddedilen Irak'a asker gönderilmesini içeren "Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak'a Gönderilmesine; Bu Kuvvetlerin Gerektiğinde Belirlenecek Esaslar Dairesinde Kullanılmasına Ve Muhtemel Bir Askeri Harekât Çerçevesinde Yabancı Silahlı Kuvvetlere Mensup Hava Unsurlarının Türk Hava Sahasını Türk Makamları Tarafından Belirlenecek Esaslara Ve Kurallara Göre Kullanmaları İçin Gerekli Düzenlemelerin Yapılmasına, Anayasanın 92 nci Maddesi Uyarınca 6 Ay Süreyle İzin Verilmesine Dair Karar". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 51, Cilt: 8, 20.03.2003, s. 302-305. https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar763.html (24.04.2018).

1198 sayılı TBMM kararı[680]; ikincisi ise "silahlı kuvvetlerin kullanımına ilişkin" 03.10.2018 tarih ve 1199 sayılı TBMM kararıdır.[681]

Anayasa'nın "Savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme" başlığını taşıyan 92. maddesine göre;

> *"Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.*
>
> *Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir."*

Anayasa'nın bu hükmünden hareketle, TBMM İçtüzüğünün "Savaş Hali İlanı ve Silahlı Kuvvetlerle İlgili Kararlar" başlığını taşıyan dördüncü bölümünde, TBMM tarafından "savaş ilanı" ve "silahlı kuvvet gönderilmesi veya kabulü" kararlarının alınabilmesi için, söz konusu karara dayanak istemin Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulması gerekmektedir. Nitekim bu hükümler TBMM İçtüzüğünün 129 ve 130. maddelerinde şöyle düzenlenmiştir:

> *"Savaş hali ilanı*
>
> *MADDE 129- Anayasanın 92 nci maddesinin birinci fıkrası gereğince, yabancı bir devlete karşı veyahut belli bir devleti hedef tutmayıp Türkiye için savaş hukukunun yürürlüğe girmesini gerektiren hallerde savaş hali ilanına,* ***Cumhurbaşkanının istemi üzerine*** *(vba), Türkiye Büyük Millet Meclisince karar verilir. Bu kararı Cumhurbaşkanı uygular.*
>
> *Ancak, Anayasanın 92 nci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen hallerde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir ve derhal Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırır.*
>
> *Silahlı kuvvet gönderilmesi veya kabulü*

---

[680] "Hudut, Şümul, Miktar Ve Zamanı Hükümetçe Takdir Ve Tespit Edilmek Üzere, Türk Silahlı Kuvvetlerinin, Birleşmiş Milletlerin Mali Ve Orta Afrika Cumhuriyeti'nde İcra Ettiği Harekât Ve Misyonlar Kapsamında Yurt Dışına Gönderilmesi Ve Hükümet Tarafından Verilecek İzin Ve Belirlenecek Esaslar Çerçevesinde Bu Kuvvetlerin Kullanılması İçin Hükümete Verilen İznin Süresinin Anayasanın 92'nci Maddesi Uyarınca 31.10.2018 Tarihinden İtibaren Bir Yıl Uzatılmasına Dair Karar". Bkz. 02.10.2018 tarih ve 1198 sayılı TBMM Kararı, **Resmi Gazete Tarih-Sayı**: 05.10.2018-30556, (Cumhurbaşkanlığına Yazılan Tezkere Tarih –No: 03.10.2018-361848).

[681] "Türkiye'nin Milli Güvenliğine Yönelik Ayrılıkçı Hareketler, Terör Tehdidi Ve Her Türlü Güvenlik Riskine Karşı Uluslararası Hukuk Çerçevesinde Gerekli Her Türlü Tedbiri Almak, Irak Ve Suriye'deki Tüm Terörist Örgütlerden Ülkemize Yönelebilecek Saldırıları Bertaraf Etmek Ve Kitlesel Göç Gibi Diğer Muhtemel Risklere Karşı Ulusal Güvenliğimizin İdame Ettirilmesini Sağlamak İçin Hudut, Şümul, Miktar Ve Zamanı Hükümetçe Takdir Ve Tayin Olunacak Şekilde, Gerektiğinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin Yabancı Ülkelere Gönderilmesi, Yabancı Silahlı Kuvvetlerin Türkiye'de Bulunması Ve Bu Kuvvetlerin Hükümetin Belirleyeceği Esaslara Göre Kullanılması İle Hükümet Tarafından Belirlenecek Esaslara Göre Gerekli Düzenlemelerin Yapılması İçin Anayasa'nın 92'nci Maddesi Uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisinin 02.10.2014 Tarihli Ve 1071 Sayılı Kararıyla Hükümete Verilen Ve Son Olarak 23.09.2017 Tarihli Ve 1162 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararıyla 30.10.2018 Tarihine Kadar Uzatılan İzin Süresinin 30.10.2018 Tarihinden İtibaren Bir Yıl Uzatılmasına Dair Karar". Bkz. 03.10.2018 tarih ve 1199 sayılı TBMM Kararı, **Resmi Gazete Tarih-Sayı**: 09.10.2018-30560, (Cumhurbaşkanlığına Yazılan Tezkere Tarih-No: 08.10.2018-363894).

MADDE 130- Anayasanın 92 nci maddesinin birinci fıkrası gereğince, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına belli bir süre için, ***Cumhurbaşkanının istemi üzerine*** *(vba), Türkiye Büyük Millet Meclisince izin verilir. Bu kararı Cumhurbaşkanı uygular."*

Buna göre, TBMM'nin bu konularda karar vermesi ancak Cumhurbaşkanının isteminin bulunmasına bağlı olup, TBMM'nin bu istem doğrultusunda karar vermesi halinde bu kararı uygulayacak olan yine Cumhurbaşkanı olacaktır.

C. TBMM'nin Çeşitli Mercilere Üye Seçimine İlişkin Kararlar

Kuvvetler ayrılığındaki katı yaklaşımın günümüzde önemli bir aşınmaya uğradığı ileri sürülerek, kuvvetlerin birlikte veya uyumlu çalışmalarına olanak sağlayan yöntemlerin geliştirilmesi ve organların kendi görev alanları dışına yönelik işlemlerde bulunmaları yoluna gidildiği görülmektedir. Esasen yasama ve yürütme organlarının klasik işlevlerinden kaynak bulan işlemleri, onların sınırlarını ortaya koyarken; bu organların istisnai olarak değerlendirilebilecek bir diğerinin çalışma düzenine dair işlem yapabilme yetkilerini gündeme getirmektedir.[682]

Parlamentonun çeşitli mercilere üye ataması da bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Genel oyla halk tarafından seçilen parlamentoların, halk adına çeşitli organ, kurum ve kuruluşlara üye seçmesi "demokratik meşruiyet"in güçlendirilmesi anlayışına dayandırılmaktadır.[683] Bununla birlikte, parlamentonun yapacağı seçim işleminin parlamentoda grubu bulunan siyasi partilerin etkisiyle işlerlik kazanacağı da göz önüne alındığında, siyasi partilerin mücadele alanının yalnızca seçimler yoluyla üyelerine pozisyon sağlamak düzeyinde kalmadığı sonucu da görülebilecektir. Nitekim TBMM Genel Kurulunun çeşitli mercilere üye seçmesi ve bu organlara seçilecek kişilerin üyelik kazanma girişimi, parlamento aracılığıyla bunu meşrulaştırmanın vasıtası olarak görülebilir.[684]

Bu anlamda, 1982 Anayasası'nın kabul edildiği ilk halinde sınırlı düzeyde olan bu yetkiler, Anayasa'da yapılan değişikliklerle genişletilmiş ve çeşitlendirilmiştir. TBMM'nin çeşitli mercilere başkan ve üye seçimi konusundaki kararları artık istisna veya diğer yetkiler olarak kabul edilecek tali yetkilerden olmayıp, Anayasa ve ilgili kanun hükümlerine göre TBMM'nin asli

---

[682] YÜCEL (2004), s. 14-15. Recai Galip OKANDAN (1966), **Umumî Âmme Hukuku**, İstanbul İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 655 vd.; İlhan AKİPEK (1938), "Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Âmil Olan Fikirler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1-2, s. 167 vd.; TEZİÇ (2018), s. 489-497; GÖZLER (2018), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 218-223; KABOĞLU (2018), s. 111 vd.;

[683] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunun teklifinde yer alan gerekçe için bkz. https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf (21.09.2018); 5982 Sayılı Kanun'un teklifinde yer alan gerekçe için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss497.pdf (21.09.2018).

[684] İBA (2017), Türk Anayasa Hukuku, s. 146-147.

"görev ve yetki"leri arasında yerini almıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hükümlerinin iptali istemiyle açılan davada, bu "görev ve yetki"nin Anayasallığını veya kaynağını Anayasa'dan alan "görev ve yetki" ilkesini vurgulayarak Kanun hükümlerinin iptali yönünde karar vermiştir.[685] Bunun üzerine, 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle Anayasa'nın 74. maddesine eklenen 3, 4 ve 5. fıkralar uyarınca "TBMM'nin görev ve yetkileri" arasında sayılarak Anayasal dayanağa kavuşturulmuştur.

TBMM'nin bu konudaki yetki alanı genişletilerek, yargı organı bakımından "yargının demokratik meşruiyeti"ni sağlamak düşüncesiyle, TBMM'ye "yargı organları"na üye seçme yetkisi verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne (07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun-AY. m. 148) ve Hakimler ve Savcılar Kurulu'na (07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun-AY. m. 159; 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun-AY. m. 159), TBMM Genel Kurulu tarafından üye seçilmesi mümkün hale getirilmiştir.

TBMM'nin Sayıştay'a üye seçme yetkisi ise doğrudan Anayasa ile değil, Anayasa'nın 160. maddesinin 4. fıkrasından hareketle, 03.12.2010 tarih ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu ile düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile malları ve sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak gerçekleştirilecek denetim TBMM adına gerçekleştirileceğinden, bu anlamda organik olarak Sayıştay Başkan ve üyelerinin de TBMM tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Benzer biçimde, TBMM'nin çeşitli "idari organlar"a üye seçme görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerin temelinde ise söz konusu kurum ve kuruluşların TBMM ile öngörülen organik ilişkisi ve TBMM adına denetim yetkisi yer almaktadır. Ancak bu yetkilerin bir kısmı Anayasa ile bir kısmı ise ilgili organların kuruluş kanunlarında yapılan düzenlemelerle getirilmiştir. Kamu Başdenetçisi (07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun-AY. m. 74); Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyeleri[686] (21.06.2005 tarih ve 5370 sayılı Kanun-AY. m. 133)

---

685 *"... Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.*
Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2006/140, Karar 2008/185, Karar Tarihi: 25.12.2008, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.04.2009-27190.

686 " *RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU ÜYELİKLERİ İÇİN YAPILAN SEÇİME DAİR KARAR*
Karar No. 1164 Karar Tarihi: 16.10.2017

ve Kişisel Verileri Koruma Kurulu'nun beş üyesi (24.03.2016 tarih ve 6698 sayılı Kanun) TBMM Genel Kurulu tarafından yapılan oylama ile seçilmektedir.

TBMM'ye verilen bu yetkiler, TBMM Genel Kurulu tarafından bir oylama neticesinde alınan kararlar olduğundan ve parlamento kararlarının "bireysel ve sübjektif işlem" niteliğine de uygunluk sergilediğinden, bu işlemlerin parlamento kararı oldukları söylenebilir. Organik ölçütten hareketle, TBMM tarafından yapılan bir işlem, maddi açıdan idari işleme benzeyip, bireysel, somut ve sübjektif bir duruma ilişkin olsa bile, bu işlem bir idari işlem değil, "yasama fonksiyonu"ndan kaynaklanan işlemlerdir. Nitekim TBMM'nin Anayasa Mahkemesi'ne üye seçmesi, Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmesi, Sayıştay Başkan ve üyelerini seçmesi, Kamu Başdenetçisini seçmesi ve RTÜK'e üye seçmesi işlemleri "bireysel işlem"lerdir. Bunlar her ne kadar maddi açıdan idari işleme benziyor olsa da organik açıdan yasama işlemi olup, yasama işlemlerinin hukuki rejimine tabidir.[687] Bu durumda, "kanun" ve "diğer (adsız/isimsiz) işlemler"den ayırt edildiğinde, bu yasama işlemlerinin "parlamento kararları"nın hukuki rejimine tabi olacakları açıktır.

TBMM bu yetkilerini kural olarak Genel Kurulda yapacağı oylama ile karara bağlarken, bu işlemlerin bir kısmını ise Komisyonları aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Fakat belirtmek gerekir ki, bu işlemler yasama fonksiyonuna dayalı olarak yapılmakta ve yasama organından da esasen TBMM Genel Kurulu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Komisyonların ve TBMM bünyesindeki diğer organların kanunlarla verilen yetkiyle TBMM adına kesin işlem yapmak üzere üstlendikleri görevin istisnai bir yetki olduğunu söylemek gerekir. Kaldı ki parlamento kararları, TBMM Genel Kurulu tarafından gerçekleştirilen oylamalar sonucu alınan kararlar olduğundan, TBMM'nin, Genel Kurul dışındaki birimlerince yapılan işlemleri parlamento kararı olarak kabul etmek

---

15.02.2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 35'inci maddesi uyarınca, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda 14.07.2017 tarihinde boşalan ve Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna düşen 2; 04.11.2017 tarihinde boşalacak olan ve Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna düşen 1 üyelik için Genel Kurulun 16.10.2017 tarihli 8'inci Birleşiminde yapılan seçim sonucunda aşağıda adı ve soyadı yazılı adaylar Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliklerine seçilmiştir.

ADI VE SOYADI	*ADAY GÖSTEREN SİYASİ PARTİ GRUBU*
Ebubekir ŞAHİN	*Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu*
Taha YÜCEL	*Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu*
İlhan TAŞCI	*Cumhuriyet Halk Partisi Grubu "*

Bkz. 16.10.2017 tarih ve 1164 sayılı **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyelikleri İçin Yapılan Seçime Dair Karar**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 8, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.10.2017-30214.

[687] GÖZLER/KAPLAN (2018), 19-20; GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 642. Teziç, parlamentonun yüksek dereceli kamu görevlilerini ve yüksek yargı organlarında görev yapacakların atanmasını *"idari bir işlev"* olarak nitelendirmektedir. Bkz. TEZİÇ (2017), s. 467. Yücel de TBMM'nin üye seçimi işlemlerinin idari işlem olduğunu şu gerekçelerle izah etmektedir: *"... Her ne kadar, işlemi yapan yasama organı da olsa, maddi ölçüt gereğince yapılan işlemlerin idari nitelikli olması, yasama organını da o işlem açısından idare konumuna sokacak ve dolayısıyla 125. madde kapsamında değerlendirilmesine neden olacaktır. İşlemleri yapan makamın yasama organı olması, sırf bu niteliği sebebiyle, idari işlemler açısından yargısal denetimden ayrık tutulan hallerin kapsamını genişletmek sonucunu doğurmamalıdır."*. Bkz. YÜCEL (2004), s. 15. Aynı yönde bkz. YEŞİLYURT (2013), s. 130-131.

mümkün değildir. Komisyonlar tarafından kullanılan üye seçimi yetkisi zaten sınırlı düzeyde olduğundan, bu yetkinin Komisyonlar aracılığıyla değil, doğrudan TBMM Genel Kurulu tarafından yapılacak bir oylama ile karara bağlanması gerektiği kanaatindeyiz. Aksi halde TBMM Genel Kurulunca gerçekleştirilen parlamento kararına konu işlemlerin Komisyonlara intikali, Genel Kurul iradesinde bir zayıflamaya ve Genel Kurul yetkilerinde devir anlamında gelecek bir genişlemeye yol açacaktır. Ancak bu yetkilerin Komisyonlar aracılığıyla kullanılması isteniyorsa bunun kanunla değil, doğrudan Anayasa ile düzenlenmesi gerekir. Aksi halde TBMM'nin çeşitli mercilere üye seçimine dayalı demokratik meşruiyeti sağlamaya yönelik genişleyen yetkilerinin, TBMM Genel Kurulu yerine Komisyonlar aracılığıyla kullanımı yasama yetkisinin devredilmezliğinde olduğu gibi "Genel Kurul yetkilerinin devredilmezliği" ilkesine aykırılık sonucunu doğuracaktır.

TBMM'nin çeşitli mercilere üye seçimi konusunda Komisyonların doğrudan yetkili olduğu, dolayısıyla Genel Kurulun bir parlamento kararına dayanmaksızın seçimin tamamlandığı haller hakkında, zaten Komisyonların Genel Kurulun izdüşümü niteliğinde olduğu ve bu nedenle de meydana gelecek netice bakımından bir farklılığın doğmayacağı ileri sürülebilir. Ancak buna katılmak mümkün değildir. Zira vurguladığımız üzere, Komisyonlar, TBMM Genel Kurulu olmadığına göre, Komisyonların oluşumu ve irade açıklamaları da her zaman Genel Kurulun iradesi ile doğrusallık sergilemeyebilecektir. Çünkü İçtüzüğün 21. maddesi dikkate alındığında, Komisyonların oluşumu "siyasi parti grubu" esas alınarak tasarlanmıştır. Yani bağımsız milletvekilleri veya bir gruba sahip olmayan TBMM'deki siyasi partilere mensup milletvekilleri Komiyonlarda görev alamayacaktır. Bu durumu bir ihtimal çerçevesinde ele almak gerekirse; bir an için TBMM'de dört siyasi parti grubunun bulunduğunu ve bu siyasi parti gruplarının her birinden de gruba sahip olmalarını etkilemeyecek ancak, toplamda Genel Kurulda karar alma çoğunluğunu etkileyecek düzeyde istifaların olduğunu ancak istifalar neticesinde kurulan yeni partilerin siyasi parti grubu oluşturmak için aranan en az yirmi milletvekiline ulaşamadığını düşünelim. Bu halde, Komisyonların aldığı karar TBMM Genel Kurulu tarafından benimsenmeyeceği gibi, Genel Kurulun iradesi Komisyonlardan farklı yönde çıkabilecektir. Dolayısıyla çeşitli mercilere üye seçme konusunda Komisyonların doğrudan üye seçimine ilişkin düzenlemelerin değiştirilmesi gerektiği; zira Komisyon ile Genel Kurul arasında iradelerin her zaman denk olacağını söylemenin mümkün olmadığı açıktır.

TBMM Genel Kurulunun ilgili mercilere üye seçiminde, seçilen üyeler bakımından meşruiyet tartışmalarının önünü almak üzere, karar yeter sayısı konusunda nitelikli çoğunluğun benimsenmesi önem arz etmektedir. Bu sebeple, aranan nitelikli çoğunluğun devam eden turlar

bakımından azalan oranlar yerine, parlamento içi uzlaşmayı sağlayacak şekilde üye tamsayısının üçte ikisinin veya beşte üçünün altına inmeyecek çoğunluklarla sağlanması gerekir ki daha güçlü bir demokratik meşruiyete zemin hazırlanabilsin.

TBMM'nin "Anayasa Mahkemesi"ne üye seçimi, 1982 Anayasası'nda 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle getirilmiştir. Bu değişikliğin temelinde TBMM işlemlerini denetleyen yargı organı olarak Anayasa Mahkemesi'nin demokratik meşruiyetinin sağlanması, yani üye seçimi konusunda çeşitli mercilerin ve özellikle de TBMM'nin katılımı hedeflenmiştir.[688]

Anayasa'nın 146. maddesi uyarınca, "on beş üye"den oluşan Anayasa Mahkemesi'nin "üç üyesi" TBMM Genel Kurulu tarafından seçilmektedir. Anayasa'nın 146. maddesinin 2. fıkrasına göre, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur."*

Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK)'nun kuruluşu, yapısı ve işleyişi, 1982 Anayasası döneminde en çok değişiklik yapılan konulardan olmuştur. 1982 Anayasası'nın 159. maddesinin ilk halinde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) "yedi üye"den oluşup ve yalnızca Yargıtay ve Danıştay üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekteydi. 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle "yirmi iki asıl ve on iki yedek üye"den

---

[688] 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı "Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un, Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş ve yapısında değişikliğin öngörüldüğü 17. maddesinin gerekçesinde, getirilen düzenlemeye ilişkin şu ifadelere yer verilmiştir:
"... Öte yandan, mukayeseli hukuka bakıldığında, parlamentoların anayasa mahkemelerine üye seçmesinin neredeyse ortak bir uygulama olduğu görülmektedir. Örneğin; Almanya, İsviçre, Macaristan, Polonya, Portekiz, Makedonya, Litvanya ve Hırvatistan'da anayasa mahkemesi üyeleri yasama organı tarafından seçilmekteyken, Avusturya, Belçika, Bulgaristan, İtalya, Romanya, İspanya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde anayasa mahkemesi üyelerinin seçilmesi yetkisi, yasama, yargı, hükümet ve devlet başkanı arasında paylaşılmaktadır. Fransa'da ise Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçilmesi yetkisi Devlet Başkanı, Meclis Başkanı ve Senato Başkanına ait bulunmaktadır.
Mukayeseli hukukun ortak uygulaması dikkate alınarak, Türkiye Büyük Millet Meclisinin de Anayasa Mahkemesine üye seçebilmesine imkân tanınmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, iki üyeyi Sayıştay başkan ve üyeleri arasından Sayıştay Genel Kurulunca, her boş üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi de serbest avukatlar arasından, baro başkanlarının göstereceği üç aday içinden seçecektir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin yapacağı seçimlerde, uzlaşmayla seçim yapılması amacıyla, öncelikle nitelikli oy çokluğu aranacaktır. Nitelikli çoğunluğun sağlanamaması halinde, üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranması, salt çoğunluğun sağlanamaması halinde ise ikinci oylamada en fazla oy alan iki adayın katılımı ile yapılacak üçüncü oylamada en fazla oy alan adayın Mahkeme üyesi seçilmesi ilkesi benimsenmiştir...". Bkz. **Sıra Sayısı**: 497, Yasama Dönemi: 23, Yasama Yılı: 4, s. 16.

kurulup, aralarında TBMM'nin de yer aldığı çeşitli merciler tarafından üye seçilmesi öngörülmüştü. Nihayetinde 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklik sonucu "on üç üye"den oluşan HSK'nın "yedi üyesi" TBMM Genel Kurulu tarafından yapılacak oylama ile seçilmektedir. Bunun temelinde de yargı üst kurullarının demokratik meşruiyetini sağlama hedefi yer almaktadır. Kurul üyelerinin seçiminde, TBMM Genel Kurulunun yapacağı oylama öncesinde, Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulan Karma Komisyon tarafından ön seçim yapılması düzenlenerek TBMM Genel Kurulunun alacağı karar öncesinde bir hazırlık işlemi öngörülmüştür.[689] TBMM Genel Kurulu, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı "gizli oyla" seçim yapmaktadır. Birinci oylamada üye tamsayısının "üçte iki" çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılamaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının "beşte üç" çoğunluğunun kararı aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan "iki aday arasında ad çekme usulü" ile üye seçimi tamamlanmaktadır.

TBMM'nin, Sayıştay Başkan ve üyelerini seçimi, Anayasa'nın 160. maddesinin 4. fıkrasında yer alan, *"Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir"* hükmüne istinaden, 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı "Sayıştay Kanunu"na[690] göre yapılmaktadır. Buna göre, TBMM Genel Kurulunda yapılacak oylama sonucu alınacak üye seçimi kararı Anayasa ile değil Kanun ile düzenlenmiştir. Sayıştay Başkanının seçimine ilişkin usul, 6085 sayılı Kanunun 13. maddesinde düzenleme altına alınmış, Kanunun 16. maddesindeki koşullar çerçevesinde seçimin yapılacağına yer verilmiştir. Sayıştay Başkanı, Kanunda belirtilen koşulları taşıyan iki aday arasından, TBMM Genel Kurulunda yapılacak gizli oyla seçilmektedir. Sayıştay Başkanının seçiminde nitelikli bir çoğunluk aranmamaktadır. Sayıştay Kanununun 13. maddesinin 3. fıkrasına göre, Sayıştay Başkanı seçilebilmek için TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyunun elde edilmesi gerekmektedir. Sayıştay üyelerinin seçim usulü de 6085 sayılı

---

[689] Anayasa'nın 159. maddesinin 3. fıkrasına göre; HSK'nın üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından *"Türkiye Büyük Millet Meclisi" tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçilen üyelerden, en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları "Anayasa ve Adalet Komisyonları" Üyelerinden Kurulu "Karma Komisyon"a gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılamaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır."*

[690] 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.12.2010-27790.

Kanun'un 15 ve 16. maddeleri ile belirlenmiştir. Sayıştay üyeleri, ilgili kontenjan gruplarının dört katı olarak Sayıştay Genel Kurulu kararıyla seçilen adayların Plan ve Bütçe Komisyonu Ön Seçim Geçici Komisyonunca yarı yarıya elenmesinin ardından TBMM Genel Kurulunca seçilmektedir. Adaylar için ayrı ayrı listeler biçiminde, birleşik oy pusulası düzenlenmekte, TBMM Genel Kurulunda gizli oylama yapılarak karar alma süreci tamamlanmaktadır.

RTÜK üyelerinin seçimi, Anayasa'nın 133. maddesinin 2. fıkrasına göre ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Kanun'un 35. maddesinin 1. fıkrasına göre, dokuz üyeden oluşan RTÜK'ün üyeleri, TBMM Genel Kurulu tarafından seçilirler.

TBMM'deki siyasi parti gruplarına göre belirlenen üyelerin seçiminde, siyasi parti gruplarının TBMM'deki üye sayıları esas alınmaktadır. Yani TBMM İçtüzüğünün 11. maddesi uyarınca siyasi parti gruplarının TBMM Başkanlık Divanındaki temsil oranına göre, siyasi parti grubuna düşen üyelik kontenjanı belirlenmektedir. Kanun'un 35. maddesinin 2. fıkrasına göre, TBMM Genel Kurulunun yapacağı seçimde, siyasi parti gruplarına düşen üye sayısının iki katı aday gösterilmekte ve RTÜK üyeleri bu adaylar arasından seçilmektedir. Ancak burada yapılan seçim, siyasi parti gruplarına düşen adaya ve siyasi partiye oy verme niteliğinde olduğundan ve siyasi parti grubuna Kurulda düşen kontenjana endekslendiğinden, TBMM Genel Kurulunun diğer seçimlerinden ayrılmaktadır. Yani aslında yapılan seçim, klasik anlamıyla tercihe dayalı bir konuda irade açıklaması olmayıp, sınırlı bir oylama niteliğindedir.

14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"nun 4. maddesinin 3. fıkrasına göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, bir Başdenetçi ve beş denetçiden oluşmaktadır.

Anayasa'nın 74. maddesinin 5. fıkrası ve Kanun'un 11. maddesine göre, Kamu Başdenetçisinin seçiminde, Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından, başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday belirlenmekte ve bunun üzerine Başdenetçi TBMM Genel Kurulunca yapılan gizli oyla seçilmektedir. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmektedir. İlk iki oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda, üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Ancak üçüncü oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday arasında yapılan dördüncü oylamada, karar yeter sayısı sağlanmış olması koşuluyla en fazla oyu alan aday Başdenetçi seçilmiş olur.

Denetçilerin seçiminde ise, Kanun'un 11. maddesinin 6. fıkrasına göre denetçi aday adayları TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar. Ancak Başdenetçiden farklı olarak, denetçilerin seçimi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonda gerçekleştirilir. Bu sebeple denetçi seçimi bir parlamento kararı değildir. Denetçi seçmek üzere kurulan Karma Komisyon tarafından alt komisyon oluşturulur. Alt Komisyon başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı belirler ve Karma Komisyona sunar. Karma Komisyon üye tamsayısının üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile denetçileri seçer. İlk iki oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda, üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Ancak üçüncü oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı sağlanmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir.

24.03.2016 tarih ve 6698 sayılı "Kişisel Verilerin Korunması Kanunu"nun 21. maddesinin 2. fıkrasına göre, Kişisel Verileri Koruma Kurulu dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurulun beş üyesi TBMM, dört üyesi ise Cumhurbaşkanı tarafından seçilir.

Kanun'un 21. maddesinin 5. fıkrasına göre, Kurulun üyelerinin seçimi Komisyonlar tarafından değil, doğrudan TBMM Genel Kurulunca yapılır. Bu doğrultuda, siyasi parti gruplarına endeksli bir seçim usulü yürütülür. Siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak üzere TBMM Genel Kurulu tarafından seçilir. Yani RTÜK üyelerinin seçiminde olduğu TBMM İçtüzüğünün 11. maddesi uyarınca siyasi parti gruplarının TBMM Başkanlık Divanındaki temsil oranına göre, siyasi parti grubuna düşen üyelik kontenjanı belirlenmektedir. Kanun'un 21. maddesinin 5. fıkrasının c) bendine göre karar yeter sayısı olmak şartıyla seçimde en çok oyu alan boş üyelik sayısı kadar aday seçilmiş olur. Dolayısıyla bu konuda yapılan seçim de, RTÜK üyelerinin seçiminde olduğu gibi klasik anlamıyla tercihe dayalı bir konuda irade açıklaması olmayıp, siyasi parti grubunun listesindeki adaylara yönelik sınırlı bir niteliğindedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PARLAMENTO KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

I. YARGISAL DENETİMİN ANLAMI VE DEMOKRATİK DEVLET VE HUKUK DEVLETİ İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTO KARARLARININ ANAYASAYA UYGUNLUĞUNUN YARGISAL DENETİMİ

Hukuk devletinin kurucu öğesi, yargısal usullerle düzeltici mekanizmalara yer vermesidir. Hukuk, bir sistem olarak bünyesindeki hukuka aykırı unsurları, tutarsızlıkları ve çelişkileri hukuk devletinin düzeltici araçlarıyla ayıklama sistemidir. Hukuk devletinde bu görev yargı organının asli görevi olup[691], normların hiyerarşik düzeni içinde kuralların veya işlemlerin anayasaya uygunluğunun denetimi anayasanın üstünlüğünü sağlama işlevi görür.[692]

Parlamento işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulması "anayasacılık hareketi" ve "hukuk devleti"nin bir gereğidir. Anayasaya uygunluk denetimi usulüyle işleyen yargısal denetim, kimi istisna ülkeler dışında[693], bu görevi yerine getirmek üzere kurulan Anayasa Mahkemesi veya kendisine bu görev verilen organlar tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla pek çok ülkede, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi rejimi kabul edilmekle birlikte, kimi ülkelerde kanunlar ve parlamento kararları da dâhil olmak üzere parlamentonun işlemleri "anayasaya uygunluk denetimi"ne tabi bulunmamaktadır.[694]

---

[691] ABD Federal Yüksek Mahkemesi, ilk defa 01.02.1803 tarihli *Marbury v. Madison* kararında, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin önünü açmış ve anayasaya aykırı bulunan kanunların uygulanamayacağına karar vermiştir. Böylece, ABD'de anayasaya uygunluk denetimi, Anayasa'da açıkça belirtilmemesine rağmen, bir yargı kararı ile başlamıştır. Kararda Anayasa'ya uygunluk denetiminin temellendirilmesi yapılırken, "yargı organının görevinin ne olduğu" sorusuna da cevap verilmiştir. Buna göre, *"... Kanunun ne olduğunu söylemek, yargı organının yetkisi içindedir ve onun görevidir. Bir kuralı somut olaylara uygulamak durumunda olanların, ona açıklama getirmeleri ve onu yorumlamaları gerekir... Bu husus, yargısal görevin özünü oluşturur..."*. Bkz. Marbury v. Madison, 5 U.S. 1 Cranch 137 137 (1803) https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html (10.12.2019). Bu konuda ayrıca bkz. Mauro CAPPELLETTI (1971), **Judicial Review in the Contemporary World**, The Bobbs-Merill Company, New York, s. 46; Erdal ONAR (2003), **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, s. 95-100; Turhan FEYZİOĞLU (1951), **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 161-169; Şeref İBA/ Abbas KILIÇ (2018), **Anayasa Yargısı Dersleri**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 62-68.

[692] KARAHANOĞULLARI (2011), s. 122.

[693] Hollanda Anayasası'nın 120. maddesi uyarınca, mahkemeler, kanunları ve milletlerarası andlaşmaları anayasaya uygunluk açısından denetleyememektedir. Bkz. Levent GÖNENÇ (2010), "Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı", **Tepav Anayasa Çalışma Metinleri**, Ankara, s. 3. Benzer şekilde Birleşik Krallık'ta şekli anlamda bir Anayasa bulunmadığından ve "parlamentonun egemenliği" prensibinin sonucu olarak, anayasaya uygunluğun yargısal denetimini yapacak merkezi veya yaygın denetim modeli kabul edilmemiştir. Bkz. ÖZBUDUN (2017), 369-372; ÖZBUDUN (1968), s. 61-62; GÖZLER (2018), Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 440-443. Bu konuda ayrıca bkz. https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ew-en.do?member=1 (16.09.2017).

[694] Hollanda'da, parlamento kararları bakımından geçerli olan muafiyet sistemi yalnızca esas bakımından değil, usul ve şekil kurallarını da kapsayan bir özelliğe sahiptir. Hollanda Yüksek Mahkemesi, Van den Bergh kararında,

Parlamento işlemlerinin, parlamento dışında bir organ tarafından anayasaya uygunluk yoluyla denetlenmesi "demokrasi" açısından çeşitli görüşleri beraberinde getirmiştir. Bunlardan, yargısal denetimin demokrasi bakımından tehlike oluşturabileceği görüşünü savunanlar, etkin siyasi makamların temsili olmayan organlar tarafından denetiminin iktidarın bu organlara aktarılabileceği riskine vurgu yapmaktadır. Zira seçimle belirlenmiş bir parlamentonun yaptığı ve anayasaya uygun kabul edilen bir işlemin mahkemeler tarafından denetlenmesinin sakıncalı olabileceği bir argüman olarak kullanılmaktadır.[695]

Ancak günümüzde parlamento işlemlerinin yalnızca yönetim yetkisinin ürünü olmadığı, "çoğulcu demokratik usullerin işletilmesi" sonucu çok sayıda iradenin bileşkesi veya bunların mücadelesi ile üretilerek meşruluk kazanan işlemler olduğu görülmektedir. Bunun sonucu olarak, çoğunluk iradesi anlayışından, siyasi irade ve müzakere sonucu işlem yapma anlayışına geçiş parlamento işlemlerinin denetimiyle karşılık bulmaktadır.[696] Anayasaya uygunluk denetimi, Anayasa Hukukunun yeniden anlamlandırılması sonucu "Anayasa ile kavranan politika" olarak kabul edilmektedir. Nitekim Fransa Anayasa Konseyi 23 Ağustos 1985 tarihli kararında, anayasaya uygunluk denetimi yapmanın, genel iradeyi ifade edip etmediğinin denetimi olduğunu vurgulamış ve bu durum Çağlar tarafından, "genel iradenin birden çok organ tarafından açıklandığı" düşüncesi ile temellendirilmiştir.[697] Kaldı ki günümüzde Anayasa yargısının anayasal hakların korunması bakımından meşru çerçevesini "hak-eksenli/temelli (*right-based*)" yaklaşım belirlemektedir. Ancak Anayasal organların kurumsal oluşumu, işleyişi ve sonuçta kabul ettikleri hukuki işlemlerle de temel hak ve özgürlükler açısından norm düzeyinde potansiyel olarak ihlal yaratma riskleri göz önüne alındığında, Anayasa yargısının bu işlemlerin denetiminde de hak-eksenli bir yaklaşımla hareket etmesi, insan haklarına dayalı, demokratik hukuk devleti lehine kararlar üretilmesinin koşullarını oluşturmaktadır. Zira bu anlayıştan hareket edilmesi durumunda, "yargısal aktivizm" yönündeki yaklaşımdan uzaklaşılarak temel hak ve özgürlükler lehine yorum

parlamentonun karar alma prosedürü üzerinde durmuş, parlamentonun bir kanunu kabul etmesi sürecindeki işlemleri ve bu evrede aldığı kararları değil; bu aşamalar sonunda ancak kanunun yürürlüğe girip girmediğinin kontrolünü yapabileceğini belirtmiştir. Ancak "*contra legem*" öğretisinin sonucu olarak, mahkemeler parlamentonun işlemini uygulamayı reddedebilecektir. Bunun uygulanabilmesi için ise parlamento kararının uygulanmasından doğacak sonuçların, "parlamentonun amacına uygun olmayacak şekilde", "ağır ve hakkaniyete aykırı şekilde" ortaya çıkmış olması gerekmektedir. Bkz. Gerhard van der SCHYFF (2010), "Constitutional Review by the Judiciary in The Netherlands: A Bridge Too Far", **German Law Journal**, Vol: 11, No: 2, s. 276-278.

[695] Martin SHAPIRO/ Alec STONE (1994), "The New Constitutional Politics of Europe", **Comparative Political Studies**, Vol: 26, No: 4, p. 404-408; Erdoğan TEZİÇ (1986), "Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi," **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 2, s. 25. Ayrıca bkz. John Hart ELY (1980), **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**, Harvard University Press, Cambridge, p. 4; Jeremy WALDRON (1993), "A Right-Based Critique of Constitutional Rights", **Oxford Journal of Legal Studies**, Vol: 13, No: 1, p. 18-20.

[696] TUNÇ (2018), s. 235.

[697] Bakır ÇAĞLAR (1991), "Anayasa'nın Hukuku ve Anayasa'nın Yargıcı Yenilenen Anayasa Kavramı Üzerine Düşünceler", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 8, s. 13, 30.

alanı genişleyecektir. Böylece siyasi aktörlerin takdir yetkisi ortadan kaldırılmadan, onlara karşı anayasal güvencelerin korunması olanağı doğacaktır.[698]

Genel olarak devlet işlemlerinin ve özel olarak da parlamentonun işlemlerinin denetim dışı bırakılması, gerek demokrasi teorisi gerek hukuk devleti açısından benimsenmesi güç bir yaklaşımdır. Çünkü devlet işlemlerinin ve bu çerçevede parlamento işlemlerinin yargısal denetim dışı bırakılması veya istisna alanının genişletilmesi hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Gerçekten, liberal demokratik bir anayasal sistemde, temel hak ve özgürlüklerin güvenceli bir rejime tabi olması, devlet organlarının, anayasanın ve hukukun üstünlüğü anlayışı doğrultusunda işlem tesis etmesine bağlıdır. Bu anlamda, parlamentonun işlemlerinden hangilerinin denetleneceği, hangilerinin ise denetim dışı bırakılacağı demokratik hukuk devleti bakımından bir standart veya gösterge olması sebebiyle önem taşımaktadır. Ancak bu konuda çeşitli görüşler bulunmaktadır.

Parlamento kararlarının denetim dışı bırakılmalarına dair görüş, gerekçesini parlamento kararlarının "konusuna" ve "düzenleme alanına" dayandırmaktadır. Bu özellik ise parlamento kararlarının, "parlamentonun iç çalışma düzeni ve faaliyetleri" ile ilgili olduğu anlayışından kaynak bulmaktadır. Her ne kadar parlamento kararlarının önemli bir kısmı parlamentonun iç çalışma düzeni ile ilgili olsa da, daha önceki kısımlarda yapılan değerlendirmelerde de görüleceği üzere, bununla sınırlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Parlamentonun iç çalışma düzenini ilgilendiren parlamento kararlarının çoğu zaman politik tercihlere dayandığı gerekçesiyle, bu konuya ilişkin kararlar bakımından denetim yetkisinin Anayasa Mahkemesi'ne verilmediği savunulmaktadır. Hâlbuki parlamento kararı biçiminde yapılan işlemler, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenleme getirdikleri takdirde, bunların artık kanun niteliğinde işlem olduğu kabul edilerek denetlenmeleri gerekecektir. Aksi halde bu tür işlemlerin denetimsiz bırakıldığını ileri sürmek parlamentonun işlemlerinde "hükümet tasarrufları" gibi bir işlem kategorisinin doğmasına ve hukuk devleti ilkesinin ihlal edilmesine sebebiyet verecektir.[699]

Bu açıdan, parlamento işlemlerinin anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulması, temel hak ve özgürlükleri güvenceye bağlamanın anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Çünkü Anayasa yargısının "geniş anlamı", bütün devlet işlemlerinin ve kural koyma faaliyetinin denetimine

---

[698] Mehmet Tevfik GÜLSOY (2007), **Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısının Yeri ve Meşruluğu**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 147, 209; Yusuf Şevki HAKYEMEZ (2009), **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 63 vd.; YANCI ÖZALP (2018), s. 56-64; WALDRON (1993), s. 20-23.

[699] TEZİÇ (1972), s. 15-17.

karşılık gelmekte ve bu durum hukuk devletinin çatısını oluşturmaktadır.[700] Parlamento kararlarının denetimi de, "norm denetimi" mekanizmasıyla anayasaya uygunluğun sağlanmasını hedeflemektedir. Norm denetimi usulü ise 1982 Anayasası'nın 148. maddesine göre "iptal davası", 152. maddesine göre ise "itiraz yoluyla" işletilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 85. maddesinde belirtilen ve Anayasa'nın 84. maddesine göre alınan parlamento kararları bakımından Anayasa Mahkemesi'ne kararın iptali istemiyle başvuru yapılabilecektir. Ancak Anayasa'nın 152. maddesinde *"...bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin..."* ifadesine yer verildiği için parlamento kararları bakımından "itiraz yolunun (somut norm denetimi)" işletilmesi mümkün değildir.

Bu denetim araçlarının yanında kimi ülkelerde yasama işlemlerine karşı da "bireysel başvuru (anayasa şikâyeti)" usulünün işletilmesi mümkündür. Örneğin Federal Almanya uygulamasında, "parlamento kararları"na karşı da "anayasa şikâyeti" usulünün işletilebileceği kabul edilmektedir. Zira Federal Almanya Anayasa Mahkemesi, parlamento komisyonlarının faaliyetlerinin de "anayasa şikâyeti"ne konu olduğunu kabul etmektedir.[701]

Türkiye'de 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle "bireysel başvuru" usulü anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede "norm denetimi" yanında bireysel başvurular hakkında karar verme yetkisi Anayasa Mahkemesi'ne tanınmıştır. Bireysel başvuruya ilişkin hükümler Anayasa'nın 148. maddesinin 3, 4 ve 5. fıkralarında genel hatlarıyla şöyle düzenlenmiştir;

> *"Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır.*
>
> *Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz.*
>
> *Bireysel başvuruya ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir".*

"Bireysel başvuru" usulünün işletilmesi için Anayasa'da belirtilen diğer koşulların sağlanması şartıyla "kamu gücü"nün bir işlem veya eyleminin bulunması gerekmektedir. Ancak "kamu gücü"nün ne olduğu Anayasa'da açık bir şekilde düzenlenmediğinden, Anayasa'nın hükümlerinden "kamu gücü" kavramından ne anlaşılacağı belirsizdir. Çünkü bu terim ilk defa 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle "bireysel başvuru" konusunda getirilen hükümlerle Anayasa'ya girmiştir. Kamu hukuku teorisinde, "kamu gücü" işlem ve eylemleri, "egemenlik yetkisi" tasarrufları veya "egemenlik yetkisi" kullanan organlarca

[700] İbrahim Ö. KABOĞLU (2007), **Anayasa Yargısı**, İmge Kitabevi, Ankara, s. 13-14; İBA/ KILIÇ (2018), s. 5.
[701] Tolga ŞİRİN (2013), **Türkiye'de Anayasa Şikâyeti (Bireysel Başvuru)**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 301.

gerçekleştirilen işlem ve eylemlerdir. Anayasa'nın 6. maddesinin 2. fıkrasında, *"Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır."* ifadelerine yer verilmekte; Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddeleri de "yasama, yürütme ve yargı" olmak üzere "egemenlik yetkisi" kullanacak bu yetkili organların hangi organlar olduğunu açıklığa kavuşturmaktadır. Dolayısıyla, "kamu gücü" işlemi veya eylemi kavramı kullanıldığında, bunun "egemenlik yetkisi" kullanan bu organların işlem ve eylemlerinin olduğu kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, parlamento kararları da yasama organının işlemleri olarak "kamu gücü" işlemidir. Ancak Anayasa'da genel hükümleriyle düzenleme altına alınan bu kurallar, 30.03.2011 tarih ve 6216 sayılı "Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 45 ila 51. maddelerinde "bireysel başvuru"ya ilişkin ayrıntılı hükümlerle düzenlemeye kavuşturulmuştur. Buna göre, Anayasa'da bireysel başvuruya konu işlemlerden yasama işlemlerine ilişkin herhangi bir denetim sınırlaması öngörülmezken, Kanunun 45. maddesinin (3). fıkrasında, *"Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz"* hükmünde, "yasama işlemi" ibaresine yer verilerek "yasama işlemleri" ve yine "Anayasa'da yargı denetimi dışında tutulan işlemlerin" bireysel başvurunun konusu olamayacağı belirtilmiştir. 6216 sayılı Kanun her ne kadar Anayasa Mahkemesi'ne yapılacak bireysel başvurularda böyle bir sınırlama getirse de uygulamada TBMM üyelerinin, TBMM'nin çalışma düzeninden kaynak bulan işlemleri hakkında bireysel başvuru yolunu işlettikleri görülmektedir. Anayasa Mahkemesi ise verdiği bir bireysel başvuru kararında, Kanun'un 45. maddesinin 3. fıkrasındaki "yasama işlemleri" sınırlaması üzerinde durmadığı gibi, iddialara ilişkin ilgili temel hak ve özgürlük konusunda esastan inceleme yaparak başvurunun "açıkça dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle" kabul edilemezliğine hükmetmiştir.[702]

Anayasal bir devlette, "kamu gücü" işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılması düşünülemez. Çünkü "hukuk devleti" ilkesi anayasal devletin olmazsa olmaz koşulu olup, devletin bütün faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olarak yürütülmesini hedefler. Devletin bütün işlemlerinin yargısal denetime tabi olması, bu işlemleri yapan organların anayasal sınırlar içinde hareket etmesini ve bunlara riayet etmesini zorunlu kılmaya yöneliktir. Çünkü "anayasal devlet"

[702] Başvurucu, "yasama Meclisindeki çalışma saatlerinin uzunluğu nedeniyle zorla çalıştırma yasağının, yasama çalışmalarında maruz kalınan şiddet hareketleri ve sözlü saldırılar nedeniyle de işkence yasağı ile maddi ve manevi varlığı koruma hakkının ihlal edildiği iddiaları"nı ileri sürmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi İşkence ve kötü muamele yasağının ihlal edildiğine ilişkin iddiada "kişi bakımından yetkisizlik"; zorla çalıştırma yasağının ihlal edildiğine ilişkin iddiada ise "açıkça dayanaktan yoksun olması" nedeniyle "kabul edilemez" olduğuna karar vermiştir. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı**, Hasip Kaplan Başvurusu, Başvuru No: 2015/4085, Karar Tarihi: 29.11.2018.

anlayışı, parlamentonun işlemlerinin de yargı denetimi dışında bırakılamayacağını ifade eder. Kaldı ki Anayasa yargısını ortaya çıkaran temel gerekçe parlamentonun ve onun işlemlerinin anayasal sınırlar içinde tutulması ve bu yolla anayasaya aykırı kararlar üretilmesinin önüne geçilmesidir. Öyleyse bu noktada önem taşıyan husus, parlamentonun işlemlerinden, "parlamento kararı" adı altında yapılan işlemlerin yargısal denetime tabi olup olmayacağıdır.

Bu denetim yetkisinin genel bir yargı denetimi rejimine mi yoksa sadece Anayasa yargısı denetimine mi tabi tutulacağı bu belirlemenin bir diğer yönünü oluşturmaktadır. Bu anlamda Anayasa Mahkemesi 25.09.2018 tarihli kararında,

> *"... Anayasa'nın açık olarak düzenlediği bir konunun haklı nedenlerle de olsa anayasa yargısında uygulanmaması düşünülemez. Zira siyasal ortamda tartışılıp Anayasa'da düzenlenmiş siyasal tercih ve çözümlerin aynı yolla değiştirilmesi gereklidir..."*.[703]

ifadelerine yer verirken, siyasi tercih, müzakere ve çözüm üretme yöntemine vurgu yapmaktadır. Ancak bu gerekçe ortaya konulurken de Anayasa'nın açık olarak düzenlediği bir konunun Anayasa yargısına konu edilmesi zorunluluğuna vurgu yapılmaktadır. Dolayısıyla, Anayasa'da açık bir düzenleme ile yer verilen siyasi karar alma süreçlerinin, Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında bırakılmasının düşünülemeyeceği söylenebilir. Bununla birlikte, parlamento kararlarının Anayasa'da belirtilenler dışında yargı denetimine tabi olup olmayacağı hususunun, parlamento kararlarının hukuki rejiminin belirlenmesinde taşıdığı önem açıktır.

II. 1982 ANAYASASI'NDA DENETLENECEĞİ AÇIKÇA BELİRTİLEN PARLAMENTO KARARLARI

1982 Anayasası'nda düzenleme altına alınan parlamento kararlarından üçü hakkında, Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetiminin açık olduğu ifade edilmiştir. Bu kararlar; "yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı", "milletvekilliğinin düşmesi kararı" ve "TBMM İçtüğüzü"dür.

Söz konusu parlamento kararlarının ilk ikisi, Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca, TBMM Genel Kurulunun gerçekleştirdiği oylama sonucu kabul edilen "yasama dokunulmazlığının kaldırılması" ve "milletvekilliğinin düşmesi"ne ilişkin kararlardır. "Milletvekilliğinin düşmesi"ne ilişkin kararlara, Anayasa'nın 84. maddesinin 1, 3 ve 4. fıkralarında yer verilmektedir. Bu parlamento kararlarına karşı Anayasa Mahkemesi'nde yargısal denetim yoluna gidilmesi Anayasa'nın 85. maddesi ile açık bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bunlar, "istifa",

---

[703] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2018/114, Karar 2018/91, Karar Tarihi: 25.09.2018, http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3787eeb5-2a71-4875-93b1-d3f7f0286267?excludeGerekce=False&wordsOnly=False (15.12.2018).

"milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etme" ve "devamsızlık" sebebine bağlı olarak alınan parlamento kararlarıdır.

Anayasa'nın 84. maddesinin 2. fıkrasında ve İçtüzüğün 136. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen haller ise, "milletvekili seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyme" ve "kısıtlanma" olup, bunlar yargı organı tarafından verilen kararlarla kesin hüküm niteliğini kazanmış kararlar olduğundan, bunlar hakkında TBMM Genel Kurulu herhangi bir oylamaya başvurmamakta, yani Anayasa ve İçtüzük hükümleri uyarınca bir karar almamaktadır. Kesin hüküm kazandıktan sonra TBMM Başkanlığı'na gönderilen bu kararlar, "oturumu yöneten Başkan" tarafından, "diğer (adsız/isimsiz) işlemler" olarak nitelendirdiğimiz türe ait usul çerçevesinde, TBMM Genel Kurulu'nun "bilgisine sunulmasıyla" milletvekilliği sıfatı üzerinde sonuç doğurmakta, milletvekilliği düşmektedir. Bu işlemler hakkında, TBMM Genel Kurulu herhangi bir karar alma yetkisine sahip olmayıp, bu yöntemle sonuç doğurduğundan Anayasa Mahkemesi'ne işlemin iptali istemiyle başvurulması da mümkün değildir. Ancak üyeliğin TBMM Genel Kurulu kararıyla düşürüldüğü diğer durumlarda ise işlemin iptali istemiyle yargısal denetim usulünün işletilmesi mümkündür. Bunun için, TBMM Genel Kurulunda kararın alındığı tarihten başlayarak "yedi gün içerisinde", "ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili" kararın, "Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı" iddiasına dayalı olarak iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilecektir. Dolayısıyla burada Genel Kurul kararının norma uygunluğu, yani Anayasa, kanun ve İçtüzüğe uygun olup olmadığı denetlenmektedir.

Bu kararlardan üçüncüsü ise, Anayasa'nın 148 ve 150. maddeleriyle, Anayasa Mahkemesi'nde açılacak iptal davası çerçevesinde düzenleme altına alınan "TBMM İçtüzüğü"dür. Anayasa'nın 148. maddesinde, *"... Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler..."* ve Anayasa'nın 150. maddesinde, *"...Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme..."* hükümleriyle düzenlenmiştir. İçtüzük norm yaratıcı bir kural-işlem olduğundan, İçtüzükte yapılacak değişiklikler de norm denetimi usulüyle şekil ve esas bakımından denetlenebilecektir. 05.03.1973 tarih ve 584 sayılı TBMM İçtüzüğünde bugüne kadar on altı değişiklik yapılmış ve yapılan değişiklikler hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davaları açılmıştır.

Söz konusu işlemlere karşı anayasaya uygunluk denetimi usulü de Anayasa'da gösterilmiştir. Anayasa'nın 85. maddesinde, Anayasa'nın 83. maddesinde yer verilen "yasama dokunulmazlığının kaldırılması" ve Anayasa'nın 84. maddesinin 1, 3 ve 4. fıkralarında yer alan

"milletvekilliğinin düşmesi" kararlarına karşı bu kararın iptali istemine ilişkin usul düzenlenmiştir. Bu kararlara karşı, TBMM Genel Kurulunda kararın alındığı tarihten itibaren, "ilgili milletvekili" veya "bir diğer milletvekili", "yedi gün içinde", "Anayasa, kanun veya İçtüzüğe aykırılık iddiasıyla kararın iptali istemiyle" Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilecektir. TBMM İçtüzüğüne karşı ise, Anayasa'nın 148 ve 150. maddeleri doğrultusunda, "şekil ve esas" bakımlarından iptal davası açılabilecektir. Şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilme hakkı, "Cumhurbaşkanına", "Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna" ve "TBMM üye tamsayısının en az beşte biri oranındaki milletvekilleri"ne aittir. Bu davanın açılmasında öngörülen dava hakkı, "TBMM İçtüzüğünün Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşmektedir".

Bu bağlamda, TBMM İçtüzüğünde, 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar" hakkında Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası üzerinde durmak gerekir. Bu değişikliklerin önemli bir yönünü disiplin cezalarında yapılan düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu değişikliği öngören TBMM kararının 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 16. maddelerinin[704] Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile 124 milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, önemli tartışmalara yol açan bu değişikliğe ilişkin iptal davası sonucu, 17.10.2018 tarihli kararında;

> *"107. İçtüzük'ün 161. maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan "...Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasada düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak..." ibaresi yönünden dava konusu fıkranın "...Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisi..." bölümü, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasa'da düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapması nedeniyle Meclisten geçici olarak çıkarma cezası alan milletvekilinin bir aylık ödeneğinin üçte ikisinin kesilmesini öngörmektedir. (...)*
>
> *114. Dava konusu kural, milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin kesilmesini Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasada düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak biçimindeki Meclis çalışmalarının belirli bir düzen içinde yapılmasının sağlanmasıyla ilgisi olmayan, belirsiz, soyut ve öngörülemez nitelikteki bir nedene dayandırmaktadır.*
>
> *115. Anılan tanımlamanın belirsiz oluşu nedeniyle Meclis görüşmeleri kapsamında kullanılan söz ve ifadelerin bu kapsamda olup olmadığına Meclis çoğunluğu tarafından karar verilecektir. Bu durum ise özellikle muhalif milletvekillerinin çoğunluk tarafından cezalandırılma tehdidi altında kalmalarına, böylelikle yasama ve denetim faaliyetlerine gereği gibi katılamamalarına yol açacak*

[704] Anayasa Mahkemesi'nin, İçtüzükte değişiklik öngören 27.07.2017 tarih ve 1160 sayılı TBMM Kararının iptali istemiyle açılan davada verdiği kararın gerekçesi için bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644. http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Dava_Dilekcesi/2018-100.pdf (04.01.2018).

niteliktedir. Bu itibarla muhalif milletvekillerinin cezalandırılma tehdidiyle susturulmaları sonucunu doğurabilecek kural, demokratik devlet ilkesiyle bağdaşmamaktadır (…)

117. (…) Kuralın bu yönüyle düşünce açıklaması niteliğindeki beyanları nedeniyle milletvekillerinin her an cezalandırılma tehdidi altında kalmalarına neden olduğu gözetildiğinde milletvekilleri açısından genel olarak ifade özgürlüğünü, özel olarak ise yasama sorumsuzluğunu kullanılamaz ve anlamsız hâle getirdiği açıktır. Belirtilen niteliğiyle söz konusu düzenlemenin, demokratik toplumda zorlayıcı toplumsal bir ihtiyacı karşılamaya yönelik bir sınırlama olduğu söylenemez." [705]

gerekçeleriyle, İçtüzükte değişiklik yapan 1160 sayılı TBMM Kararının, "Meclisten geçici çıkarma" disiplin cezası öngörülen, devletin "*Anayasa'da düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapması nedeniyle Meclisten geçici olarak çıkarma cezası alan milletvekilinin bir aylık ödeneğinin üçte ikisinin kesilmesini*" düzenlemesinin "ölçülülük ilkesi"ne aykırı olduğuna karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, bunun ifade özgürlüğünü ve milletvekilleri bakımından özel görünüm biçimi olan "yasama sorumsuzluğu"nu ihlal ettiğini ve dolayısıyla da demokrasiye aykırılık teşkil ettiği kanaatine ulaşmıştır.[706] Bu doğrultuda, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğün 161. maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan *"…Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasada düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak…"* ibaresi yönünden getirilen aylık ve ödenek kesintilerinin Anayasa'nın 2, 13, 26, 83 ve 87. maddelerine aykırılığını tespit ederek, oyçokluğuyla "iptal" yönünde karar vermiştir.

Söz konusu davada, Anayasa Mahkemesi iptal istemine konu İçtüzüğün 161. maddesinin 1. fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan *"…Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasada düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak…"* ibaresi dışında kalan bölümü yönünden "kınama" ve "meclisten geçici çıkarma"yı

---

[705] Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

[706] *" 104. Buna karşılık yasama sorumsuzluğu yasama düzeninin gereklerini ortadan kaldırmamakta, milletvekillerine İçtüzük kurallarına uymama özgürlüğü tanımamaktadır. Bu bağlamda Meclis çalışmalarının belirli bir düzen içinde yapılmasının sağlanması amacıyla milletvekilleri hakkında disiplin suç ve cezalarının öngörülmesi yasama sorumsuzluğuna aykırılık teşkil etmez. Nitekim sağlıklı bir Meclis iradesinin belirmesi, Meclis çalışmalarında düzenin sağlanmasına ve korunmasına bağlıdır. Bu itibarla kınama ve Meclisten geçici olarak çıkarma şeklindeki disiplin cezalarına dava konusu kuralla ödenek ve yolluğun belirli bir oranda kesilmesi sonucunun bağlanması suretiyle anılan disiplin cezalarının ağırlaştırılmasının yasama sorumsuzluğuyla bağdaşmadığı söylenemez. (…)*

113. (…) milletvekillerinin, görüş ve düşüncelerini serbestçe ifade edebildikleri ölçüde seçmenlerini temsil edebilmeleri, yasama ve denetim faaliyetlerine gereği gibi katılabilmeleri mümkün olacaktır. Nitekim bu gerekçelerle ifade özgürlüğünün korunmasının özellikle önemli olduğu milletvekilleri bakımından, anılan özgürlüğün daha güvenceli bir şekilde muhafazasını sağlamak amacıyla yasama sorumsuzluğu kurumu öngörülmüştür. Bu itibarla taşıdığı önem sebebiyle yasama sorumsuzluğunun ihlali, ifade özgürlüğünün ihlaline göre çok daha ağır sonuçlara yol açar.

118. Diğer yandan kuralla ifade özgürlüğünün ihlal edilmesi ve yasama sorumsuzluğunun işlevsiz kılınması suretiyle milletvekilinin yasama ve denetim görevini korkusuzca ve tam bir serbesti içinde yerine getirme özgürlüğü elinden alınmaktadır. Bu yönüyle kuralın milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görev ve yetkilerinin kullanımını önemli ölçüde zorlaştırdığı da açıktır…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

gerektiren halleri de değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi, disiplin cezalarının ağırlaştırılmasını sağlamak üzere "ek yaptırım" öngörülmesi ve bu doğrultuda, "kınama" cezası verilen milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluklarının üçte birinin; "Meclisten geçici olarak çıkarma" cezası alan milletvekillerinin ise bir aylık ödenek ve yolluklarının üçte ikisinin kesilmesini, milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen TBMM'nin görev ve yetkilerini kullanımı bakımından "ölçülülük ilkesi"ne aykırı bir yön görmemiştir. Dolayısıyla İçtüzüğün 161. maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan *"...Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasada düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak..."* ibaresi dışında kalan bölümü yönünden, fıkranın *"...Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisi..."* bölümü ile fıkranın kalan bölümünü Anayasa'nın 2, 13, 26, 67, 83, 86 ve 87. maddelerine aykırı görmeyerek, oyçokluğuyla iptal talebinin reddine karar vermiştir.[707]

Görüldüğü üzere, yasama muafiyetleri konusunda iktidar-muhalefet ilişkilerinin önemi, TBMM'nin görev ve yetkileri çerçevesinde çalışma düzeninin işleyişi üzerinde belirleyici olmaktadır. Bu çerçevede alınacak kararlar, muhalefette bulunan milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine katılımını engelleyici işleve dönüşüp, bu görevi aktif olarak yerine

---

[707] *"121. Milletvekillerine verilebilecek disiplin cezaları İçtüzük'ün 156. ve 159. maddelerinde sayılmış olup bunlar uyarma, söz söylemekten yasaklama, kınama ve Meclisten geçici olarak çıkarmadır. (...)*
125. İçtüzük'ün 163. maddesi uyarınca da gerek kınama gerekse Meclisten geçici olarak çıkarma cezaları Başkanın teklifi üzerine Genel Kurulca görüşmesiz, işaret oyu ile kararlaştırılır.
126. Hukuk devletinin ve ceza hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz (ne bis in idem) ilkesi gereğince kişi, aynı eylem nedeniyle birden fazla yargılanamaz ve cezalandırılamaz (...) Bu itibarla kınama ve Meclisten geçici olarak çıkarma cezalarının ağırlaştırılması amacıyla anılan cezalara ilave sonuçlar bağlanmasını öngören kuralların aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır. (...)
130. Halkın yönetimi anlamına gelen demokrasilerde yönetilenlerin iradesinin yönetime yansıması ve belirleyici olması, Meclis çalışmalarının belirli bir düzen içinde yapılmasına bağlıdır. Zira sağlıklı bir Meclis iradesinin belirmesi, Meclis çalışmalarında düzenin sağlanması ve korunması ile mümkündür. Bu bağlamda demokratik toplum düzeni, Meclis çalışmalarının belirli bir düzen içinde yapılmasına yönelik tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir. Ancak bu doğrultuda alınacak tedbirlerin de milletvekillerinin ifade özgürlüğü ve yasama sorumsuzluğu kapsamındaki görüş ve düşüncelerini serbestçe ifade edebilmelerine engel olmaması gerekmektedir. Bu itibarla kınama ve Meclisten geçici olarak çıkarma cezasını gerektiren anılan sebeplerin ifade özgürlüğü ve yasama sorumsuzluğu kapsamında kabul edilebilecek düşünce açıklaması niteliğinde olmadığı ve kurallarla anılan disiplin cezalarına çarptırılmış milletvekillerinin ödenek ve yolluklarında kesinti yapılması suretiyle söz konusu disiplin cezalarının caydırıcılığının artırılması suretiyle Meclis çalışmalarında düzenin sağlanmanın amaçlandığı gözönünde bulundurulduğunda kuralların demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık taşımadığı anlaşılmaktadır. (...)
133. Diğer yandan kınama veya Meclisten geçici olarak çıkarma cezasını gerektiren söz konusu sebeplerin ifade özgürlüğü ve yasama sorumsuzluğu kapsamında olmadığı, anılan cezalara konu eylemlerin görüşme düzeninin ağır biçimde bozulmasına yol açabilecek veya milletvekillerinin güvenliğini tehlikeye düşürebilecek nitelikte olduğu, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine gereği gibi katılabilmelerinin Meclis çalışmalarında düzenin sağlanmasıyla mümkün olduğu ve ancak bu durumda Meclis iradesinin sağlıklı biçimde oluşabileceği gözetildiğinde kınama veya Meclisten geçici olarak çıkarma cezasını alan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluklarının üçte birinin ya da üçte ikisinin kesilmesini hükme bağlayan kuralların anılan sebepler yönünden milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görev ve yetkilerinin kullanımını ölçüsüz şekilde zorlaştırdığı da söylenemez..."
Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

getirmeleri konusunda çekingen davranmalarına yol açabilecektir. Dolayısıyla bu husus, genel olarak demokrasi, özel olarak ise parlamento içi demokrasi ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, parlamento kararlarının yargısal denetimi konusundaki yaklaşımını Anayasa'da belirtilenlerle sınırlılık üzerine şekillendirmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi 03.06.2016 tarihli kararında bunu şöyle izah etmiştir:

> *"Anayasa'nın yasama dokunulmazlığını öngören 83. ve milletvekilliğinin düşmesini düzenleyen 84. maddeleri gözetildiğinde, Anayasa'nın 85. maddesinde sözü edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin TBMM kararlarının hukuki niteliği itibarıyla münferit birer parlamento kararı olduklarında duraksama bulunmamaktadır. TBMM'nin kanun dışındaki işlemlerini oluşturan parlamento kararlarından yalnızca TBMM İçtüzüğü ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararların iptali talebiyle Anayasa Mahkemesine başvurulabileceği Anayasa'da kabul edilmiştir."*[708]

Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasa, İçtüzük veya kanunla düzenleme altına alınan parlamento kararının kabul edilmesinde öngörülen "usul ve şekil" kuralları ile "esas" denetimi; yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları çerçevesinde yapılacaktır. Zira hukukun işlevi, hukuka aykırılıkları işlemde bulunan sakatlığın niteliğine ve ağırlığına göre yaptırımlara bağlamaktır.[709] Buna göre, norm denetimi bakımından Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'nın 149, 152 ve 153. maddeleri uyarınca vereceği iki karar türü bulunmaktadır. Mahkeme, işlemin "iptaline" veya iptal isteminin "reddine" karar vermektedir.

Anayasa yargısında, belirtilen kararlar yanında, öğreti ve Anayasa Mahkemesi içtihadı ile geliştirilen çeşitli karar türleri bulunmaktadır. Bu kararlardan "yokluk" üzerinde durularak, parlamento kararları bakımından uygulanma kabiliyetinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.[710] Zira parlamento kararları "parlamentonun bireysel işlemi" olduğundan, bu işlemler bakımından idare hukukundaki ilkelerin kullanılabilmesi olanaklı hale gelebilecektir. Ancak "yokluk kararı" konusunda ne Anayasa'da ne de 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da hüküm bulunmaktadır.

---

[708] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2016/54, Karar 2016/117, Karar Tarihi: 03.06.2016, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.06.2016-29737.

[709] Nur ULUŞAHİN (2003), "Savaş Hali İlânı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi'nin 24.09.1990 Tarihli Kararı", **Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 1059.

[710] Bunun yanında uygulamada ve öğretide geliştirilen çeşitli yaptırım türleri de bulunmaktadır. Bunlar hakkında bkz. İsmail KÖKÜSARI (2009), **Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 190 vd. İsmail YÜKSEL (2013), **Anayasa Yargısında Yorumlu Ret Kararı,** Adalet Yayınevi, Ankara, s. 87-102; İBA/ KILIÇ (2018), s. 197-212. Anayasa yargısında "yokluk" konusunda bkz. Nur ULUŞAHİN (2008), "Yokluk Teorisinin Anayasa Hukukunda Yeri ve Uygulanabilirliği", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 696-710; Osman CAN (2008), "Anayasa Yargısında Yokluk" , **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 175-213; İbrahim ŞAHBAZ (1999), "Anayasa Yargısında Yokluk", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 56, Sayı: 4, s. 23-48.

Nitekim "yokluk" Anayasa yargısında başvurulmayan, yani 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde Anayasa Mahkemesi tarafından başvurulmayan, bununla birlikte Mahkemenin kimi kararlarında talebe konu olmuş ve Mahkemenin karar gerekçelerinde ve karşı oylarda[711] yorum konusu olmuş bir yaptırım türüdür.[712]

Anayasa yargısı diğer yargılama usullerine göre yeni bir yargılama usulüdür. Bu nedenle, pek çok konuda diğer yargılama usullerinin ilkelerine başvurabilmektedir. Nitekim "yokluk" konusu da böyledir. İdari işlem kuram ve uygulamasında başvurulan "yokluk"un[713], yasama organı tarafından gerçekleştirilen işlemler ve bu çerçevede parlamento kararları bakımından da kullanılıp kullanılamayacağı önem taşıyan bir husustur. "Yokluk", işlemdeki hukuka aykırılık yaptırımının en ağırıdır. Hukuki işlemin "çok ağır sakatlık", "fonksiyon gasbı", "yetki gasbı" ve "ağır ve bariz yetki tecavüzü" ile malûl olması hallerinde yokluk halinden söz edilecektir.[714] Bu sebeple yasama organı işlem yaparken ve bu anlamda parlamento kararı tesis ederken, işlemin varlığı için gerekli şartların bulunmaması durumunda "yokluk" sonucu meydana gelecektir.[715] Dolayısıyla bir konuda yargı organının "yokluk" kararı verebilmesi için bir normatif düzenlemeye ihtiyaç duyulmamakta, yani bunu tespit edecek yargılama usul ve esaslarına yer verilmesine de gerek bulunmamaktadır. Nitekim "yokluk" bir normun "var olmadığı" anlamına geleceğine göre, bir işlemin varlığını sağlayan hukuki unsurların bulunmaması veya hukukun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde çıkarılmaması bu nitelendirmeyi yapmak için gerekli temel şartları sağlayacaktır.[716] Anayasa Mahkemesi 10.04.2014 tarihli kararında "yokluk" halini şu şekilde izah etmektedir:

---

[711] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1996/51, Karar 1998/17, Karar Tarihi: 13.05.1998, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.05.1999-23709; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1998/58, Karar 1999/19, Karar Tarihi: 27.05.1999, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.03.2000-23983.

[712] ÖZBUDUN (2017), s. 414-415. Bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1992/26, Karar 1992/48, Karar Tarihi: 17.09.1992, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.11.1992-21420; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/72, Karar 2007/68, Karar Tarihi: 05.07.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 07.08.2007-26606; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/99, Karar 2007/86, Karar Tarihi: 27.11.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.02.2008-26792; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2014/57, Karar 2014/81, Karar Tarihi: 10.04.2014, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.05.2014-29000.

[713] *"…Yönetim hukukunda yokluk, bir hukuksal işlemin hiç doğmamış, hukuk alemine çıkmamış sayılması sonucunu doğurur. Bu bağlamda, Anayasa yargısında yasama işlemlerinin yok sayılabilmesi ancak yetki ve görev gaspı ya da çok ağır biçim eksikliği durumlarında söz konusu olabilir…"*. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1992/26, Karar 1992/48, Karar Tarihi: 17.09.1992, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.11.1992-21420.

[714] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 1207.

[715] Aynı yönde bkz. ALİEFENDİOĞLU (1996), s. 333 vd.; ŞAHBAZ (1999), s. 39; Özbudun ise anayasa koyucunun yokluk müeyyidesini amaçlamadığını belirtmekle birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin "Esas 2014/57, Karar 2014/81, Karar Tarihi: 10.04.2014, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.05.2014-29000" kararından hareketle "fonksiyon gasbı" nedeniyle yokluk kararı verilebileceğini ifade etmektedir. Bkz. ÖZBUDUN (2017), s. 414-417. Karşı yönde bkz. GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 1207-1212.

[716] "*…Yokluk, bir normun var olmadığının ifadesidir. Yasalar bakımından, parlamento iradesinin olmaması, Cumhurbaşkanının yayımlama iradesinin bulunmaması, resmi gazetede yayımlanmaması gibi bir normun varlığının zorunlu koşulları bulunmadığı sürece 'var'lıktan söz etmek olanaksızdır. Ancak, bunun dışındaki sakatlıklar, denetime tabi oldukları sürece, Anayasal denetimin konusunu oluşturabilirler*…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/72, Karar 2007/68, Karar Tarihi: 05.07.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 07.08.2007-26606.

"...Bir normun varlığı ise o normun yürürlüğe girmesi ve uygulanmasına bağlı bulunmamaktadır. "Varlık", "yürürlük" ve "uygulanma" kavramları birbirinden farklı olup "varlık", bir normun hukuk âleminde vücut bulmasını ve geçerlik kazanmasını ifade etmektedir. Hukuk âleminde geçerlik kazanması ise o normun, hukukun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde çıkarılması anlamını taşımaktadır. Bununla birlikte bir normun hukuka aykırı olması, mutlak olarak o normun yokluğu sonucunu doğurmamaktadır. Yokluk sonucunun ortaya çıkabilmesi için söz konusu hukuka aykırılığın, o normun hukuk âleminde hiçbir zaman varlık kazanamamasına yol açacak ağırlıkta ve açıklıkta olması gerekir...".[717]

Şu durumda, hukuka aykırılığın ağırlığı sebebiyle, parlamentonun iradesi maddi olarak ya hiç doğmamıştır ya da bir irade açıklaması bulunmakla birlikte bunun hukuka uygun olarak var olabilmesi için aranan koşullarda sakatlık söz konusudur.[718] Bir başka ifadeyle parlamentonun bir iradesinin olmaması ya da Anayasal görev ve yetkiler çerçevesinde TBMM'ye verilmeyen bir yetkinin "fonksiyon gaspı" yoluyla kullanılması biçiminde, işlemin hukuk düzeninde hiçbir zaman varlık kazanamaması söz konusu olacaktır.[719] Örneğin, TBMM Genel Kurulu tarafından karara bağlanacak bir konunun TBMM Başkanı, Danışma Kurulu veya Başkanlık Divanı tarafından karara bağlanması veya yürütme organı tarafından TBMM'nin iç çalışma düzenini belirlemek üzere İçtüzük çıkarılması yokluk halini meydana getirir. Zira bu durumda TBMM Genel Kurulu tarafından "bir oylamaya bağlı olarak alınmış karar" bulunmadığından bir parlamento kararın varlığından söz edilemeyecektir.

"Yokluk" yaptırımı ile parlamento kararları ilişkisi bakımından özellikle değerlendirilebilecek bir konu, Ankara milletvekili İ. Melih Gökçek'in, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı seçilmesi üzerine milletvekilliği sıfatının sona ermesine ilişkin TBMM Başkanlık Divanınca benimsenen uygulamadır. 19. Yasama döneminde, Ankara milletvekili İ. Melih Gökçek Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı seçilmiş ve bunun üzerine TBMM Başkanlığına istifa dilekçesini sunmuştur. Karma Komisyonun Meclis Başkanlığına sunduğu 02.05.1994 tarih ve 192 Karar numaralı raporunda, belirtilen görüşlerin hukuki durumu açıklığa kavuşturduğu ve bu nedenle hiçbir işleme gerek kalmadığı belirtilerek, İ. Melih Gökçek'in TBMM üyeliğinin kendiliğinden düşmüş bulunduğuna karar verilmiştir. Yani milletvekilliğinden istifası hakkında Genel Kurulda bir oylama yapılmaksızın[720], bilgiye sunulmakla yetinilmesi yoluna gidilmiştir.[721] Bunun üzerine Başkanın tutumu ve yapılan işlem hakkında tartışma yaşanmış ve

[717] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2014/57, Karar 2014/81, Karar Tarihi: 10.04.2014, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.05.2014-29000.
[718] KARAHANOĞULLARI (2011), s. 265.
[719] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2014/57, Karar 2014/81, Karar Tarihi: 10.04.2014, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.05.2014-29000.
[720] **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 22, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 99, Cilt: 84, 17.05.2005, s. 322-323.
[721] *"B) ÇEŞİTLİ İŞLER 1. - Ankara Milletvekili İ. Melih Gökçek'in, TBMM üyeliğinin hukukî durumu hakkında TBMM Başkanlık Divanı kararı ile bu karara ekli Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyon Raporu*

"usul hakkında görüşme" açılması talep edilmiş ve görüşme yapılmıştır.[722] Yapılan işlemin Anayasa'nın 84. maddesine aykırılığı ileri sürülse de, Başkan, "*Başkanlık Divanının almış olduğu karar yerindedir"* gerekçesiyle görüşmelerin tamamlandığını ifade etmiş ve sonuçta Genel Kurulca oylama yapılarak karar alınması yoluna gidilmemiştir.

Bunun üzerine, TBMM Başkanlık Divanı üyesi ve Başkanvekili Tunceli milletvekili Kamer Genç, Anayasa'nın 85. maddesinde düzenlenen*"...Meclis Genel Kurulu kararının alındığı*

BAŞKAN- Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına seçilen Ankara milletvekili İ. Melih Gökçek'in Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin hukukî durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı kararı ile bu karara ekli Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Raporunu okutup bilgilerinize sunacağım: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı Karan Karar No: 77 Karar Tarihi: 7 Eylül 1994 Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı, 7 Eylül 1994 Çarşamba günü saat 11.00'de TBMM Başkanı Vekili Vefa Tanır başkanlığında; Başkanvekilleri, M. Kalemli, K. Genç, Y. Hatiboğlu; Kâtip Üyeler, C. Üretmen, A. İnceayan, I. Kaya, İ.H. Çelik; idare Amirleri, L. Sakıcı, Y. Seçkiner ile I. Gürsoy'un katılmasıyla toplandı.

Gündeme geçilerek; 1. Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına seçilen Ankara Milletvekili İ. Melih Gökçek'in TBMM üyeliğinin hukukî durumunu açıklığa kavuşturmak ve Anayasanın 84 üncü maddesi gereğini yerine getirmek üzere İçtüzüğün 113 üncü maddesine göre karar alınması için yapılan görüşmeler sonucunda; a) Konunun içtüzüğün 113 üncü maddesi kapsamında olmadığına ve bu nedenle de bir karar alınmasına gerek bulunmadığına, b) Ancak konuyla ilgili olarak; Ankara Milletvekili İ. Melih Gökçek'in yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki (3/1304), (3/1304), (1305) esas numaralı dosyalan görüşen Anayasa ve Adalet Komisyonlarından Kurulu Karma Komisyonun Meclis Başkanlığına sunduğu 2.5.1994 tarihli ve 192 Karar numaralı raporunda belirttiği görüşlerin hukukî durumu açıklığa kavuşturduğu görülmüş ve bir örneği ilişik bir rapordaki görüşler doğrultusunda hiçbir işleme gerek kalmadan İ. Melih Gökçek'in TBMM üyeliğinin kendiliğinden düşmüş bulunduğuna, buna göre Meclis kayıtlarında Başkanlıkça düzeltme yapılmasına ve bu hususların gündemin "Sunuşlar" kısmında Genel Kurulun bilgisine sunulmasına, 2 ret oyuna karşı 9 kabul oyuyla karar verildi…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 4, Cilt: 65, 08.09.1994, s. 313-314.

[722] *"V. - USUL HAKKINDA GÖRÜŞMELER*

(...)

MUSTAFA KUL (Erzincan)- Sayın Başkan, değerli arkadaşlarım; biraz önce, Başkanlığın sunuşları arasında, Başkanlık Divanının Melih Gökçek'in Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin hukukî durumu hakkındaki kararı bilgiye sunuldu, daha sonra karşı oy yazıları da okundu ve Melih Gökçek'in tercih hakkını kullanarak, milletvekilliğinden düştüğü, Meclis Başkanvekilimiz tarafından ifade edildi.(...)

Değerli arkadaşlarım, Anayasanın 84 üncü maddesi çok açık ve net. Milletvekilliğinin nasıl sona erdirileceği, milletvekilinin kendi milletvekilliğini nasıl sona erdireceği veya bir milletvekilinin tutum ve davranışlarından dolayı milletvekilliğinin nasıl düşürüleceği çok açık bir şekilde ifade edilmiştir. Hangi sebeple olursa olsun -milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlerden dolayı olabilir, devamsızlıktan dolayı olabilir, kendi istifa dilekçesini vererek, kendi isteğini belirterek olabilir; ama- mutlaka ve mutlaka, 84 üncü maddede, "Meclis Genel Kurulunun salt çoğunluğuyla karar verilir" diyor. Yani, 5 oturum arka arkaya Meclis toplantılarına katılmadığı veya milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler kapsamında ele alındığı zaman da mutlaka ve mutlaka Meclisin onayına sunulmak şarttır.(...)

EYÜP AŞIK (Trabzon)- Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; bize göre, Sayın Başkanlığın ve Başkanlık Divanının verdiği karar yerindedir, doğrudur ve Sayın Melih Gökçek, böylece, seçilmek için sarf ettiği gayretten daha fazla bir gayretle milletvekilliğinden yakasını kurtarabilmiştir. (RP sıralarından alkışlar) Kendisine, yeni görevinde başarılar diliyorum. Sevgili Melih Gökçek'i, "güle güle" diyerek uğurluyoruz…

ŞEVKET KAZAN (Devamla)- Eğer, Anayasaya aykırı İse, Anayasa Mahkemesine gidilir, Anayasa Mahkemesinde Anayasaya aykırılık tescil edilir, bu madde iptal edilir, bu madde iptal edildikten sonra, bu kanun yürürlükten kalkar. Dolayısıyla, bu kanunun ilgili' maddesi şu anda iptal edilmediğine göre yürürlükte olan kanunlara göre muamele yapılır. (...)

Anayasanın 84 üncü maddesinde söz konusu olan, istifadır, istifa hakkı ayrı şeydir, tercih hakkı ayrı şeydir. Kanun, tercih hakkını, özel bir tabirle ifade etmek ve "tercih hakkını kullanır; mesele açıklığa çıkar" demek suretiyle karara bağladığı için, ayrıca bunun üzerinde münakaşaya gerek olmadığı kanaatindeyim.

Başkanlık Divanının almış olduğu karar yerindedir.(...)

BAŞKAN- ... Sayın milletvekilleri, böylece, 64 üncü maddeyle ilgili olarak yapılan görüşmeler tamamlanmıştır. Sunuşlara devam ediyorum…". Bkz. **TBMM Tutanak Dergisi,** Yasama Dönemi: 19, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 4, Cilt: 65, 08.09.1994, s. 317-323.

tarihten başlayarak yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın, Anayasaya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir…" hükmü uyarınca, kararın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi, 20.09.1994 tarihli kararında, istifa sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi kararının TBMM Başkanlık Divanı kararı ile alınıp alınmayacağına ilişkin yorumunda; "TBMM Genel Kurulu tarafından alınmış bir karar bulunmadığı" için denetlenecek bir kararın da bulunmadığı yönünde hüküm kurmuştur. Bu hükümden hareketle, TBMM Başkanlık Divanı parlamento kararı alma noktasında bir karar mercii olarak görülmemiştir. Zira Anayasa Mahkemesi kararında, bu kararın TBMM Genel Kurulu tarafından alınacağı belirtilerek şu gerekçelere dayanılmıştır:

> *"…Üyeliğin düştüğüne ilişkin kararların incelenmesi bu konuda bir TBMM Genel Kurulu kararının varlığına bağlıdır. İ. Melih GÖKÇEK hakkında Anayasa'nın ilgili maddeleri gereğince bu konuda alınmış ya da alınmış sayılacak bir TBMM Genel Kurul kararı yoktur. Başkanlık Divanı'nın İ. Melih GÖKÇEK'in Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin kendiliğinden düştüğüne ilişkin kararını Genel Kurul kararı saymak da olanaksızdır. Divan kararının kabûlü yönünde TBMM Genel Kurul kararı olmadıkça yapılan başvuru dinlenemez…".* [723]

Belirtmek gerekir ki, Anayasa, Anayasa'nın üstünlüğü ilkesini hayata geçirmek üzere Anayasa Mahkemesi adı altında özel bir yargı merciine ve özel bir yargılama usulüne yer verdiğine göre, Anayasa Mahkemesi'nin yaptığı denetim sırasında "hiç doğmamış" veya "ölü doğmuş" ve bu sebeple de hukuken varlık kazanamamış işlemlerin yokluğuna karar verebileceğinin de kabul edilmesi gerekir.[724]

Anayasa'da, TBMM Genel Kurulu tarafından bir karar alınması koşulu öngörülen konularda, bu işlemin TBMM'nin diğer birimleri tarafından kabul edilmesi ve Genel Kurulun bu konuda karar almaması sorunu Genel Kurul tarafından alınacak bütün parlamento kararları bakımından önemli bir hukuka aykırılık alanının doğmasına sebep olabilecektir. Nitekim bu durum, yapılan işlem bakımından hukuken "yokluk" ile karşılık bulmaktadır ki, Anayasa Mahkemesi bunu belirleme yetkisine sahip bir yargı merciidir. Zira Anayasa Mahkemesi kararındaki, "…*TBMM Genel Kurul kararı olmadıkça yapılan başvuru dinlenemez…"*[725] ifadesi, Genel Kurul tarafından alınması gerekirken, Başkanlık Divanı veya TBMM'nin Genel Kurul dışındaki diğer birimleri tarafından alınan ve icra edilen bu tür işlemlerin denetimsiz kalmasını beraberinde getirme riskini taşımaktadır. Ancak söz konusu olayda, Anayasa Mahkemesi parlamento kararının Genel Kurul

[723] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/72, Karar 1994/68, Karar Tarihi: 20.09.1994, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.10.1994-22086.
[724] ULUŞAHİN (2003), s. 1063.
[725] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1994/72, Karar 1994/68, Karar Tarihi: 20.09.1994, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.10.1994-22086.

tarafından kabul edileceğini belirlemekle birlikte, yapılan işlem hakkında "yokluk" yaptırımını uygulama yolunu tercih etmemiştir.

Anayasa'da, Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceği açıkça belirtilen parlamento kararları çerçevesinde, daha önce ana hatlarıyla temas edilen iki örnek üzerinde durmak gerekmektedir. Bunlardan ilki, milletvekilinin kendi isteğiyle yasama dokunulmazlığının kaldırılması çerçevesinde; ikincisi ise Anayasa'ya eklenen "Geçici Madde 20" ile yasama dokunulmazlığına istisna hüküm getirilmesi konusundadır.

Söz konusu örneklerden ilki, 22. dönem Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Konya Milletvekili Atilla Kart'ın, "adil yargılanma hakkı"nın ihlal edildiği iddiasıyla AİHM'ye yaptığı bireysel başvuruya ilişkindir. Başvuruya konu olay ise şöyle gelişmiştir: Kart, kendisi hakkında açılmış ceza davaları sebebiyle yargılanabilmek için TBMM'den milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması isteminde bulunmuş; ancak TBMM Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyon, Kart hakkındaki kovuşturmaların "yasama döneminin sonuna kadar ertelenmesine" karar vermiştir. Kart'ın bu karara karşı yaptığı itiraz da TBMM Genel Kurulu tarafından alınan kararla reddedilmiştir. TBMM'nin bu kararına karşı, hakkında açılan davalarda yargılanmak istediğini ancak milletvekili dokunulmazlığının bulunması ve TBMM tarafından bunun kaldırılmaması nedeniyle adil yargılanma hakkından mahrum bırakıldığını iddia eden Kart, bu iddialarını "bireysel başvuru" yoluyla AİHM'ye taşımıştır.[726] Davanın görüldüğü AİHM İkinci Dairesi, 2008 yılında AİHS'nin 6. maddesinde yer alan "adil yargılanma hakkı"nın ihlal edildiğine karar vermiştir. Ancak Türkiye'nin bu karara itiraz etmesi üzerine, 2009 yılında AİHM'nin Büyük Dairesi tarafından AİHS'nin ihlal edilmediği yönünde karar verilmiştir.[727] Kararda, yasama dokunulmazlığının milletvekilliği süresince işleyeceğinden geçici bir koruma olduğu ve başvurucunun iddiasına konu dava hakkında daha sonra karar verilme olasılığının ortadan kalkmaması sebebiyle AİHS'nin 6. maddesiyle güvence altına alınan "adil yargılanma hakkı"nın ihlal edilmediği ifade edilmiştir.

---

[726] Serkan YOLCU (2011), "Adil Yargılanma Hakkı Karşısında Yasama Dokunulmazlığını Yeniden Düşünmek: Atilla Kart Olayı Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 60, Sayı: 2, s. 370.

[727] AİHM'nin 08.07.2008 tarihli İkinci Dairesi, başvuranın bir mahkemeye erişim hakkından yoksun kaldığına ve bu kısıtlamanın orantısız olduğu gerekçesi ile AİHS'nin 6. maddesinin 1. fıkrasının ihlal edildiğine karar vermiş; bu karara karşı yapılan itiraz sonucu Büyük Daire ise, yasama dokunulmazlığının muhalefetin korunması bakımından önemine vurgu yaparak, başvurucunun böyle bir haktan vazgeçme hakkına sahip olmadığı ve yasama dokunulmazlığının kaldırılmamasını, meşru amaçla birlikte göz önüne alındığında mahkemeye erişim hakkı ve adil yargılanma hakkını orantısız bir şekilde zayıflatmadığı gerekçesiyle AİHS'nin 6. maddesinin 1. fıkrasının ihlal edilmediğine karar vermiştir. Bkz. **AİHM Kararı**, Kart v. Türkiye, Başvuru No: 8917/05, 08.07.2008, par. 93, 94, 95, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22atilla%20kart%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-87448%22]} (08.11.2008); **AİHM Kararı**, Kart v. Türkiye, Başvuru No: 8917/05, 03.12.2009, par. 112, 113, 114 https://www.legal-tools.org/doc/988f23/pdf/ (08.11.2018).

İkincisi ise, 1982 Anayasası'nın 83. maddesinin 2. fıkrasında yer alan yasama dokunulmazlığı hakkında, istisna hükmü niteliğinde 20.05.2016 tarih ve 6718 sayılı Kanunla Anayasa'ya eklenen "geçici 20. madde"dir.[728] Anayasa'nın geçici 20. maddesi şöyledir:

"GEÇİCİ MADDE 20 – (Ek: 20/5/2016-6718/1 md.)

Bu maddenin Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildiği tarihte; soruşturmaya veya soruşturma ya da kovuşturma izni vermeye yetkili mercilerden, Cumhuriyet başsavcılıklarından ve mahkemelerden; Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına veya Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri hakkında, bu dosyalar bakımından, Anayasanın 83 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hükmü uygulanmaz.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde; Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığında, Başbakanlıkta ve Adalet Bakanlığında bulunan yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyalar, gereğinin yapılması amacıyla, yetkili merciine iade edilir."

6718 sayılı Kanunla geçici 20. maddenin kabul edilmesi sonrası çok sayıda milletvekili hakkında açılan davalar sebebiyle bekleyen dosyalar ilgili mercilere gönderilmiş ve bunun üzerine bazı milletvekilleri hakkında tutuklama kararı verilmiştir.[729] [730] Dolayısıyla burada Anayasa'nın

---

[728] Anayasa değişikliği teklifinin gerekçesinde; Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon ve Genel Kurul gündemine giren, yasama dokunulmazlığın kaldırılmasına/ ertelenmesine ilişkin olarak gerek Karma Komisyonda ve gerek Karma Komisyonun raporunun Genel Kurulda görüşülmesi sırasında uzun bir süreç bulunduğu ve bu nedenle İçtüzükte öngörülen usul uygulanmaksızın ve herhangi bir ayrım yapılmaksızın bütün milletvekillerine ait yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Bkz. Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 1, Esas No: 2/1028, Başkanlığa Geliş Tarihi: 12.04.2016.

[729] Anayasa'nın geçici 20. maddesi ile yasama dokunulmazlıklarının kaldırıldığı tarihe kadar 1928 yılından 2016 yılına kadar 36 Milletvekilinin ve 6 Senatörün yasama dokunulmazlıkları kaldırılmıştır. 6718 sayılı Kanun'un gerekçesinde Karma Komisyon'da bekleyen fezleke sayısının 562 olduğu ifade edilmiştir. Anayasa değişikliğinin gerekçesi ise zamandan tasarrufa dayandırılarak şunlara yer verilmiştir: *"... Anayasa ve İçtüzük'te, dokunulmazlığın kaldırılmasına dair süreç ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve bunun belli süreler içinde sonuçlandırılması öngörülmüştür. Buna göre, kısaca, Karma Komisyonun toplanması, Hazırlık Komisyonu oluşturulması, hazırlanan raporun Karma Komisyonda değerlendirilip karara bağlanması ve Genel Kurulda her bir fezlekenin ayrı ayrı ve birden fazla kişi ihtiva eden fezlekelerde de her bir kişinin durumunun ayrı ayrı görüşülüp konuşulması ve oylanması gerekmektedir. Bugün itibarıyla Karma Komisyonda beş yüz altmış iki (562) fezleke bulunmaktadır. Karma Komisyon aşamasında çalışma süresi hariç tutularak sadece Genel Kurul bakımından bir hesaplama yapıldığında, her bir fezleke için asgari bir saat süreden hesaplama yapıldığında, toplam beş yüz altmış iki (562) Genel Kurul saatinin fezleke görüşmelerine ayrılması gerekecektir. Genel Kurul çalışmalarındaki uygulamalardan hareketle, Gündem'in tamamı fezleke görüşmelerine ayrılmış olsa, günde altı civarında fezleke görüşülebileceği, bunun ise yaklaşık doksan dört günü bulacağı anlaşılmaktadır. Bu ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin haftada üç gün çalıştığı dikkate alındığında otuz haftadan fazla bir sürenin fezlekelere ayrılması ve bu süre içinde başka bir çalışma yürütülememesi anlamına gelecektir. Sonuç olarak, dokunulmazlık dosyalarının tamamının Anayasa ve İçtüzük'teki olağan usulle kaldırılması Meclis çalışmalarını sekiz aya yakın bir süre engelleyecektir..."*. Bkz. Sıra Sayısı: 313, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 1, s. 10-11, https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1982/1982-18/18-sirasayisi.pdf (18.09.2018). Adalet Bakanlığı ise, yasa yürürlüğe girdiği andan itibaren işlem yapılacak dosya sayısını 787, milletvekili sayısını ise 148 olarak açıklamıştır. Bkz. http://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-haberi-meclisteki-dokunulmazlik-oylamasinda-surpriz-sonuc-40106555 (18.09.2018).

[730] *"Geçici 20'nci maddenin kabul edilmesinden sonraki aylarda, aralarında HDP eş başkanlarının da bulunduğu pek çok milletvekili gözaltına alınmış ve bunlardan bazıları da tutuklanmıştır. Ağustos 2017 itibarıyla toplam 12 milletvekili tutuklu idi. 7 Şubat 2018 itibarıyla 7 milletvekili tutuklu bulunuyor. Aynı tarih itibarıyla 7 milletvekilinin milletvekilliği düşürülmüştür".* Bkz. GÖZLER (2019) ,Türk Anayasa Hukuku, s. 569.

83. maddesinin 2. fıkrası ve devamında öngörülen usul Anayasa'nın geçici 20. maddesi sebebiyle işletilmekten istisna tutulmuştur. Bunun gerekçesi olarak ise, "bekleyen çok sayıda dosya hakkında tek tek dokunulmazlığın kaldırılması yolunda Komisyon prosedürünün işletilmesi ve bunun sonucunda TBMM Genel Kurulunda yapılacak oylamayla dokunulmazlığın kaldırılmasının çok uzun zaman alacağı" gösterilmiştir. Yani parlamento kararına konu olacak işlemlere doğrudan Anayasa hükmüyle istisna getirilerek bahsi geçen dosyalar bakımından Anayasa'nın 83. maddesinin 2. fıkrasındaki koruma mekanizması işlevsiz kılınmıştır. Bunun üzerine, 6718 sayılı Kanun hakkında Anayasa'nın geçici 20. maddesinin "parlamento kararı niteliğinde" olduğu ileri sürülerek Anayasa Mahkemesi'nden bunun iptali talep edilmiştir.[731] Ancak Anayasa Mahkemesi iptal istemini şu gerekçelere dayanarak reddetmiştir:

> *"11. Bu suretle kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun esas yönünden denetimi olanaksız olup şekil yönünden ise 148. maddede belirtilen çerçeve içinde denetlenebilmesi mümkündür. Anılan maddeye göre Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetimi teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususlarıyla sınırlıdır.*
>
> *12. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların şekil bakımından denetimi, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren on gün içinde Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Somut iptal taleplerinde bu şartların gerçekleşmediği de açıktır.*
>
> *13. Anayasa'da değişiklik yapan bir kanunun Anayasa Mahkemesince denetimi ancak Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca açılan bir iptal davası ile mümkün olup söz konusu kanunun Anayasa'nın 85. maddesi çerçevesinde denetlenebilmesi olanaklı değildir. Anayasa değişikliğine dair kanunun kabulü sırasında meydana geldiği iddia edilen şekil aykırılıkları da ancak, Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca usulüne uygun olarak açılan bir iptal davasının konusunu teşkil edebilir*
>
> *14. Anayasa'da açıkça öngörülmüş bir dava yolu kapsamında denetim olanağı bulunan ve özel koşullara tabi tutulan Anayasa'ya aykırılık iddiasının, iptali talep edilen kuralın parlamento kararı niteliğinde olduğu ileri sürülerek Anayasa'nın 85. maddesine göre milletvekillerinin münferit iptal taleplerine konu edilmesi, Anayasa'nın 148. maddesi hükmünün anlamsız ve işlevsiz hâle gelmesi sonucunu doğurur ..."*[732]

Anayasa'nın geçici 20. maddesi hakkında açılan iptal davasında; Anayasa Mahkemesi'nin 03.06.2016 tarihli kararı, 1961 Anayasası döneminden bu yana uygulamakta olduğu "TBMM tarafından kabul edilen işlemin adı veya hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmama" içtihadından bir sapma ve bu yönüyle de içtihat yoluyla yarattığı "yetkilerini sınırlama" niteliğinde olduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi bu kararıyla, bundan sonra TBMM tarafından kabul edilen bir

[731] Anayasa Mahkemesi'nde açılan iptal davasının gerekçesi hakkında bkz. https://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/%C4%B0ptal_Talepleri/2016-117.pdf (12.10.2018)

[732] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2016/54, Karar 2016/117, Karar Tarihi: 03.06.2016, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.06.2016-29737.

işlemi nitelendirirken, bu "işlemin yapılış usulünü" de esas alacağına ilişkin genel belirlemelerde bulunmuştur.[733]

Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesindeki kimi hususlar üzerinde durmak gerekmektedir. Demokratik bir anayasanın sahip olması gereken temel özelliklerden birisi, demokratik düzene ilişkin tehdit ve girişimlere karşı nasıl daha iyi bir güvence mekanizmasının kurulacağı ve temel hak ve özgürlüklerin korunacağıdır. Anayasa değişikliklerinin amacı ise bu güvence alanlarına ilişkin eksiklerin giderilmesi olmalıdır.[734] Ancak söz konusu değişiklik ve bu değişikliğe ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı, anayasaya uygunluk denetiminde demokratik meşruiyet ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması gibi konular hakkında herhangi bir değerlendirmeyi içermemektedir. Kararda, Anayasa'nın 148. maddesinin anayasaya uygunluk denetiminin yalnızca şekil bakımından yapılabileceği ilkesine odaklanılarak, parlamento kararları ve bunun Anayasa ile güvence altına alınan usulünden söz edilmemektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının kendi içtihadıyla uyumlu olmadığı açıktır. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kararlarında görüleceği üzere, Mahkeme yapılan işlemin adı ile kendisini bağlı görmeksizin denetim yapma yoluna yönelmiştir. Bunu yaparken de parlamentonun işlemleri bakımından oluşturduğu ölçütleri kullanmıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 26.03.1999 tarihli kararında, parlamento kararlarının niteliğinden hareketle bu husus üzerinde durularak;

> "*… Anayasa'da açıkça belirtilenler dışında kalan yasama organı kararlarının Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında, kararı oluşturan yöntem kadar bunların konusu, amacı ve niteliği üzerinde de durulması, etki ve değerlerinin gözönünde tutulması gerekmektedir. Bunlar Anayasa'nın uygunluk denetimine bağlı tutulan kararlarla aynı değer ve etkide ise, denetiminin yapılması hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur…"*[735]

ifadelerine yer verilmiş ve dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin denetim yaparken, denetime konu işleme verilen ad ile kendisini bağlı görmediği şeklinde oluşan içtihadı yönünde gerekçe oluşturmuştur. Buna göre de denetime bağlı tutulan kararlarla aynı değer ve etkide bulunan işlemlerin de denetim kapsamında bulunacağını vurgulamıştır. Öyle ki Anayasa'nın 83. maddesine göre parlamento kararına konu olabilecek bir işlem söz konusu olduğundan ve eğer geçici 20. madde ile bir sınırlama öngörülmeseydi Anayasa Mahkemesi tarafından denetime tabi işlemler

[733] YANCI ÖZALP (2018), s. 177-178.
[734] David LANDAU (2013), "Abusive Constitutionalism", **University of California Davis Law Review**, Vol: 47, Issue: 189, p. 191.
[735] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1999/14, Karar 1999/6, Karar Tarihi: 26.03.1999, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.10.1999-23838.

kategorisinde olacaktı. Zira bu düzenleme Anayasa'nın 85. maddesinde yer alan, milletvekilleri bakımından bir güvence olan Anayasal başvuru hakkını, yani ilgili parlamento kararına karşı işletilebilecek yargısal denetim usulünü ortadan kaldırmaktadır. Ancak daha evvel de belirttiğimiz üzere, Anayasa Mahkemesi diğer içtihatlarında olduğu gibi,[736] bu içtihadından da dönmüştür.

Milletvekilleri bakımından sıkı şekil kuralları ve usulle güvence sağlayan ve temsil yetkisi çerçevesinde siyasi faaliyette bulunmayı Anayasal güvence altına alan bu muafiyet alanının, her bir milletvekili bakımından ayrı ayrı görüşülüp müzakere edilmek suretiyle karara bağlanması gerekirken, bu değişiklik kapsamındaki milletvekillerinin tamamı bakımından, Anayasa'ya geçici bir madde eklenmek suretiyle istisna yaratılması geçici maddelerle "Anayasa'nın araçsallaştırılması" veya "anayasal güvencelerin içinin boşaltılması" sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, demokratik anayasal mekanizmaların anayasa değişiklikleri ile aşındırılması olarak kabul edilen "suistimalci anayasacılık (*abusive constitutionalism*)"[737] olarak nitelendirilebilecektir. Bunu önlemenin yolu ise Anayasa Mahkemesi'nin daha önce verdiği pek çok kararlarda eleştirilere muhatap olmasına yol açan "yargısal aktivizm" yaklaşımı yerine temel hak ve özgürlüklerin korunması yönünde karar vermesidir. Aksi halde, Anayasa değişikliğine karşı denetim yapacak organların etkisizliği, temel hak ve özgürlüklerin istismarını meşrulaştıran kararlarla buna hukuki meşruiyet yaratabilecektir.

Anayasalar, demokratik meşruiyetin ve temel hak ve özgürlüklerin güvence belgeleridir. Siyasi hak ve özgürlükler de bunun temel ayaklarını oluşturmaktadır. Temsil yetkisinin kurumsal örgütlenmeleri olan parlamentolar iktidar-muhalefet ilişkileriyle "çoğulcu demokrasi"nin hayata geçirilmesinin temel vasıtası olarak işlev üstlenirler. Bu anlamda parlamentoların işlevi, parlamento mensuplarının üstlendikleri temsil yetkisi ve siyasi partiler ile kurdukları ilişkiye bağlı olarak karar alma süreçlerine katılmalarına olanak yaratmaktadır. Ancak milletvekilleri, norm koyma yetkisi kullanan bu temel organın mensupları olarak iktidarda veya muhalefette bulunma konumlarına göre, "kendi için karar alma" veya kimi durumlarda ise "kendi aleyhine karar alma" koşulları ile karşı karşıya gelebilmektedirler. Nitekim "norm koyucu" olarak nitelendirilen parlamento, mensuplarının girişimleri sonucu harekete geçmekte, kanun koymakta veya karar

[736] Anayasa Mahkemesi'nin içtihat istikrarsızlığı konusunda bkz. Ozan ERGÜL (2016), **Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında İçtihat İstikrarsızlığı**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 163-307.

[737] Landau tarafından kullanılan "suistimalci anayasacılık (*abusive constitutionalism*)" kavramı Macaristan, Venezuela ve Mısır Anayasalarında yapılan değişikliklerle demokratik düzene ilişkin ilkelerin otokratik bir rejim yaratma yaklaşımı hakkında geliştirilmiş; bu kavram diğer demokratik devlet düzenlerinde temel hak ve özgürlükler alanındaki anayasal kazanımların gerilemesi konusunda da kullanılan bir deyim olarak kullanılmıştır. Bkz. LANDAU (2013), s. 189, 195. Bu kavram Türkiye'de 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişikliğe ilişkin olarak Gözler tarafından kullanılmıştır. Bkz. Kemal GÖZLER (2016), "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", s. 5, www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.pdf (08.10.2018).

üretmektedir. Ancak bu özelliği, onun hukuk devleti ve eşitlik prensipleri odağında Anayasa ve hukukun temel ilkelerine uygun hareket etme yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır.[738] Yani bu ilkelere uygun hareket etme yükümlülüğü, öncelikle parlamentoları ve onun bünyesinde yer alan milletvekillerini bağlamaktadır.

"Kendi için karar alma", milletvekillerinin özellikle özlük haklarının kanun konusu yapılması hallerinde ortaya çıkmaktadır.[739] "Kendi aleyhine karar alma" ise iktidar-muhalefet ilişkisinde çoğunluğun alacağı karar ile Anayasa, içtüzük veya kanunda değişiklikler öngörerek, parlamento mensupları üzerinde temel güvenceler olarak kabul edilen ve bu doğrultuda yasama

---

[738] Anayasa Mahkemesi kararında bu ilkeler şu gerekçelerle izah edilmektedir:
"…Yasa önünde eşitlik ilkesi" hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Kimilerinin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen nedenlerle değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumları farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.
Eşitlik temeline dayanan adil bir hukuk düzeni kurma hukuk devletinin en önemli işlevlerinden biri olduğundan hukuksal eşitlik sağlanmadan hukuk devleti ilkesinin gerçekleşemeyeceği açıktır.". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1998/58, Karar 1999/19, Karar Tarihi: 27.05.1999, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.03.2000-23983.

[739] TBMM üyelerinin özlük hakları ve emekliliklerine ilişkin düzenlemeleri içeren çeşitli tarihlerde çıkarılan kanunların listesi şöyledir: 25.02.1966 tarih ve 751 sayılı kanun, 08.07.1971 tarih ve 1425 sayılı kanun, 25.12.1979 tarih ve 2254 sayılı kanun, 07.05.1986 tarih ve 3284 sayılı kanun, 21.04.1988 tarih ve 3430 sayılı kanun, 26.10.1990 tarih ve 3671 sayılı kanun, 03.12.1992 tarih ve 3855 sayılı kanun, 24.11.1994 tarih ve 4049 sayılı kanun, 04.04.1995 tarih ve 4104 sayılı kanun, 03.04.1997 tarih ve 4234 sayılı kanun, 27.01.2000 tarih ve 4505 sayılı kanun. Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kanunlar hakkında açılan davalarda verdiği iptal kararları: *"7.5.1986 günlü, 3284 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesi ile Ek 4. maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin 2.12.1986 gün ve E.1986/22, K.1986/28 sayılı kararıyla, 21.4.1988 günlü 3430 sayılı Kanunun Ek 60, Ek 63 ve Ek 64. maddelerinin Anayasa Mahkemesi'nin 24.5.1988 gün ve E.1988/11, K.1988/11 sayılı kararıyla, 26.10.1990 günlü 3671 sayılı Kanun'un 2, 5, geçici 2, geçici 3, geçici 4 ve geçici 5. maddelerinin Anayasa Mahkemesi'nin 2.2.1993 gün ve E.1992/38, K.1993/5 sayılı kararıyla, 3.12.1992 günlü, 3855 sayılı Kanun'un kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nin 28.12.1994 gün ve E.1994/59, K.1994/83 sayılı kararıyla, 24.11.1994 gün ve 4049 sayılı Kanun'un bazı maddeleri de Anayasa Mahkemesi'nin 17.10.1996 gün ve E.1996/4, K.1996/39 sayılı kararı…"*dır. Anayasa Mahkemesi söz konusu kanunlar hakkında iptal yönünde karar verirken şu gerekçelere dayanmıştır:
"…Hukuk devletinde, yasama organını da kapsayacak biçimde devletin bütün organları üzerinde hukukun ve Anayasa'nın mutlak egemenliği vardır. Yasakoyucu her zaman hukukun ve Anayasa'nın üstün kuralları ile bağlıdır. Anayasal denetimde bu amacı gerçekleştirmeye yöneliktir. Bu nedenle de Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine yer verilmiştir. Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılmasına Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasındaki bağlayıcılık ilkesi engeldir. Yasama organının iptal edilen kuralın aynını veya benzerini yasalaştırması durumunda Anayasa Mahkemesi kararlarının etkinliği ortadan kaldırılarak yasaların yargısal denetimi anlamını yitirir.
Bir yasa kuralının, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kural ile "aynı" ya da "benzer nitelikte" olması gerekir. Bunların saptanabilmesi ise öncelikle, aralarında "özdeşlik", başka bir deyişle, amaç, anlam ve kapsam yönlerinden "benzerlik" olup olmadığının incelenmesine bağlıdır.
Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi karşısında, iptal edilen bir kurala yeni bir yasa ile geçerlilik sağlanamaz. Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararının etkisini ortadan kaldırmaya yönelik bir düzenleme olduğu duraksamaya yer vermiyecek kadar açık olan itiraz konusu fıkra, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen daha önceki kurallarla aynı içerikte olduğundan Anayasa'nın 153. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1998/58, Karar 1999/19, Karar Tarihi: 27.05.1999, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.03.2000-23983.

faaliyetlerine özgür bir şekilde katılmalarını sağlayacak "yasama bağışıklığı/muafiyeti"ne istisna hükümleri getirilmesi suretiyle esnetilmesidir.

Parlamentonun temsil yetkisi ve bu anlamda kurumsal bünyesinde işleyen iktidar-muhalefet dengesi gözetildiğinde, siyasi gelişim ve uzlaşma koşulları çerçevesinde yargısal denetim dışında kalması arzulanan bir alan olabilir. Ancak yargısal denetim ve bu doğrultuda Anayasa yargısı temel hak ve özgürlüklerin korunmasında kurumsal demokrasi anlamında parlamento içi demokrasinin de korunması ve gelişiminde rol üstlenecektir. Nitekim Anayasa Mahkemelerine düşen temel görev, anayasal devlet ilkesiyle koruyucu yönde kararlar üretmektir. Oysa Anayasa'da, parlamento kararı usulüyle güvenceye bağlanan sürecin Anayasa değişikliğiyle "geçici ve özel olarak ortadan kaldırılması"nın kabul edilmesi, bu yöntemin Anayasa'nın pek çok maddesi bakımından da işletilerek Anayasa'nın etkisiz bir belgeye dönüşmesine yol açabilecektir. Kaldı ki Anayasa Mahkemesi'nin gerekçesinde atıf yapılan Anayasa'nın 148. maddesinin işletilmesi, yani bu istemin "iptal davası" yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilmesi şeklindeki yol gösteriminin de bir sonuç vermeyeceği açıktır. Zira Anayasa Mahkemesi'nin daha önce verdiği kararlardan hareketle, 6718 sayılı Kanunun, Anayasa değişikliği hakkında bir kanun olduğunu ve bu sebeple de Anayasa'nın 148. maddesinin 1. fıkrası uyarınca "esas bakımından denetim" yapılamayacağını; şekil bakımından denetimde ise Anayasa'nın 148. maddesinin 2. fıkrasına göre "teklif, oylama çoğunluğu ve ivedilikle görüşülememe" şartına uyulup uyulmadığı ile sınırlı bir denetim yapma yetkisinin bulunduğu yönünde karar verme olasılığının çok yüksek olduğu öngörülebilir. Bu nedenle, kararda belirtilen iptal davası usulünün işletilmesinin sonuç vermeyeceği söylenebilir.

III. 1982 ANAYASASI'NDA DENETLENECEĞİ BELİRTİLMEYEN PARLAMENTO KARARLARI

1961 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde, Milli Birlik Komitesi Komisyonunun hazırladığı tasarının 178. maddesinde, Anayasa Mahkemesi'ne yasama organının işlemlerini denetleme bakımından şu yetkiler verilmişti: *"Kanunların, yasama meclisleri içtüzüklerinin ve bu meclislerce verilecek her türlü kararların anayasaya uygunluğunu denetlemek".* Bu yetkilerden, "yasama meclislerince verilen her türlü kararın" Anayasa Mahkemesi'nin denetim yetki alanı içerisinde yer aldığına ilişkin hüküm, 1961 Anayasası metnine dâhil edilmemiştir. Anayasa tasarısında denetim yetkisi kapsamında yer alan, *"...yasama meclislerince verilen her türlü*

kararın…" neden yargısal denetim dışında bırakıldığına, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Gerekçesinde yer verilmemiştir.[740]

1924 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi'nin bulunmayışı ve kanunların Anayasa'ya aykırılıklarının bir yargı organı tarafından denetlenememesi sonucunu doğurmuştur. 1924 Anayasası'nın 103. maddesi ile kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı belirtilmiş olsa da, kanunlar hakkında olmasına karşın, TBMM İçtüzüğünün denetimine dair hükme yer verilmemiştir. 1961 Anayasası'nda TBMM İçtüzüğünün Anayasa'ya aykırılığını önlemek üzere bir düzenleme getirilmesi, tarihi olarak önemli siyasi gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.[741]

1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi'nin kurulması ve norm denetimi kapsamında, kanunların yanından TBMM İçtüzüğünün de denetimine dair hükümlere yer verilmiş olması, organların işleyişine ilişkin ilkelerin de Anayasa ile güvence altına alınan bir koruma düzenini yerleştirme arzusunu göstermiştir. Gerçekten, 1961 Anayasası'nın 147. maddesinde, TBMM İçtüzüğünün de Anayasa'ya uygunluk denetimi çerçevesinde denetleneceğine yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle, Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülebilecek "İçtüzük" ve Anayasa'ya aykırı olabilecek "İçtüzük uygulamaları"nın ve "parlamento kararları"nın önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Böylece İçtüzüklerin Anayasa'ya uygun yorumu ve uygulaması zorunlu bir hal almıştır. Kaldı ki İçtüzükler klasik tanımı itibariyle yalnızca yasama organının iç işleyişi ve çalışma düzeni ile sınırlı etki doğuran metinler olmayıp siyasi hayatın odak noktasında yer alan yasama organı ve ona bağlı kurumlar dengesini sıkı bir şekilde etkileyen belgelerdir. Bu bakımdan kurumsal olarak "içsel bir düzenleme", ancak "dışsal sonuçlar"la ülke genelinde hatta uluslararası hukuki ve siyasi ilişkileri etkileyebilecek sonuçlar doğurabilecek bir özelliğe sahiptir. Nitekim Türkiye'nin tarihsel deneyimlerinde, İçtüzük hükümleri çerçevesinde alınan kararlar veya İçtüzük değişikliği kararları siyasi hayatın şekillenmesi yönüyle özellikle TBMM Dâhili Nizamnamesinde öngörülen değişiklikler ve buna bağlı olarak yaşanan siyasi gelişmeler buna örnek gösterilebilir.[742]

Parlamento kararlarının bu niteliği, öğretide farklı görüşleri beraberinde getirmiştir. Bu görüşlerin bir kısmı, Anayasa'da denetlenebileceği açıkça belirtilen parlamento kararları dışındaki kararların ve içtüzük düzenlemesi niteliğindeki kararların Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemeyeceğini savunurken;[743] çoğunluk görüşü olarak bizim de katıldığımız görüşe göre ise "içtüzük düzenlemesi niteliğinde"ki kararların Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi

[740] ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 228.
[741] ARMAĞAN (1972), s. 13-14.
[742] ARMAĞAN (1972), s. 14-15.
[743] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 657-659.

hukuki bir gerekliliğin sonucudur.[744] Nitekim Teziç'in haklı olarak vurguladığı üzere, parlamento kararlarına hâkim olan belirsizlik ve kolaylık, hukuk devletinin temel niteliklerini belirleyen "hukuki öngörülebilirlik", "hukuki güvenlik" ve "belirlilik" ilkelerini ortadan kaldırma riskini taşıyabileceğinden bu işlemlerin denetim dışı bırakılmaları kimi sakıncaların doğmasına sebebiyet verebilecektir.[745] Zira parlamento kararlarının objektif nitelikte ve genişlikte olmamaları gerekir. Aksi halde denetim dışı bir işlem alanı ile imtiyazlı alan kategorisi sorununun doğması kaçınılmaz olacaktır. 1961 Anayasası'nın 5, 6 ve 7. maddelerinin gerekçesinde;

> *"…Yargı yetkisine gelince, yeni Anayasamızda o da tam bir genel ve ilkel yetki olarak kabul edilmiş bulunmaktadır. Bir defa Anayasa Mahkemesi kurulmuş olmakla devletin hukuki tasarruflarının tamamı yargı denetimine bağlı kılınmıştır. Ayrıca, yürütmenin aksine olarak, kanun olmasa da ihtilafın mevcut bulunduğu her yerde yargı vardır…"*[746]

ifadelerine yer verilerek, bütün devlet işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olması ve bu sebeple de parlamento işlemlerinin ve bu doğrultuda parlamento kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmaması amaçlanmıştır.[747]

Öğretide ise bu konuya ilişkin çeşitli yorumlar bulunmaktadır; Özbudun, Anayasa Mahkemesi'nin, denetleneceği açıkça belirtilmeyen parlamento kararlarına ilişkin denetim yapma yaklaşımını yerinde bulmaktadır. Kaldı ki, bunların denetim dışında bırakılmasının düşünülemeyeceğini ve Anayasa Mahkemesi'nin çok yerinde olarak, İçtüzüğe aykırı parlamento kararlarını dolaylı yoldan İçtüzüğü değiştiren İçtüzük düzenlemeleri niteliğinde görerek

---

[744] TEZİÇ (1980), s. 31-32; ÖZBUDUN (1984), s. 143-144, ÖZBUDUN (2017), s. 243; BAKIRCI (2014), s. 266; BAKIRCI (2000), s. 29-30; İBA (2017), Parlamento Hukuku, s. 74; HAS (2009), s. 418; Müberra ALGAN (2014), "İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63; s. 731-734; Merih ÖDEN (1999), "Cumhuriyetin 75. Yıldönümünde Anayasa Yargısı", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 48 Sayı: 1, s. 35; TOPAL (2010), s. 36-40; TANÖR/ YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 272-275; Abdülkadir YILDIZ (2017), "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 85-89; Adnan KÜÇÜK (2012), "Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğindeki Parlamento Kararlarına İlişkin Yargısal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararı Uygulamaları", **Prof. Dr.Mehmet Akad'a Armağan**, İstanbul, s. 643-650.

[745] TEZİÇ (1988), s. 121. Belirlilik ilkesi konusunda Anayasa Mahkemesi şu tespiti yapmaktadır: *"… Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de belirliliktir. Belirlilik ilkesi bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmeleri, tutum ve davranışlarını bu kurallara göre güvenle belirleyebilmeleri anlamını taşımaktadır. Belirlilik ilkesi, yalnızca kanuni belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Bir başka deyişle hukuk kurallarının belirliliğinin sağlanması yalnızca kanunla düzenleme yapılması anlamına gelmemektedir. Kanuni düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması şartıyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır…".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/162, Karar 2018/100, Karar Tarihi: 17.10.2018, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.01.2019-30644.

[746] ÖZTÜRK (1971), s. 24-26.

[747] TEZİÇ (1972), s. 15.

denetlediğini ifade etmektedir.[748] Onar ise, parlamento kararlarının denetimi konusunda, bu işlemlerin kanun biçiminde ortaya çıkmaları ölçütüne dayanmakta ve bu durumu, *"parlamento kararları, bir kanuna konu olup, kanun şeklinde ortaya çıkmadıkça Anayasa Mahkemesinde denetime tabi olamayacaklardır"* sözleriyle ifade etmektedir.[749] Buna göre, parlamentonun bir işlemi kanun biçiminde ortaya çıkıyor ise bu durumda "kanun" niteliğinde işlem olarak kabul edilerek Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olacaktır. Kaldı ki, maddi ölçüt esas alındığında, bir "usul saptırması" söz konusu ise, bu durumda Anayasa Mahkemesi TBMM'de kabul edilen işlemin adı ile kendisini bağlı görmeyeceği için, söz konusu işlemi denetleyebilecektir.[750] Ayrıca parlamentonun "yetki saptırması" niteliği taşıyan işlemlerinin söz

---

[748] Ergun ÖZBUDUN (1984), "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu" adlı Yılmaz Aliefendioğlu'nun Tebliği Üzerine Yorumu, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 1, s. 143-144.

[749] ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 229.

[750] Anayasa Mahkemesi bu durumu şu gerekçeyle açıklamaktadır: *"... Anayasa Mahkemesi, bir metnin Anayasa'ya uygunluğunu denetlerken, o metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olmasiyle bağlı tutulamaz. Anayasa denetiminin amacı, ancak, Anayasa mahkemesinin incelemesi için önüne getirilen metni kendi hukuk anlayışına göre nitelendirebilmesini zorunlu kılar; aksi takdirde, meclislerin yanılarak nitelendirdikleri bir metnin, Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında kalması kabul edilmiş bulunur ki bu da Anayasa Koyucusunun Anayasa'ya uygunluk denetimini koymakla güttüğü amaca aykırı düşer…".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1966/7, Karar 1966/46, Karar Tarihi: 19.12.1966, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.1.1968/12812. Anayasa Mahkemesi geliştirdiği bu ilkeyi bir başka kararında da şu gerekçelerle sürdürmüş: *"... Ancak, Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz…"* ve bu yerleşik bir içtihat niteliği kazanmıştı. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/25, 1991/1, Karar Tarihi: 10.01.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 05.03.1992-21162. Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda verdiği diğer kararlara örnek olarak şunlar gösterilebilir: **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/54, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 27.06.2007-26565; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/51, Karar 2007/56, Karar Tarihi: 15.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.11.2007-26715; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/62, Karar 2007/66, Karar Tarihi: 15.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 05.07.2007-26746.
Ancak Anayasa Mahkemesi 03.06.2016 tarihli kararında, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasını düzenleyen, 6718 sayılı Kanunla 20.05.2016 tarihinde kabul edilen Anayasa'nın Geçici 20. Maddesi hakkında açılan iptal davasında, *"Kanun'un şekli anlamda da parlamento kararı niteliğinde olduğu, yasama dokunulmazlığının kaldırılması usulünü düzenleyen Anayasa ve İçtüzüğün ilgili hükümlerine uygun hareket edilmediği"* ileri sürülmüş; ancak Anayasa Mahkemesi kararında, Mahkemenin TBMM tarafından yapılan işlemin adı ile kendisini bağlı görmeyeceğine ilişkin içtihadı, söz konusu işlemin Anayasa değişikliğine ilişkin kanun olması sebebiyle, zikredilmeyerek şu yönde karar verilmiştir:
"11. Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca inceleme yapılabilmesi için yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin bir parlamento kararının bulunması gerekliliğine karşın, iptali talep edilen kural, 316 milletvekili imzasıyla 12.4.2016 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" ile başlayan yasama süreci sonunda kabul edilmiştir. "Teklif" ile başlayan süreç, "Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoylamasına katılma" başlığını taşıyan Anayasanın 175. maddesinin öngördüğü "özel" süreçtir. Bu sürecin teklif, oylama, kabul ve yürürlüğe girme yönlerinden özel biçim koşulları olduğu gibi, bu süreç sonunda ortaya çıkan Meclis iradesine özel hukuksal sonuçlar bağlanmıştır. Bu suretle kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun esas yönünden denetimi olanaksız olup şekil yönünden ise 148. maddede belirtilen çerçeve içinde denetlenebilmesi mümkündür. Anılan maddeye göre Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetimi teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususlarıyla sınırlıdır.
12. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların şekil bakımından denetimi, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren on gün içinde Cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Somut iptal taleplerinde bu şartların gerçekleşmediği de açıktır.
13. Anayasa'da değişiklik yapan bir kanunun Anayasa Mahkemesince denetimi ancak Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca açılan bir iptal davası ile mümkün olup söz konusu kanunun Anayasa'nın 85. maddesi çerçevesinde denetlenebilmesi olanaklı değildir. Anayasa değişikliğine dair kanunun kabulü sırasında meydana

konusu olması durumunda, örneğin "Tahkikat Encümeni Kurulmasına Dair Meclis Kararı" alınarak parlamentoya "yargılama yetkisi" verilmesi veya parlamento kararı alınması gerekirken "kanun"[751] yapılarak işlem tesis edilmesi ve böylece "usulün saptırılması" durumunda, yargısal denetimin önemi açıkça ortaya çıkacaktır. Aksi durumda, parlamento kararlarının yargı denetimi dışında bırakıldığı yönündeki anlayış benimsenecek olursa, bu durum hukuka aykırılıkların denetim dışı bırakılması ve hukuk devleti ilkesinin ihlalini doğuracaktır.[752]

1982 Anayasası'nda belirtilen kararlar dışında, Anayasa'da açıkça TBMM'nin "parlamento kararı" niteliğindeki işlemlerini genel bir kural ile yargı denetimine tabi tutan ve Anayasa Mahkemesi'ne bu çerçevede görev veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, 1982 Anayasası'nda "kanunlar" bakımından ise "denetime tabi olmayan" kimi istisnalara yer verilmiştir. Anayasa'nın 148. maddesinin 1. fıkrasında, Anayasa Mahkemesi'nin "Anayasa değişikliği hakkında kanunları" sadece şekil bakımından inceleyip ve denetleyeceği; "olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri" bakımından ise şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'nde dava açılamayacağı ifade edilmiştir. Yine "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve bunlar hakkında da Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı" belirtilmiştir. Buna göre, denetimden bağışık kategoriler dışında, TBMM tarafından kabul edilip Resmi Gazete'de yayımlanan bütün kanunlar, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi kimi kararlarında, Anayasa'da denetim yolunun açık olmadığı işlemler[753] veya yalnızca şekil

---

geldiği iddia edilen şekil aykırılıkları da ancak, Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca usulüne uygun olarak açılan bir iptal davasının konusunu teşkil edebilir.

14. Anayasa'da açıkça öngörülmüş bir dava yolu kapsamında denetim olanağı bulunan ve özel koşullara tabi tutulan Anayasa'ya aykırılık iddiasının, iptali talep edilen kuralın parlamento kararı niteliğinde olduğu ileri sürülerek Anayasa'nın 85. maddesine göre milletvekillerinin münferit iptal taleplerine konu edilmesi, Anayasa'nın 148. maddesi hükmünün anlamsız ve işlevsiz hâle gelmesi sonucunu doğurur.

15. Açıklanan nedenlerle, başvuru konusu 6718 sayılı Kanun'la Anayasa'ya eklenen geçici 20. maddenin, Anayasa'nın 85. ve 6216 sayılı Kanun'un 54. maddeleri uyarınca iptali ve yürürlüğünün durdurulması taleplerinin reddi gerekir.". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2016/54, Karar 2016/117, Karar Tarihi: 03.06.2016, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.06.2016-29737. Bu konuda değerlendirmeler için bkz. Yılmaz ALİEFENDİOĞLU (1986), "Anayasa Mahkemesinin İşlevsel Yönü", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 1, s. 39.

[751] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1987/23, Karar 1987/27, Karar Tarihi: 09.10.1987, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.10.1987-19604.

[752] TEZİÇ (1972), s. 14-15.

[753] *"…Anayasa Mahkemesi denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı saymaz. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi "olağanüstü hal KHK'si adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir "olağanüstü hal KHK'si niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır. Anayasa'nın 148. maddesi yalnız olağanüstü hal kuralı niteliğinde olan düzenlemelerin Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutulmalarına engel oluşturur".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/25, Karar 1991/1, Karar Tarihi 10.01.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 05.03.1992-21162; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1991/6, Karar 1991/20, Karar Tarihi: 03.07.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 08.03.1992-21165; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1992/30,

bakımından denetimin mümkün olduğu Anayasa değişikliği hakkında kanunlar[754] hakkında geliştirdiği içtihat ile Anayasa'ya uygunluk denetimi usulünü işletmiştir.[755]

Parlamento kararlarının denetiminde, Anayasa Mahkemesi, TBMM İçtüzüğünü 1961 Anayasası döneminde, hem şekil hem de esas açısından denetime tabi tutmaktaydı. 1982 Anayasası ile şekil bakımından denetime sınırlama getirilmiştir.[756] Ancak sınırlamanın Anayasa'nın 148. maddesinin 2. fıkrasının lafzı uyarınca yalnızca "kanunlar" bakımından olabileceği; zira bu maddede *"Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ... ile sınırlıdır."* ifadesine yer verildiğinden, şekil bakımından öngörülen bu sınırlamanın İçtüzük ve parlamento kararları bakımından da geçerli olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Aksi halde Anayasa'nın şekil bakımından öngördüğü sınırlı denetim alanının, hakkında sınırlama öngörülmeyen işlemler için de genişletilmesi sorunu doğacaktır.

1982 Anayasası'nın Anayasa Mahkemesi'nin "Görev ve yetkileri" başlıklı 148. maddesinin 1. fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi, *"... kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin[757] ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler..."*. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygunluk denetim alanı yalnızca bu maddede belirtilenlerle sınırlı olmayıp, Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen ilkelere uygunluk bakımından görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Ayrıca TBMM'nin, kanun ile düzenlemesi gereken bir konuyu karar ile düzenlenmesi, yapılan işlemin denetiminde işlemin adı ile bağlı olmamanın sonucu olarak ortaya çıkacaktır. Daha önceki kısımlarda vurgulandığı üzere, Anayasa Mahkemesi'nin işlemin adı ile kendisini bağlı görmeksizin denetim yapabilmesi parlamento işlemlerinin belirliliği ilkesinin sonucu olarak ortaya

---

Karar 1992/36, Karar Tarihi: 26.05.1992, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.12.1993-21792; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2003/28, Karar 2003/42, Karar Tarihi: 22.05.2003, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 16.03.2004-25404.

[754] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1973/19, Karar 1975/87, Karar Tarihi: 15.04.1975; **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 1976/38, Karar 1976/46, Karar Tarihi: 12.10.1976; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1976/43, Karar 1977/4, Karar Tarihi: 27.01.1977; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1977/82, Karar 1977/117, Karar Tarihi: 27.09.1977; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2008/16, Karar 2008/116, Karar Tarihi: 05.06.2008, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.10.2008-27032; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1973/19, Karar 1975/87, Karar Tarihi: 15.04.1975; **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 1976/38, Karar 1976/46, Karar Tarihi: 12.10.1976; **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 1976/43, Karar 1977/4, Karar Tarihi: 27.01.1977; **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1977/82, Karar 1977/117, Karar Tarihi: 27.09.1977.

[755] İBA/ KILIÇ (2018), s. 176-182.

[756] Kanunların şekil bakımından denetimi kıstasına eleştiri getiren Soysal, bunun her türlü denetimi gereksiz saymak anlamına geleceğini vurgulamak üzere, "*en büyük genel kurul başka büyük yok*" sözleriyle dile getirmiştir. Bkz. İBA (2017), s. 74; BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", s. 292.

[757] 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik öncesinde "kanun hükmünde kararnamelerin" ibaresi yer almaktaydı.

çıkmaktadır. Aksi halde "kanun" ile düzenlenecek bir konun "parlamento kararı"na konu edilmesi ve parlamento kararlarının denetim dışında bırakıldığı düşüncesi, bu işlemin denetim dışında tutulması veya denetimden kaçırılması gibi bir sonuca yol açabilecektir.[758] Bu doğrultuda, Anayasa Mahkemesi'nin 14.06.1988 tarihli kararında önemle şu husus vurgulanmıştır:

> *"…Birer yasama işlemi olan yasa ile TBMM kararları arasında hukuksal açıdan var olan farklar, özellikle adları, oluşum süreçleri, yöntemleri, sonuçları ve denetim olanakları gözetildiğinde yasayla düzenlenmesi gereken bir konunun kararla düzenlenmesi doğru sayılamaz. Anayasa'nın 148. maddesi TBMM kararlarının Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılamayacağını belirtmektedir. İçeriği yönüyle yasa niteliğindeki kararların uygunluk denetiminin yapılabileceği Anayasa Mahkemesi kararlarıyla olanaklı kılınmasına karşın, yasa yerine karar yolunun seçilmesi denetimden kaçınma amacına yönelik bir davranış olarak yorumlanabilir…".*[759]

Anayasa Mahkemesi her ne kadar işlemin adı ile kendisini bağlı görmese de "siyasi tasarruf" niteliğindeki parlamento kararları bakımından yapılacak denetimin "yerindelik denetimi" olacağını ve bunun da Anayasa Mahkemesi'nin görevi dışında kaldığı yorumunu yapmıştır. Anayasa'nın 92. maddesine göre, milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde, "Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi" ya da "yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulundurulabilmesi" ve "savaş ilanı" gibi konularda ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi, Körfez krizi sebebiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunması konusunda alınan TBMM kararına karşı, bu işlemin maddi

---

[758] 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle Anayasal düzenden kaldırılan "ölüm cezası"nın yerine getirilmesi TBMM tarafından "karar vermek" koşuluyla gerçekleştirilmekteydi. Burada geçen "karar vermek" ibaresi, 1961 Anayasa'nın 64. maddesinde de yer almaktaydı. 1961 Anayasası döneminde, 17.03.1972 tarih ve 1576 sayılı "Deniz Gezmiş, Yusuf Aslan ve Hüseyin İnan'ın ölüm Cezalarının Yerine Getirilmesine Dair Kanun"un iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne açılan davada, Anayasa Mahkemesi bu işlemin "kanun" mu yoksa "parlamento kararı" mı olduğunu tartışmış, bu işlemin "kanun" olduğu yönündeki gerekçesinde değerlendirmeyi yapmıştır:
"… Anayasa Koyucu burada "kanun" sözcüğünü salt ve geniş biçimde, başka deyimle gerçek anlamda kanun ve biçimsel anlamda kanun arasında bir ayrım yapılmaksızın tüm kapsamiyle kullanmıştır. Öte yandan yine Anayasa Koyucunun; kimi kanunları Anayasaya uygunluk denetiminden istisna etmeği dilediğinde bunu açıkça belirleme yolunu seçtiği de bir gerçektir…
Ölüm cezasının yerine getirilmesine ilişkin bir kanunun ancak biçimsel anlamda bir kanun olduğunda kuşku yoktur. Burada sorun Anayasa kurallarına göre ölüm cezasının yerine getirilmesinin kanunla mı yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyle mi sağlanması gerektiğindedir…
64. maddenin birinci fıkrasında "para basılması, genel ve özel af ilânı, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesi" konularında, fıkranın üst yanında olduğu gibi "kanun koymak" veya "kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" deyimleri yerine "karar vermek" ten söz edilmesini, tekrardan kaçınma kaygısından doğan bir üslûp özelliğine bağlamak ve buradaki karar verme deyiminin her yasama tasarrufu bir kararla oluşacağına göre (Anayasa - Madde 86/1) böyle bir anlamda kullanıldığını benimsemek, Anayasanın birbirini tamamlayan veya açıklığa kavuşturan hükümlerinin belirlediği düzenlenme biçimine uygun düşer…
dâva konusu 1576 sayılı Yasa Anayasanın değişik 147. maddesindeki "Kanun" deyiminin kapsamına girmektedir; Anayasanın, Anayasaya uygunluk denetimi dışında bıraktığı yasalardan da değildir. Şu duruma göre dâvaya bakmanın Anayasa Mahkemesinin görevi içinde bulunduğuna karar verilmelidir…". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1972/13, Karar 1972/18, Karar Tarihi 06.04.1972, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 24.07.1972-14255.

[759] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1988/14, Karar 1988/18, Karar Tarihi 14.06.1988, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 14.07.1988-19872.

anlamda değeri ve temel hak ve özgürlükler bakımından etkisi sebebiyle bir parlamento kararı değil kanun niteliğinde olduğu iddiasıyla açılan iptal davasına ilişkin 24.09.1990 tarihli kararında;

> *"... Ancak, bu tür bir kuşkuyu ortadan kaldırabilecek yeterli açıklığı, Hükümete verilen "izin"in dayanağını oluşturan Anayasa'nın 92. maddesinde bulabilme olanağı vardır. Gerçekten, anılan bu madde uyarınca Hükümetin TBMM'nden aldığı "izin"le savaş hâli ilânına başvurabilmesi, Türk Silahlı Kuvvetlerini yabancı ülkelere gönderebilmesi ya da yabancı silahlı kuvvetleri Türkiye'de bulundurabilmesi, kesin olarak "Milletlerarası hukukun meşru saydığı haller" koşuluna bağlıdır. Şu halde, 108 sayılı kararda*ki "... kriz süresince" ibaresini izleyen ve *tamamlayan "... sonrasında ..." biçimindeki anlatım, söz konusu kararın sınırsız süreyle kullanılabilme olanağını değil, ancak uluslararası ilişkiler geleneğinin körfez krizi nedeniyle zorunlu kılabileceği, mâkul ve kabul edilebilir süredeki meşru bir gereksinimi öngörmektedir. Bu koşullar, konu ve süre yönünden amaç dışı uygulamalara olur vermez.*
>
> *Öte yandan 107 ve 108 sayılı TBMM kararlarının öngörmeleri gereken neden, kapsam ve amaç öğelerinin anlaşılabilir ölçülerin üstünde ayrıntılı bir anlatıma kavuşturulması, üslûp sorunu ile ilgilidir. Bir bakıma Anayasa Mahkemesi'nin görevi dışında kalan "yerindelik denetimi"ne girer. Anlamı içeriğinden çıkarılabilen bir hukuksal metnin üslûbundaki yetersizlik, geçersizlikle sonuçlanacak kesin bir yargının kanıtı olamaz. Kaldıki, söz konusu kararların neden, kapsam ve sonuç öğelerinin nelerden oluştuğu, zorlayıcı yorumlara gerek kalmayacak biçimde belirtilmiştir. Öznel değerlendirmeyi aşamayan belirsizlik savı da, 107 ve 108 sayılı TBMM kararlarının, anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutulacak yasayla eşdeğerde ve etkinlikte metinler olmadıklarını ve işin esasının incelenmesinin gerekmediğini göstermektedir..."*.[760]

gerekçesiyle, söz konusu parlamento kararlarının denetim yetkisi dışında kaldığı yönünde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin, yürütme organınca TBMM'nin önüne getirilen, "olağanüstü

---

[760] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1990/31, Karar 1990/24, Karar Tarihi: 24.09.1990, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 22.01.1991-20763. Benzer biçimde Anayasa Mahkemesi, 10.10.2001 tarih ve 722 sayılı TBMM Kararı hakkında açılan davada iptal istemini şu gerekçelere dayanarak reddetmiştir;
"... Bir yasama metnine verilen ad, o metnin anayasal yargı denetimine tâbi olup olamayacağı konusunda tek ve yeterli ölçüt değildir. Yasama metninin içeriğinin ve özünün de gözönünde bulundurulması zorunludur. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarında benimsendiği gibi, Yasama Meclisi'nce Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin 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, sözkonusu metin veya belgenin, Anayasa'ca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulması gerekir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi'nin bu davada görevli olup olmadığının belirlenmesi için, Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilmesi istenen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 722 sayılı kararının dava dilekçesinde iddia edildiği gibi bir İçtüzük değişikliği niteliğinde olup olmadığının saptanması gereklidir...
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...". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı,** Esas 2001/424, Karar 2001/354, Karar Tarihi: 22.11.2001, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 04.02.2003-25014.Bu konuda ayrıca bkz. Bertil Emrah ODER (2003), "Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye", **Ünal Tekinalp'e Armağan**, Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 423-455; O. Korkut KANADOĞLU (2003), "Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi", **Ünal Tekinalp'e Armağan**, Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 413-421; ULUŞAHİN (2003), s. 1047-1056.

hal" ve 6771 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan "sıkıyönetim" ilanının onaylanmasına ilişkin TBMM kararlarının denetimi konusundaki yaklaşımı da aynı yöndedir.[761]

Söz konusu kararlar çerçevesinde belirtmek gerekir ki, yargısal denetim alanında sınırlama, yargı organının kendi kendisini denetim yapma konusunda engellemesiyle de ortaya çıkabilmektedir. Buna "yargı kısıntısı" denir. Bunun, Kıta Avrupası'nda özellikle Fransa ve Türkiye'de "hükümet tasarrufu", Anglo-Amerikan ülkelerinde ise "devlet tasarrufu (*act of state*)" veya "siyasi meseleler (*political questions*)"[762] biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir. "Hükümet tasarrufu", yargı denetimi dışında kalan bazı "üst siyasi yönetim faaliyetleri" çerçevesinde geliştirilen bir kavramdır. Bir işlemin hükümet tasarrufu olarak kabul edilebilmesi, işleme karşı açılan davaya, yargı organının siyasi bir düşünce veya gerekçeyle ya da işlemin mahiyeti icabı gibi hukuk dışı nedenlerle bakmaması ve denetim dışında olduğunu kabul etmesi durumunda ortaya çıkmaktadır.[763]

Görüldüğü üzere bu tasarruflar, yürütme organının "hükümet etme" fonksiyonundan kaynaklanmakta; ancak bunu yürütmenin diğer işlemlerinden ayıran en önemli yön ise söz konusu eylem ve işlemlerin, "yargı kararları"yla yargısal denetimin dışında bırakılmış olmalarıdır. Bu doğrultuda, yargısal denetim dışında bırakılmanın gerekçesi yargı organının kararları ile belirlendiğinden "yargı kısıntısı" olarak kabul edilmektedir.[764] Bu sebeple de "hükümet tasarrufları"nın "hukuk devleti" ilkesiyle yarışması kaçınılmazdır.

Hukuk devletine hâkim olan "belirlilik" ve "öngörülebilirlik" ilkeleri hükümet tasarrufları bakımından işletilememektedir. Bunun temelinde ise, hükümet tasarrufu olarak kabul gören eylem ve işlemlerin, sınırları önceden tayin edilmiş yasal hükümlerle yürütülemeyeceği ve yürütmenin

---

[761] Anayasa Mahkemesi 1961 Anayasası döneminde, 17.11.1970 tarihli kararında, TBMM'nin onaylama işlemlerinin "maddi bakımdan kanun olmadığı" veya "içtüzük hükmü gibi kabul edilemeyeceği" gerekçesiyle görev alanı dışında görerek, açılan iptal davasının reddinde şu gerekçelere dayanmıştır: *"…Türkiye Büyük Millet Meclisinin ister kanun ister karar şeklinde, maddî bakımdan kaide - tasarruf veya şart - tasarruf niteliğinde olan bütün kararlan Anayasa Mahkemesinin yargı denetimine tabi tutulması öngörüldüğü halde, Anayasa, 147. maddesinin birinci fıkrası ile "Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetler" yolundaki ilkeyi benimsemek suretiyle bu denetimi sadece kanunlara ve İçtüzüklere hasretmiş diğer bir deyişle T. B. M. M. nin, Kanun veya İçtüzük niteliğinde olmayan kararlarını - Anayasa'nın ayrık olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere - bu denetimin dışında bırakmıştır…".* Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1970/44, Karar 1970/42, Karar Tarihi: 17.11.1970, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 30.03.1971-13794.

[762] *"Amerikan anayasa hukukunda kökleri Marbury v. Madison davasına geri götürülebilecek, ancak Supreme Court'un Baker v. Carr kararında açıkça tanımlanan "siyasal sorun doktrini" (political question doctrine) ise, mahkemelerin siyasal sorunları çözmekten kaçınmasını ve bu sorunların çözümünü siyasal organlara bırakmasını ifade eder".* Bkz. GÖZTEPE (2008), s. 350-353.

[763] Hakan PALABIYIK (2008), **Türk Hukukunda Yasama Kısıntıları ve Hukuk Devleti Açısından Değerlendirilmesi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Müdürlüğü Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 30; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK (2017), **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 20 vd.; YANCI ÖZALP (2018), s. 273-275.

[764] Ragıp SARICA (1942), "Türk Devlet Şûrası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 8, Sayı: 3-4, s. 457-459.

de bu işlemleri yaparken önceden konulmuş kurallara bağlı olarak hareket edemeyeceği düşüncesi yer almaktadır. Özellikle milletlerarası hukuk alanında konunun daha yoğun cereyan ettiği görülmektedir. Parlamentonun bu konu kapsamındaki işlemleri bakımından da bu durumun geçerli olduğu söylenebilir. Nitekim devletlerarası ilişkilerde her ne kadar milletlerarası hukuka hâkim temel ilkeler bağlayıcı olsa da, bir devletin diğer devletlerle olan ilişkileri, ki bunların pek çoğu siyasi karar almaya bağlı olarak işlemekte olup, konjonktürel gelişmelerle şekillenebilmektedir. Devletin, milletlerarası alanda yürüttüğü siyasette, ülke çıkarları doğrultusunda bir siyasetin izlendiği ve ilişkilerin geliştirildiği düşüncesi hâkim olduğundan, devletin tasarruflarının hukuka uygun olmadığı gerekçesine dayanılarak, yargı yerlerine başvurulmaması gerektiği kabul edilmektedir.[765] Danıştay'ın bu konudaki kararlarında; "*mukabele-i bilmisil, iskân işleri, vatandaşlık işleri konusundaki tasarruflar ve yabancıların sınır dışı edilmeleri"* ile ilgili kararlar "hükümet tasarrufları" olarak değerlendirilmektedir.[766]

Parlamento kararlarının ayırt edici unsurlarından bir tanesi "konu" bakımından ortaya çıkmaktadır. Parlamento kararları ile temel hak ve özgürlükler düzenlemeyeceğinden, bu tür bir işlemle kişilerin hak ve özgürlükler alanına müdahale edilmesi mümkün değildir. Bu durumda Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında tutulmalarının herhangi bir anayasal ilkeye aykırılık taşımadığı ileri sürülebilir. Ancak bu gerekçe, parlamento kararlarının denetim dışında bırakılması veya denetim alanının daraltılması için makul bir gerekçe değildir. Çünkü parlamento kararlarıyla temel hak ve özgürlükler alanına müdahale edilmesi söz konusu olabilir. Bu durumda Anayasa'nın "insan haklarına dayanan devlet" ile "hukuk devleti" ilkelerine yer verip, diğer taraftan temel haklara müdahale eden bazı kamu gücü işlemlerine müsaade ettiği düşünülemez. Aksi halde Anayasa'nın kendi içinde tutarlılığına veya "Anayasa'nın bütünlüğü"ne aykırı bir sonuç doğacaktır. Bu durumda, Şirin'in haklı olarak belirttiği üzere böyle bir yorum, parlamento kararlarının Anayasa'da açıkça sayılan haller dışında Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olmadığı şeklindeki çıkarımın "temel hak ve özgürlüklere müdahale oluşturmadıkça" kaydıyla anlaşılması yoluyla kabul edilmesi gerekir. Zira böyle bir anlam, Anayasa'nın hem 13. maddesinden hem de 2. maddesindeki "hukuk devleti" ve "insan haklarına saygılı devlet" hükümlerinden çıkarılabilir.[767]

Parlamento kararlarından bir kısmının, temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgisi bulunmamaktadır. Meclisin "tatil veya ara verme kararı", "usul hakkında görüşme açılması

[765]PALABIYIK (2008), s. 30-31; ONAR (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, s. 333 vd.
[766]PALABIYIK (2008), s. 31.
[767] ŞİRİN (2019), s. 339.

üzerine alınan kararlar", "hangi komisyonların tatil ve ara vermede çalışacağı kararı", "seçim ve oylamalar için haftanın belirli bir gününün ayrılması kararı" gibi yasama fonksiyonundan kaynaklı "saf siyasi nitelikli kararlar"ın yargı denetimine tabi olmaması anlaşılabilir bir durumdur.[768] Ancak TBMM üyeleri hakkında uygulanan "disiplin cezaları", "Meclis soruşturması açılması kararı", "Yüce Divana sevk kararı", "seçimlerin yenilenmesi kararı" ve "olağanüstü hal ilanının onaylanması kararı" gibi konularda temel hak ve özgürlükler etkilenebilecektir. Bu konular norm denetimi usulüyle Anayasa Mahkemesi'nin önüne taşınmış olsa da Anayasa Mahkemesi bu meselenin temel haklara etkisini değerlendirmeden iptal istemlerinin reddine karar vermiştir.[769]

Parlamento kararlarının temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi bakımından, yasama dokunulmazlığının kaldırılması, TBMM üyeliğinin düşürülmesi doğrudan Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Bunun yanında savaş ilanı, olağanüstü hal ilanının onaylanması ve silahlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesi gibi konularda alınacak parlamento kararları da dolaylı olarak temel hak ve özgürlükler üzerinde etkiye sahiptir. Belirtilen parlamento kararlarının denetiminde, işlemin türü ve denetimin yapılıp yapılmaması konularında öğretide farklı görüşler bulunmaktadır.[770]

Bu özelliklerinden dolayı parlamentonun bir kısım işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılması, bunların hükümet tasarruflarına benzetilmesini güçlendirmektedir. Nitekim Anayasa'da açıkça denetleneceği belirtilmeyen işlemlerin bir kısmı üzerinde bunun kendisini gösterdiği görülmektedir. Ancak parlamento kararlarının çeşitliliği, Anayasa, İçtüzük, kanun ve teamüllerle belirlenen çok sayıda düzenleme, hükümet tasarrufu niteliğinde olan işlemlerin yanında, özellikle iç çalışma düzeninde iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren pek çok parlamento kararının da Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olup olamayacağı meselesini beraberinde getirmiştir. Bu işlemler bakımından, kural olarak Anayasa'ya uygunluk denetimi açık

[768] Gözler, Anayasa Mahkemesi'nin, "Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında" karar (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas 1996/19, Karar 1996/13, Karar Tarihi: 14.05.1996, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.06.1996-22658), "Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair" karar (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas 1996/20, Karar 1996/14, Karar Tarihi: 14.05.1996, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.06.1996-22671) ve "Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin" karar (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas 1996/20, Karar 1996/14, Karar Tarihi: 14.05.1996, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 19.06.1996-22671) gibi konularda verdiği kararlarla önemli siyasal sorunları beraberinde getirdiğini ifade etmiştir. Gözler'e göre, *"Böylesine kritik konularda, Anayasa Mahkemesi'nin kendisini frenlemekten aciz olduğunu ve Türk Anayasa Mahkemesi'nin ne derece "aktivist" bir mahkeme olduğunu göstermektedir."*. Bkz. GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 659.

[769] ŞİRİN (2019), s. 340-341.

[770] Bu konudaki görüşler için bkz. TEZİÇ (1972), s. 18; ÖZBUDUN (1979), s. 13-14; TANÖR/YÜZBAŞIOĞLU (2018), s. 322-323; GÖREN (2018), s. 228, 403-406; ŞİRİN (2019), s. 343-344. Şirin bu konuda, *"... AYM'nin, Anayasa'nın 92'nci maddesindeki kararların yerindeliğini değil fakat Anayasa'ya uygunluğunu denetleyebilmesi mümkündür. Olması gereken ise bu kararların tamamının kanun yoluyla alınması ve AYM denetiminden muaf bir "parlamento kararı" alanının olmamasıdır."* şeklinde ifadesiyle bu konuların kanun ile düzenlenerek Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulması gerektiğini belirtmektedir. Bkz. ŞİRİN (2019), s. 351

olmasa da, Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadı, bu yaklaşıma karşı bir denetim alanı açılması olarak kendisini göstermektedir.

IV. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI İLE OLUŞTURULAN "EYLEMLİ İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ" NİTELİĞİNDEKİ KARARLARIN DENETİMİ

Parlamento kararlarının çok çeşitli görünümlere sahip olması sebebiyle, Anayasa'da bütün parlamento kararlarının denetime tabi olduğu şeklinde genel bir hükme yer verilmemiştir. Bir başka ifadeyle, kanunlar bakımından geçerli olan "genel denetim yetkisi", parlamento kararları açısından açık bir düzenlemeyle karşılık bulmamış; parlamento kararlarından denetim yolu açık olanlar belirtilmiştir.

Anayasa'nın öngördüğü bu tasarım, parlamento kararlarının yalnızca Anayasa'da belirtilenlerle sınırlı bir denetim alınana mı tabi olduğu sorusunu beraberinde getirmiştir. Zira parlamento kararları çeşitli görünümlere sahip olup, bunlardan özellikle TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik olanların çok sayıda olduğu görülmektedir. Genel olarak "parlamentonun bireysel işlemi" niteliğinde ortaya çıkan bu kararlar, söz konusu çeşitliliğin artmasında etkili olmaktadır. Böylece Anayasa'da açıkça denetime tabi işlemler belirtilmekle birlikte, bunların dışında kalan parlamento kararlarının denetim dışında oldukları gerek Anayasa Mahkemesi kararlarında gerekse öğretide genel olarak kabul görmektedir.

Bu durum, "TBMM İçtüzüğüne aykırı kararlar"ın geçerliliği konusunu beraberinde getirmektedir. Yani TBMM tarafından kabul edilen bir norm Anayasa'ya uygun olmakla birlikte, "TBMM'nin çalışma düzeni ve kuralın uygulanma şekli itibariyle" Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olabilecektir.[771] Öyle ki, "içtüzük" bir "parlamento kararı" olduğuna göre, TBMM'nin bir parlamento kararıyla bu norm düzeyindeki "karar"dan farklı bir işlemi dilediği her zaman yapabilme kabiliyetine sahip olduğu ve alacağı alelade bir kararla bunu değiştirebileceği düşünülebilir. Böylece İçtüzüğe aykırı olsa bile alınan kararların geçerli olduğu bir görüş olarak savunulabilir. Ancak bizim de katıldığımız, bunun aksini savunan görüşe göre, İçtüzüğe aykırı bir parlamento kararının geçerliliği bulunmamaktadır. Çünkü hukuki bir işlemle İçtüzük hükümlerini değiştirmek ve bunu objektif bir hukuk kuralı ile gerçekleştirmek mümkün iken bu norma aykırı olarak alınan bir kararla onu etkisiz hale getirmek hukuk güvenliği açısından sakıncaları ve

[771] BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", s. 259.

Anayasa'ya aykırı olma sonucunu doğurur. Bu nedenle İçtüzük hükmüne aykırı karar alabilmenin sınırı "Anayasa'ya aykırı olmama" ölçütüne bağlıdır.[772]

TBMM'nin çalışma düzenine ilişkin kurallar İçtüzükte düzenlenmekle birlikte, "İçtüzükte kural bulunmaması" veya "öngörülememesi" durumu söz konusu olabilecektir. Bu durumda ya "İçtüzük değişikliği yoluna gidilmesi" ya da "usulüne uygun olarak geliştirilen bir uygulamayla meseleye çözüm üretilmesi" gerekecektir. Ancak İçtüzükteki kurallara aykırı bir uygulamanın, Anayasa Mahkemesi tarafından yeni bir İçtüzük kuralı olarak kabul edilip denetlenmesi durumunda, bu değerlendirme "eylemli içtüzük değişikliği" veya "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" işlem olarak kabul edilmektedir.[773] Bir başka ifadeyle Anayasa Mahkemesi, TBMM kararının "içtüzük düzenlemesi niteliğini", "konu" ve "amaç" bakımından, içtüzüğe ilişkin bir meseleyi düzenleme ölçütüyle belirlemekte; kararın dayanak olduğu uygulamanın, İçtüzük hükümlerini değiştirdiğini veya İçtüzükte düzenlenmemiş bir konuda yeni bir hüküm getirdiği kabul edilerek Anayasa'ya uygunluk denetimi usulü işletilmektedir.[774]

1982 Anayasası, parlamento kararlarından, "yasama dokunulmazlığının kaldırılması", "milletvekilliğinin düşmesi" ve "içtüzük değişiklikleri" dışında kalanların Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesine ilişkin hükme yer vermemektedir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi dava konusu işlemi "içtüzük değişikliği" olarak nitelendirilmemiş olsa bile, eğer "içtüzük değişikliği ile aynı değer ve etkide" ise denetleme yetkisini kendisinde görmektedir. Ancak TBMM işleminin eylemli içtüzük değişikliği olarak kabul edilerek denetlenmesinde, bu işlemin "süreklilik arz etmesi gerekmemekte", bir defa yapılmakla etkisini doğuran bir işlem olması yeterli görülmektedir.[775] Yani İçtüzük hükümlerine aykırı veya İçtüzükte düzenlenmemiş bir konuda alınan parlamento kararlarıyla yapılan işlemler, Anayasa Mahkemesi tarafından "eylemli içtüzük değişikliği" olarak görülüp denetlenmektedir.[776]

"İçtüzük düzenlemesi niteliğinde işlem" konusu, 1961 Anayasası döneminde üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi parlamento kararlarını, her ne kadar Anayasa'da denetime tabi işlemler arasında sayılmamış olsa da, "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" görerek, Anayasa'nın 147. maddesinde yer alan hükümlerden hareketle TBMM'nin denetlenebilir

[772] ARMAĞAN (1972), s. 8.
[773] BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", s. 261-262.
[774] ALGAN (2014), 690.
[775] TOPAL (2010), s. 43.
[776] *"Anayasa Mahkemesi, kurulduğu tarihten bu yana içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararları için, 1968 yılından 1991 yılına kadar, "içtüzük düzenlemesi niteliğinde parlamento kararı" kavramını tercih ederken, 1991 yılından itibaren "eylemli içtüzük değişikliği" kavramını yeğlemiştir…".* Bkz. ALGAN (2014), s. 694 vd.

işlemi olarak kabul etmiştir. Bir başka ifadeyle, Anayasa Mahkemesi bu dönemde yalnızca İçtüzüğün Anayasa'ya uygunluğunu denetlememiş, aynı zamanda Anayasa'ya aykırı İçtüzük uygulamalarının denetimi yetkisini de kendisinde görmüştür.[777]

Anayasa Mahkemesi bu konudaki ilk değerlendirmesini 27.02.1968 tarihli kararında yapmıştır. Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşuna dair Millet Meclisinin, 02.11.1966 tarihli ikinci birleşiminde alınan kararın bir "İçtüzük hükmü niteliğinde" bulunduğu iddiasıyla açılan davada, Anayasa Mahkemesi iptal yönündeki kararını şu gerekçelerle temellendirmiştir;

> *"...Millet Meclisinin dâva konusu 2/11/1966 günlü kararı, yukarıda görüldüğü üzere, Başkanlık Divanının, Adalet, Cumhuriyet Halk, Millet ve Yeni Türkiye Partileri mensubu milletvekilleri arasından seçilmesini hükme bağlamakta ve bu partilerden her birine düşen divan görevlerinin sayısını ve niteliğini belli etmektedir. Kararın şu durumuyla, yalnızca içtüzük kapsamına girebilen bir konuyu düzenlediğinde şüphe yoktur. Hattâ karar yürürlükteki İçtüzüğün Başkanlık Divanının görevlilerini ve bunların sayılarını açıklayan 5. maddesine dokunmamakla birlikte 6. maddedeki sınırlamasız seçim hükmüne karşılık seçimi, belirli partilere belirli görev yerleri tahsis etmek suretiyle, sınırlı bir şekle sokmakta ve böylece 6. maddeyi değiştiren bir nitelik almaktadır.*
>
> *2/11/1966 günlü kararın konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenlediğini ve bu yönden de **İçtüzük hükmü niteliğinde** (vba) bulunduğunu böylece belirttikten sonra, kararın alınmasında, içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin usule uyulmaması gibi bir durumun, bu niteliğe bir etkisi olup olamıyacağı üzerinde durulması gerekir…*
>
> *İçtüzük hükmü niteliğindeki 2/11/1966 günlü Millet Meclisi kararı, Millet Meclisindeki siyasî parti gruplarının hepsinin, Başkanlık Divanına katılmalarını ve katılmanın grupların kuvvetleri ölçüsünde olmasını engellemektedir. Bu yüzden karar, Anayasa'nın 84. maddesine aykırıdır; iptali gerekir."*[778]

Anayasa Mahkemesi, Millet Meclisi kararının "içtüzük hükmü niteliğinde" olduğu belirlemesini yaptıktan sonra bu içtihadı sonraki kararlarında da kullanmıştır. Nitekim 04.03.1970 tarih ve 224 sayılı Meclis kararı ile çalışması durdurulan "Meclis Soruşturması Hazırlık Komisyonu"na ilişkin kararın, "içtüzük hükmü niteliğinde (içtüzük düzenlemesi niteliğinde)" olduğu tespitinde bulunarak söz konusu kararı şu gerekçelerle iptal etmiştir:

> *"...Ancak kararın çözüme bağladığı konunun, alınmasındaki ereğin ve gördüğü işin açık ve kesin delâleti karşısında şekil eksikliğinin, bu yasama belgesini nitelendirmede etkisi olabileceği düşünülemez. Kararın dayanaklık ettiği uygulama ile İçtüzüğün 14. maddesini değiştirdiği ortadadır ve şu durum dahi ona **içtüzük hükmü niteliği**ni (vba) kazandırmaya yeterlidir. Kaldı ki aksine bir görüşün çeşitli İçtüzük konularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa'ya uygunluk denetiminden kaçınılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesi daima olasılık içindedir.*

[777] BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", s. 266.

[778] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1967/6, Karar 1968/9, Karar Tarihi: 27.02.1968, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 18.09.1968-13004.

Anayasa'da bu nitelikte bir gediğin bulunabileceğini düşünmek ise, Anayasa koyucunun ereğine aykırı bîr tutum olur.

*Yukarıdan beri açıklanan nedenlerle dava konusu T.B.M.M. karan, **İçtüzük düzenlemesi niteliğinde**dir ve Anayasa Mahkemesi Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu da denetlemede görevli ve yetkili olduğundan bu karar da Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlıdır…".*[779]

Benzer biçimde Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet Senatosu üyeleri tarafından açılan bir diğer iptal davasında, Cumhuriyet Senatosu Başkan ve Başkanvekillerinin, Cumhuriyet Senatosu'ndaki tartışmalara katılamayacaklarına ilişkin Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunun 24.03.1970 tarihli 53. birleşiminde aldığı kararı, "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" karar olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.[780]

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi 10.03.1977 tarihli kararında, "yalnızca içtüzük kurallarına aykırılığın" bir iptal nedeni oluşturmayacağını şu gerekçelerle izah etmiştir:

*"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** (vba) ve bu kurallar kaynağını doğrudan doğruya Anayasa'dan almış da değildir. Böyle olunca, Parlamentoda bu çeşit biçim kurallarına her uyulmayışta bir iptal nedeni oluşacağı kabul edilemez..."*.[781]

TBMM'nin 18.04.1979 tarihli kararı ile bu karara dayanılarak "Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsi Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun"un şekil yönünden Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davasında; "Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilen kanunların Meclisce değişiklik yapılarak kabul edildikten sonra, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar geri gönderilip gönderilemeyeceği" değerlendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu kararın "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" olduğunu tespit etmiş ve bu kavramsallaştırma Anayasa Mahkemesi'nin bundan sonraki kararlarında da kullanılmış ve genel olarak öğretide benimsenmiştir.[782] Bu doğrultuda, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının geri gönderme yazısına bağlı gerekçesi dışında bir takım hükümlere yer verilmek suretiyle yeni bir yasa oluşturulmasını ve böylece TBMM'nin 18.04.1979 tarihli kararını Anayasa'ya aykırı görerek şu gerekçelere dayanarak iptal etmiştir:

---

[779] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1970/25 ve 26, Karar 1970/32, Karar Tarihi: 18.06.1970, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 17.12.1970-13697.

[780] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1970/32, Karar 1971/22, Karar Tarihi: 23.02.1971, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 08.08.1971-13920.

[781] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1976/51, Karar 1977/16, Karar Tarihi: 10.03.1977, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 25.6.1977-15977.

[782] ÖZBUDUN (2018), s. 242-244; TEZİÇ (1980), s. 29-30; NEZİROĞLU (2008), s. 216-217; BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", s. 275-282.

"Yasama Meclislerince Anayasa'da 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 gerekmekte ve bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasaca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulmasında zorunluk vardır…

Bu kararın, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasalar üzerinde Meclislerin tutumunu ve çalışma yöntemini belli etmesi ve ortaya koyması bakımlarından, bir ***İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ortadadır*** *(vba) ve bu niteliğine göre Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi gerekmektedir…"*[783]

Görüldüğü üzere, 1961 Anayasası döneminde, Anayasa Mahkemesi'nin genel eğilimi bu şekilde olmakla birlikte; "içtüzük düzenlemesi niteliğindeki kararlar"a ilişkin nitelendirmede bir yeknesaklık bulunmamaktadır. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi, "karar" adı altında yapılan işlemlere yönelik başvuruların kimisini görevi kapsamında görüp denetlerken; kimisini ise yapılan işlemin "içtüzük ihdası" ya da "içtüzük değişikliği" niteliğinde olmadığı gerekçesi ile "görev" yönünden reddetmiştir. Hatta konuları itibariyle benzerlikler taşıyan parlamento kararları bakımından da farklı kararlar verdiği görülmektedir.[784]

1982 Anayasası döneminde, Anayasa'yla öngörülmeyen bir yorum yöntemi olarak bu denetim alanını geliştiren Anayasa Mahkemesi'nin 12.12.1991 tarihli kararı, Bakırcı tarafından "bir dönüm noktası" olarak değerlendirilmiştir. Buna göre, Anayasa Mahkemesi'nin 12.12.1991 tarihli kararı ile 1980 öncesi içtihadına dönmüş ve İçtüzüğe aykırı her uygulamanın "eylemli içtüzük değişikliği" sayılarak denetlenmesi gerektiğinin önünü açmıştır.[785] Anayasa Mahkemesi kararında şu gerekçelere yer verilmiştir:

"TBMM kararının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için o kararın "Meclis'in çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara" ilişkin olması gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları da bu doğrultudadır. Buna göre çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar ***içtüzük düzenlemesi niteliğinde*** *(vba) olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir…*

Bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınması ise, yine içtüzüğün 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Genel Kurul'a sevk edilen bir komisyon raporu, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülmemektedir. Bir yasa tasarısının kırksekiz saat geçmeden gündeme alınması ancak Hükümet ya da esas komisyonun gerekçeli önerisi ile olanaklıdır.

---

[783] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1979/22, Karar 1979/45, Karar Tarihi: 18.12.1979, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 11.5.1980-16985.

[784] ALGAN (2014), s. 695.

[785] BAKIRCI (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", s. 273-275; YÜKSEL (2018), 69-71. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1991/27, Karar 1991/50, Karar Tarihi: 12.12.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.01.1992-21126. TBMM'nin yapı ve işleyişine ilişkin 1961 Anayasası döneminden 2011 yılına kadar olan Anayasa Mahkemesi kararları Bakırcı tarafından kapsamlı bir çalışma ile şu eserde toplanmıştır: Fahri BAKIRCI (2011), **Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı ve İşleyişi ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, TBMM Basımevi, Ankara, s. 1511-1543.

Görüldüğü gibi Genel kurul'da 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.

TBMM'nin dava konusu 6.6.1991 günlü karan, ANAP Grup Başkanvekilinin önergesi üzerine alınmıştır. Bu önerge dava konusu yetki yasası tasarısının kırksekiz saat geçmesi beklenilmeden gündeme alınması ve hemen görüşülmesi konularını içermektedir. Önergenin, yukarıda açıklanan iki konuyu birlikte içerdiği görülmektedir. Ne var ki, öneri içtüzükte belirtilenden başka bir organca yapılmıştır…

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

Bu karar alınırken içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin, yine 157. maddedeki yönteme uyulmamışsa da bir kararın çözümlediği konunun ve gördüğü işin açık ve kesin anlamı, o karara içtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta; kararın alınmasında içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yönteme uyulmaması kararın niceliğini değiştirmemektedir.

Öte yandan, bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, sürekli biçimde içtüzüğe bir kural getirmediği, bu nedenle ***içtüzük düzenlemesi niteliğinde*** *(vba) görülmeyeceği savunması ileri sürülemez.*

Bu nedenlerle dava konusu 6.6.1991 günlü TBMM kararı ***eylemli bir içtüzük değişikliği niteliğindedir*** *(vba).''*[786]

Anayasa Mahkemesi'nin 12.12.1991 tarihli kararı, parlamento kararlarında "eylemli içtüzük değişikliği" bakımından önem taşıyan bir karar olarak kabul edilmektedir.[787] Söz konusu kararın verildiği tarihte yürürlükte bulunan İçtüzük hükümleri uyarınca, "bir kanun tasarısı ya da teklifinin" gündeme alınması için "kırk sekiz saat geçmesi" gerekmektedir. Ancak bu süre geçmeden gündeme alınması için "esas komisyon veya hükümetin isteğinin bulunması" ve bu önerinin ön sıralara geçirilmesi için "Danışma Kurulunun önerisi" gerekmektedir. Bu duruma karar verme yetkisi Genel Kurula aittir. Anayasa Mahkemesi kararına konu olayda, KHK'ya ilişkin yetki kanunu, komisyonda görüşülmüş ve Danışma Kurulu kararıyla kırk sekiz saat geçmeden gündeme alınarak ilk sıraya geçirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Danışma Kurulunun bir tasarının görüşüldüğü esnada değişiklik önermeye yetkili olduğunu, ancak kırk sekiz saatlik süre geçmeden gündeme alınmasını önermeye yetkili olmadığını, bu yetkinin "hükümet" veya "esas

[786] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1991/27, Karar 1991/50, Karar Tarihi: 12.12.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.01.1992-21126.
[787] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1991/27, Karar 1991/50, Karar Tarihi: 12.12.1991, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 29.01.1992-21126.

komisyon"da olduğunu belirterek, yapılan işlemin "içtüzüğe aykırı bir uygulama" olduğunu belirlemiştir.[788]

Hâlbuki Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kararlarında yaptığı yorum, "bu tür bozuklukların şekil bozukluğu olduğu ve kendisinin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı dışında bir şekil denetimi yapmaya yetkili olmadığı" şeklindeydi. Anayasa Mahkemesi burada yeni bir yorum yöntemiyle, şekil denetimini, 1961 Anayasası dönemine benzer bir sonuç doğuracak şekilde "eylemli içtüzük değişikliği" ya da "eylemli içtüzük kuralı" ibaresiyle gerçekleştirmiştir.[789]

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi, usulüne uygun olarak gerçekleştirilmese de, "içtüzük değişikliği" olarak kabul edilebilecek uygulamaları "eylemli içtüzük değişikliği" saymakta denetim kapsamına almaktadır.[790]

Anayasa Mahkemesi, TBMM kararının "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" olup olmadığını belirlerken; öncelikle, kararın "TBMM çalışmaları" konusunu düzenleyip düzenlemediğini tespit etmektedir. Kararın, "konu" ve "amaç" bakımından İçtüzüğe konu olabilecek bir meseleyi düzenlediği ve bu açıdan da "içtüzük hükmü niteliğinde" bulunduğunun belirlenmesi durumunda, Anayasa Mahkemesi söz konusu kararı denetlemekle görevli olduğuna karar vermektedir.[791]

Ancak Gözler, Anayasa Mahkemesi'nin kullandığı yetkinin Anayasa tarafından "verilmiş bir yetki" olduğunu ve bu anlamda Anayasa Mahkemesi'ne ancak Anayasa'da belirtilenlerle sınırlı bir denetim yetkisi verildiğini ifade etmektedir. Zira bir TBMM kararının İçtüzüğe aykırı olması, Anayasa Mahkemesi'ne onu iptal etme yetkisi vermez. TBMM kararının İçtüzüğün bir maddesine aykırı olarak alınmış olması İçtüzüğün bir maddesinin değiştirilmesi veya yeni bir İçtüzük düzenlemesi yapıldığı anlamına gelmemektedir. Çünkü Gözler'e göre, Anayasa Mahkemesi TBMM kararlarına karşı açılmış davalarda aslında kararların İçtüzüğe uygun olup olmadıklarını denetlemekte, dolayısıyla esasında "Anayasa'ya değil, İçtüzüğe aykırılığı" denetlemiş olmaktadır.[792] Ayrıca Gözler, Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008[793] ve 24.05.2012[794] tarihli kararlarının belirtildiği gibi Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadından

[788] BAKIRCI (2014), s. 274; BAKIRCI (2011), s. 1511-1543.
[789] BAKIRCI (2014), s. 274-275.
[790] BAKIRCI (2014), s. 275.
[791] ALGAN (2014), s. 694.
[792] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 656-658.
[793] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2008/71, Karar 2008/183, Karar Tarihi: 25.12.2008, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 09.04.2009-27195.
[794] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2012/48, Karar 2012/75, Karar Tarihi: 24.05.2012, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 06.10.2012-28433.

döndüğü kararlar olmadığını, zira Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararlarının "parlamento kararı" hakkında değil, "kanun" hakkında olduğunu ileri sürmektedir.[795]

TBMM kararlarının İçtüzüğe uygun olup olmadığına ilişkin konunun, Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına girmediği açıktır. Ancak belirtmek gerekir ki bunun nedeni Bakırcı'nın da haklı olarak vurguladığı üzere, Anayasa Mahkemesi'nin "içtüzük denetimi" değil, "Anayasa uygunluk denetimi" yapıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi'nin günümüze kadar oluşturduğu içtihatta, Mahkeme hiçbir zaman "TBMM kararının içtüzüğe uygunluğu"nu denetlediğini söylememekle birlikte; eğer "içtüzüğe aykırı bir uygulama" var ise, bu uygulamayı "yeni bir içtüzük kuralı" olarak kabul ederek, bunun "içtüzüğe değil", "Anayasa'ya aykırılığı"nı incelemiş ve Anayasa'ya aykırılık söz konu ise bu doğrultuda iptal yönünde karar vermiştir.[796]

Anayasa Mahkemesi, TBMM kararının "içtüzük düzenlemesi" olup olmadığına ilişkin değerlendirmesinde; ilk olarak, hangi konuyu düzenlediğinden hareketle "kararın niteliğini" tespit etmektedir. Eğer Anayasa Mahkemesi'nin tespiti, TBMM kararının konusunun "TBMM'nin çalışma düzenine ve faaliyetlerine ilişkin" olduğu yönünde ise, "Meclisin çalışma alanını ilgilendiren hususların Anayasa gereği, ancak bir "içtüzük düzenlemesi" yapabileceği kuralından hareketle", söz konusu TBMM kararının bir içtüzük düzenlemesi olduğu gerekçesiyle bu kararı denetleme yetkisini kendisinde görmektedir.[797]

Ayrıca Anayasa Mahkemesi, işlemi yapan organın "usul saptırması" olarak nitelendirilebilecek ve "işlemin denetimden kaçırılması" sonucunu doğuracak bir usul ve isimle yapılmasıyla kendisini bağlı görmemekte, işlemin niteliğini bizzat kendisi belirlemekte ve denetimine tabi normlarla "aynı nitelikte olduğu"na kanaat getirmesi durumunda bu parlamento kararını denetlemektedir. Anayasa Mahkemesi bu muhakemeyi yaparken, TBMM çalışmalarının İçtüzüğe konu olmasını öngören Anayasa'nın 95. maddesini esas almakta ve bu Anayasa hükmü gereği TBMM çalışmalarına ilişkin kararların da ancak bir "içtüzük düzenlemesi" olabileceği kanaatine ulaşmaktadır.[798] Anayasa Mahkemesi, TBMM kararlarının "içtüzük niteliğinde" olduğunu belirleme sürecinde, "kararın çözdüğü konu", "alınma amacı" ve "gördüğü işin niteliği" ölçütlerinden hareketle, "içtüzükte düzenleme altına alınmamış" ve "içtüzükle düzenlenmesi

[795] GÖZLER (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 659.
[796] BAKIRCI (2014), s. 279. Ayrıca, "Anayasa Mahkemesi birçok kararında İçtüzükteki yönteme uyulmadan alınan "İçtüzük değişikliği niteliğindeki" *TBMM kararının, salt bu nedenle Anayasa'ya aykırılığı ve içtüzük hükümlerine uymayan her davranışın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez"* şeklinde karar vermiştir. Bkz. BAKIRCI (2014), s. 279; BAKIRCI (2011), s. 1511-1544.
[797] ALGAN (2014), s. 700-701.
[798] ALGAN (2014), s. 701.

gereken" bir konuya ilişkin olması ya da mevcut "içtüzük hükümleri ile çelişmesi" durumlarında, kararı "içtüzük niteliğinde" görerek denetleme yetkisini kullanmaktadır.[799]

Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi'nin, etkileri ve yarattığı sonuç itibariyle en çok üzerinde durulan ve tartışılan kararlarından birisi, TBMM Genel Kurulunda "11. Cumhurbaşkanı seçimi" konusunda yaşanan gelişmeler üzerine olmuştur. Zira 11. Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde, 27.04.2007 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yapılan oylamanın Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

TBMM'nin 27.04.2007 tarihli 96. Birleşiminde, 11. Cumhurbaşkanı seçimindeki gelişmeler ve bunun üzerine Anayasa Mahkemesi'nin kararı, "367 kararı" adıyla literatüre geçmiştir.[800] Genel Kurulda yaşanan tartışmalar üzerine "usul hakkında görüşme" açılmış ve ardından TBMM Başkanının tutumu üzerine oylama ile konu bir karara bağlanmış ve bunun üzerine Cumhurbaşkanı seçimine geçilmiştir. 1982 Anayasası'nın mülga 102. maddesi (21.10.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun) uyarınca yapılan ilk oylamada, TBMM Genel Kurulu'nun "üye tam sayısının üçte ikisi"ne karşılık gelen "367 üye" ile toplanması gerekirken bu şekilde toplanmadığı iddiasıyla konu Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır.[801] Oylamanın iptaline ilişkin olarak,*"Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 121. maddesinin birinci fıkrasındaki "Anayasanın 102 nci maddesi hükümlere göre" ibaresini eylemli olarak değiştiren Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının, bu karara dayalı uygulamanın ve bu uygulamanın ayrılmaz parçası olan 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimine ilişkin 27.4.2007 günlü ilk oylamanın Anayasa'nın 96. ve 102. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve iptal kararı yürürlüğe girinceye kadar bu uygulama ile oluşan içtüzük hükmünün yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemi"* ileri sürülmüştür.[802] Anayasa Mahkemesi, iptal istemi ile birlikte "yürürlüğün durdurulması" istemi konusunda 01.05.2007 tarihinde "yürürlüğün durdurulması kararı" vererek, devam edecek oylamaları durdurmuştur.[803] Bunun üzerine TBMM Genel Kurulu, Cumhurbaşkanı

---

[799] ALGAN (2014), s. 703.

[800] ERGÜL (2007), s. 270; GÖZTEPE (2008), s. 341-344; Fazıl SAĞLAM (2007), "2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Üzerine Sürdürülen Yorum Tartışmalarının Hukuksal Analizi", **Prof. Dr. Aydın Aybay'a Armağan (Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi)**, Sayı: 2, s. 227-254.

[801] TOPAL (2010), s. 45-46.

[802] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/54, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 27.06.2007-26565.

[803] *"…Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin **eylemli içtüzük değişikliği** (vba) niteliğinde olan 27.4.2007 günlü, 96. birleşiminde alınan 11. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde gözetilmesi gereken toplantı yeter sayısı ile ilgili kararı, 1.5.2007 günlü, E. 2007/45, K. 2007/54 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu kararın, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 1.5.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi."*. Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/21, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 03.05.2007-26511.

seçimi için 06.05.2007 tarihinde tekrar toplansa da Cumhurbaşkanı seçimi için gerekli "toplantı yeter sayısı"na ulaşılamamıştır.[804]

Anayasa Mahkemesi esas bakımından inceleme yaparken, Anayasa'nın 96. maddesini ve diğer hükümleri "genel kural - özel kural" ilişkisi kapsamında ele almıştır. Buna göre, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 96. maddesinin "toplantı ve karar yeter sayıları" hakkında genel bir kural olduğunu ve Anayasa'da eğer "özel bir kural varsa öncelikle özel kuralın uygulanacağını" belirterek; Anayasa'nın 102. maddesi ve İçtüzüğün 121. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili "yeter sayı"ları incelemiştir. Anayasa'nın 102. maddesinin 1. fıkrasındaki "üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu" ibaresini, Anayasa'nın 96. maddesindeki Anayasa'da "başkaca bir hüküm yoksa" ifadesinin kapsamı içinde değerlendirmiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın 102. maddesiyle, Anayasa koyucunun Cumhurbaşkanının uzlaşmayla seçilmesini amaçladığını ve Anayasa'nın 96. maddesinden farklı olarak 102. maddede düzenlenen "özel bir toplantı yeter sayısı"nın bu amaçla düzenlendiği ifade edilmiştir.[805] Anayasa Mahkemesi'nin oy çokluğu ile verdiği iptal kararında şu gerekçelere yer verilmiştir:

> *"... TBMM İçtüzüğü'nün 121. maddesinin ilk fıkrasında, "Cumhurbaşkanı, Anayasanın 101 inci maddesinde yazılı nitelikleri taşıyan adaylar arasından, Anayasanın 102 nci maddesi hükümlerine göre seçilir."; Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasında da "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir." denilmektedir. İlk inceleme bölümünde belirtildiği gibi, Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasında Cumhurbaşkanı'nın seçimi için öngörülen üçte iki çoğunluk, dava konusu Meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden hem toplantı hem de karar yetersayısını kapsamaktadır. Bu nedenle, İçtüzüğün 121. maddesinde de yapılan gönderme doğrultusunda aynı yetersayının benimsenmiş olduğunun kabulü gerekmektedir. Oysa TBMM'nin 27.4.2007 günlü, 96. Birleşiminde 11. Cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili birinci oylamaya geçilmeden önce Cumhurbaşkanı seçiminde uygulanması gereken toplantı yetersayısının Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen toplantı yetersayısı olduğu Meclis kararıyla saptanmıştır. Böylece, Anayasa'nın 102. maddesine yapılan gönderme nedeniyle, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin toplantı ve karar yetersayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte ikisini oluşturan 367 olduğunu öngördüğü sonucuna varılan İçtüzüğün 121. maddesi dava konusu Meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden değiştirilerek toplantı yetersayısı konusunda, Anayasa'nın 96. maddesindeki genel kural doğrultusunda TBMM üye tamsayısının en az üçte birini oluşturan 184 oyun yeterli olduğu kabul edilmiştir.*
>
> *Toplantı ve karar yetersayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu bağlamda 367 olduğunu öngördüğü sonucuna varılan Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrası karşısında, bu çoğunluğun 184 olarak uygulanması sonucunu doğuran **eylemli İçtüzük değişikliği niteliğindeki** (vba) dava konusu TBMM Kararı Anayasa'nın 102. maddesine aykırıdır. İptali gerekir..."*.[806]

[804] TOPAL (2010), s. 47.
[805] TOPAL (2010), s. 48-49; YANCI ÖZALP (2018), s. 170
[806] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/54, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 27.06.2007-26565.

Ancak Anayasa'nın 102. maddesinde belirtilen çoğunluk "toplantı yeter sayısını" değil "karar yeter sayısını" göstermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin uzlaşmanın sağlanması, aksi halde Cumhurbaşkanının seçilemeyeceği gerekçesini dayanak olarak kullanması, "tıkanıklığı giderme vasıtası" olarak ileri sürülmüştür. Hâlbuki 1982 Anayasası'nın bu konuda öngördüğü çare; Cumhurbaşkanı seçiminin en fazla dört tur olarak yapılması ve dördüncü tur oylamada Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde TBMM seçimlerinin yenilenmesiydi. Yani 1961 Anayasası döneminde tıkanıklığa yol açan düzenlemeden farklı olarak, Has'ın haklı olarak vurguladığı biçimde, Cumhurbaşkanının seçiminin gerçekleşmesi için Meclis seçimlerinin yenilenmesi gibi bir sonuç öngören Anayasa koyucu, birinci fıkrada öngörülen çoğunluğu toplantı yeter sayısı olarak düzenlemiş olsaydı, bu konuda çıkabilecek bir tıkanıklık için de bir yaptırım veya çözüm mekanizması öngörürdü. Şu halde, böyle bir çözüm tarzının öngörülmemiş olması, Anayasa koyucunun bu nisabı "karar yeter sayısı" olarak kabul ettiğini gösterir niteliktedir.[807]

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı öğretide önemli tartışmaları beraberinde getirmiş ve normatif değerdeki Anayasa metni ve onun yorumu siyasi sistemin işleyişinde önemli sonuçlara yol açmış ve sonuç olarak önemli bir Anayasa değişikliğini beraberinde getirmiştir. 21.10.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikle, Anayasa'nın 96. maddesi, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır."* şeklinde düzenlenmiş; Anayasa'nın 101. maddesinde ise "hükümet sistemi"ni etkileyecek düzeyde yapılan düzenlemeyle "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi" usulü getirilmiştir. Bu gelişmelerin temelinde ise Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa'nın "toplantı ve karar yeter sayıları" konusunda yapmış olduğu amaçsal ve sistematik yorum dayanak olmuş ve "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadı buna temel teşkil etmiştir. Ancak öğretide genel görüş, Anayasa Mahkemesi'nin yorum yöntemine ve karara karşı yönde olmuştur. Zira İçtüzüğün açıkça Anayasa'ya aykırı bir düzenleme taşıması halinde, zaten bunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali söz konusu olabilecektir.[808] Kaldı ki bu süreçte doğrudan bir Anayasa hükmünün

---

[807] HAS (2009), s. 128-129.

[808] Uluşahin, Anayasa Makemesi kararına ilişkin eleştirilerini Anayasa'nın diğer maddelerindeki hükümlerle birlikte ele alarak şöyle dile getirmektedir: *"…Anayasanın pek çok maddesinde 96'ncı maddeye istisna getirmek suretiyle özel karar yeter sayısı aranmıştır. Ancak Anayasanın özel bir karar yeter sayısı aranmış olan bu hükümleri dahil hiçbir yerinde bir kanunun ya da meclis kararının çıkarılması için özel bir toplantı yeter sayısı öngörülmüş değildir. Örnek vermek gerekirse, af kanunu çıkarılabilmesi için 3/5 çoğunluk (m. 87), görev sırasında güvenoyu alınabilmesi için salt çoğunluk (m. 111), Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılabilmesi için 3/4 çoğunluk, Anayasa değişikliği için 3/5 ve 2/3 çoğunluk (m. 175) aranmıştır. Şimdi toplantı yeter sayısına ilişkin özel bir düzenleme içermeyen tüm bu hallerde meclisin bu maddelerde yer verilen nitelikli çoğunluklarla toplanarak karar alması mı gerekecektir? Anayasa koyucunun iradesinin bu yönde olduğunu kabul etmek mümkün müdür? …"*. Bkz. Nur ULUŞAHİN (2007), "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, Sayı: 2, s. 23. Ayrıca bkz. ERGÜL (2007), s. 293-294; Kemal GÖZLER (2007),

yorumundan kaynaklı bir durum söz konusudur. Ergül'ün haklı olarak vurguladığı üzere, İçtüzüğün Anayasa'ya yalnızca atıfta bulunmuş olması, İçtüzüğün Anayasa'ya aykırı biçimde uygulanamaması ya da değiştirilememesi anlamına gelmemektedir.[809]

Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük değişikliği" veya "içtüzük düzenlemesi" konusundaki yaklaşımı, parlamentonun işlem tesisinde içtüzük değişikliği yerine denetim alanı dışında bırakıldığı düşünülen parlamento kararları vasıtasıyla, bu işlemi "denetimden kaçırma" girişiminin önüne geçilmesi ihtiyacına dayanmaktadır. Bizim de katıldığımız biçimde, Bakırcı bu durumu şu şekilde özetlemektedir:

> *"AYM, yasama organının içtüzük değişikliklerini denetim kapsamından kaçırma olasılığını dikkate alarak eylemli içtüzük değişikliği yorumunu getirmiştir. Bu yolla içtüzük değişikliği ister biçimsel kurallara uyularak ister uyulmayarak gerçekleştirilsin denetim kapsamına alınmıştır. Bu yorumu uyguladığında zamanaşımı süresi yine 60 güne çıkmaktadır; çünkü artık yapılan denetim şekil denetimi değil, içtüzüğün esas yönünden denetimidir. Ancak tıpkı yapılan her İçtüzük değişikliği Anayasa'ya aykırı olmayabileceği gibi, İçtüzüğe aykırı her uygulama da Anayasa'ya aykırı olmayabilecektir."*[810]

Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadında 03.09.2015 tarihli kararla içtihat değişikliği olarak kabul edilebilecek yönlere rastlanmaktadır. Söz konusu karar hakkında açılan iptal davasında, TBMM Genel Kurulunun 14.07.2015 tarihli 7. Birleşiminde

---

"Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, s. 19; ULUŞAHİN (2008), s. 718-719.

[809] ERGÜL (2007), s. 287.

[810] BAKIRCI (2014), s. 280-281. Anayasa Mahkemesi yaptığı ilk incelemede, *"TBMM Başkanı'nın toplantı yeter sayısı olarak genel kural olan üçte bir çoğunluk ile Gündemin seçim kısmına geçilebilmesine ilişkin görüşüne yönelik kararın "eylemli içtüzük değişikliği" olduğuna hükmetmiş ve işin esasının incelenmesine geçmiştir"*. Bkz. TOPAL (2010), s. 49. Bu çerçevede, Anayasa Mahkemesi denetim yetkisine ilişkin şu yorumu yapmıştır:

"... Cumhurbaşkanın seçimi sürecinde ilk iki oylamada uzlaşmanın sağlanması, 102. maddenin birinci fıkrasındaki "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ... ile seçilir." kuralının toplantı yeter sayısını da kapsamasıyla olanaklıdır. Aksi halde, üçüncü fıkradaki birinci ve ikinci oylamalar anlamsız hale gelecek, üçüncü ve dördüncü oylamalarda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilebileceği için, bir uzlaşmaya da gerek kalmayacaktır. Üçüncü fıkrada öngörülen üçüncü ve dördüncü oylamalarda, TBMM'nin, adaylardan birini üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla seçebilme olanağı karşısında, Meclis'te salt çoğunluğa sahip parti ya da partiler, birinci ve ikinci oylamada üçte iki çoğunlukla aranan uzlaşmaya sıcak bakmayabileceklerdir. Bu durum Anayasa'nın, Cumhurbaşkanı seçiminin uzlaşmaya dayanması amacıyla bağdaşmamaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün 121. maddesinde Cumhurbaşkanının Anayasa'nın 101. maddesinde yazılı nitelikleri taşıyan adaylar arasından Anayasa'nın 102. maddesi hükümlerine göre seçileceği belirtilerek göndermede bulunulan Anayasa'nın 102. maddesindeki, Cumhurbaşkanı seçiminde dava konusu Meclis kararına ilişkin ilk oylamada toplantı yetersayısının, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu olduğu sonucuna varılmıştır. Buna göre, İçtüzüğün 121. maddesinde de aynı esasın benimsendiğinin kabulü gerekmektedir.

Bu durumda, TBMM'nin 27.4.2007 günlü, 96. Birleşiminde Başkan'ın, 184 milletvekilinin Genel Kurul'da hazır bulunmasının gündemin Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili kısmına geçilebilmesi için yeterli bulunduğu yolundaki görüşünün kabulüne ilişkin TBMM Kararı, İçtüzüğün 121. maddesinin eylemli biçimde değiştirilmesi niteliğinde olduğundan bu kararın Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkisi içindedir...". Bkz. **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2007/45, Karar 2007/54, Karar Tarihi: 01.05.2007, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 27.06.2007-26565.

yapılan "usul tartışması" sonunda tesis edilen, RTÜK'te "boşalacak Halkların Demokratik Partisi Grubu (HDP) ile Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna (MHP) düşen üyelik için yapılacak seçimde" her iki partiden ikişer adayın adına birleşik oy pusulasında yer verilmesine ilişkin TBMM Başkanlığı işleminin, "eylemli içtüzük değişikliği" niteliğinde olduğu" ileri sürülmüştür. Buna bağlı olarak, 14.07.2015 tarihinde ve "1096 sayılı Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyelikleri İçin Yapılan Seçime Dair TBMM Kararı"nın, "Arif Fırtına'nın RTÜK üyeliğine seçilmesine ilişkin bölümünün", *"Anayasa'nın 95 ve 133. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek şekil bakımından iptallerine ve 1096 sayılı TBMM Kararı'nın, Arif FIRTINA'nın RTÜK üyeliğine seçilmesine ilişkin bölümünün yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi ..."* talep edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, iptal talebinde gerekçenin odak noktasını oluşturan "eylemli içtüzük değişikliği" niteliğinde karar olduğu iddiasını, "*… dava konusu TBMM Kararı'nın düzenleyici işlem ve İçtüzük değişikliği niteliğinde olmadığı, mevcut sorunla sınırlı ve bu sorunu çözmeye yönelik münferit bir parlamento kararı olduğu…"* gerekçesine dayanarak reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında, parlamento kararları açısından "Anayasa'da belirtilenlerle sınırlı denetim" yaklaşımı doğrultusunda şu gerekçelere dayanılmıştır:

> *"... 3. Anayasa'nın 85. maddesinde sözü edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin TBMM kararları ile Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen TBMM İçtüzüğü'nün hukuki nitelikleri bakımından birer parlamento kararı olduklarında duraksama bulunmamaktadır. Anayasa'da sayılarak gösterilen bu kararlar dışında kalan parlamento kararları Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulamamaktadır.*
>
> *4. TBMM Genel Kurulunun 14.7.2015 tarihli 7. Birleşiminde açılan usul tartışması sonucunda, RTÜK'te boşalacak HDP Grubu ile MHP Grubuna düşen üyelik için yapılacak seçimde her iki partiden ikişer adayın adına birleşik oy pusulasında yer verilmesine ilişkin olarak TBMM Başkanlığınca tesis edilen işlem dava konusu yapılmış ise de, söz konusu uygulamaya dair alınmış bir Genel Kurul kararı bulunmadığından, parlamento kararı ve dolayısıyla içtüzük değişikliği niteliğinde olmayan TBMM Başkanlığı işleminin anayasa yargısı denetimine tâbi olmayacağı açıktır. Açıklanan nedenle, TBMM Başkanlığı işlemine yönelik iptal talebinin görevsizlik nedeniyle reddi gerekir.*
>
> *5. Anayasa'nın 133. maddesinin ikinci fıkrasına göre RTÜK, dokuz üyeden oluşmakta ve üyeleri, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterilecek adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle TBMM Genel Kurulunca seçilmektedir. Buna karşılık, siyasi parti gruplarının üye sayılarının eşit olması hâlinde nasıl bir yöntem izlenmesi gerektiğine dair bir hüküm Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde bulunmamaktadır.*
>
> *6. Dava konusu TBMM Kararı ile herhangi bir kural konulmamakta, Anayasa'nın 133. maddesinin ikinci fıkrasının uygulanmasından ve iki siyasi parti grubunun üye sayılarının eşit olması nedeniyle RTÜK üyeliğinin bu parti grupları arasında kendiliğinden dağıtımının yapılamamasından kaynaklanan sorunu çözmeye yönelik ve bu hususla sınırlı bir seçim yapılmaktadır. Bu itibarla, dava konusu TBMM Kararı'nın düzenleyici işlem ve İçtüzük değişikliği niteliğinde olmadığı, mevcut sorunla sınırlı ve bu sorunu çözmeye yönelik münferit bir parlamento*

kararı olduğu açıktır. Bu nedenle, söz konusu TBMM Kararı'nın, Arif FIRTINA'nın RTÜK üyeliğine seçilmesine ilişkin bölümüne yönelik iptal talebinin de görevsizlik nedeniyle reddi gerekir…".[811]

Anayasa Mahkemesi'nin yakın zamanlı bir başka kararında ise TBMM Genel Kurulunda verilen "disiplin cezası" değerlendirilmiştir. TBMM'nin 13.01.2017 tarihli 57. Birleşiminde, *"…İstanbul Milletvekili Garo Paylan'a üç birleşim için Meclisten geçici çıkarma cezası verilmesine ve disiplin cezasına konu sözlerinin tutanaktan çıkarılmasına…"* karar verilmiştir. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi'ne, *"TBMM İçtüzüğü hükümlerine aykırı olarak disiplin cezasının verildiği, disiplin cezasına konu sözlerin yasama sorumsuzluğu kapsamında bulunduğu, konuşmanın tutanaktan çıkarılmasına yönelik bir düzenleme TBMM İçtüzüğü'nde bulunmadığı ve bu nedenle benzer talepler daha önce TBMM Başkanlık Divanınca reddedildiği hâlde disiplin cezasına konu sözlerinin tutanaktan çıkarılmasına karar verildiği, bu nedenlerle başvuru konusu TBMM kararlarının,* ***eylemli İçtüzük değişikliği*** *(vba) niteliğinde olduğu ve Anayasa'nın 85. maddesi çerçevesinde yargısal denetime konu yapılması gerektiği belirtilerek Anayasa'ya aykırı oldukları…*" gerekçesiyle söz konusu kararın iptali istemiyle başvuru yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise, iptal istemini "Anayasa'da belirtilenlerle sınırlı denetim" yaklaşımı doğrultusunda şu gerekçelerle reddetmiştir:

"…7. Anayasa'nın yasama dokunulmazlığını öngören 83. ve milletvekilliğinin düşmesini düzenleyen 84. maddeleri gözetildiğinde, Anayasa'nın 85. maddesinde sözü edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin TBMM kararlarının hukuki niteliği itibarıyla münferit birer parlamento kararı olduklarında duraksama bulunmamaktadır. TBMM'nin kanun dışındaki işlemlerini oluşturan parlamento kararlarından yalnızca TBMM İçtüzüğü ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararların iptali talebiyle Anayasa Mahkemesine başvurulabileceği Anayasa'da kabul edilmiştir.

8. Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca inceleme yapılabilmesi için iptali talep edilen parlamento kararının yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin olması gerekmesine karşılık, iptali talep edilen parlamento kararları, bir milletvekili hakkında disiplin cezası verilmesini ve cezaya konu sözlerinin tutanaktan çıkarılmasını konu edinmekte olup bu kapsamda değildirler. Bu nedenle başvuru konusu TBMM kararlarının, Anayasa'nın 85. maddesi çerçevesinde denetlenebilmesi mümkün değildir.

9. Öte yandan, bir parlamento kararı niteliğinde olan TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa Mahkemesince denetimi, ancak Anayasa'nın 150. maddesi uyarınca açılan bir iptal davası ile mümkündür. Anayasa'nın 150. maddesine göre ise TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından denetimi Cumhurbaşkanı, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler tarafından istenebilir. Somut iptal talebinde bu şartın gerçekleşmediği de açıktır.

---

[811] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2015/71, Karar 2015/79, Karar Tarihi: 03.09.2015, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 07.10.2015-29495.

10. Açıklanan nedenlerle başvuru konusu TBMM kararlarının, Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca iptalleri talebinin reddi gerekir".[812]

Görüldüğü üzere, TBMM'nin belirli bir konu çerçevesinde aldığı kararlar, Meclisin konuya dair tutumunu ve çalışma yöntemini göstermesi bakımından, "eylemli içtüzük değişikliği" niteliğinde görülerek Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin son zamanlarda verdiği kararlarda, TBMM Genel Kurulunda alınan kararlar hakkında açılan davalarda "eylemli içtüzük değişikliği" kavramına başvurarak iptal yönünde karar vermediği görülmektedir. Zira Anayasa Mahkemesi'nin bahse konu kararlarında ya sadece başvuru gerekçesinde yer verildiği için "eylemli içtüzük değişikliği" kavramına yer verilmiş[813] ya da başvuru gerekçesi olarak ileri sürülse bile Anayasa Mahkemesi kararında hiç zikredilmemiştir.[814]

Sonuçta, "eylemli içtüzük değişikliği" konusu, TBMM Genel Kurulunda görüşülen bir parlamento kararı konusunda olabileceği gibi, bir "kanunun görüşülmesi esnasında" da yapılan işlemin "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" olduğu kabul edilerek Anayasa Mahkemesi'nde denetim yolu işletilebilecektir. Öyle ki, kimi durumlarda TBMM'nin çalışma düzeni konusunda getirilen öneriler kapsamında, TBMM Başkanının tutumu hakkında ortaya çıkabilecek ve Başkanın tutumu sonucu yapılan işlemin "içtüzük düzenlemesi niteliğinde" veya "eylemli içtüzük değişikliği" olduğu ileri sürülerek TBMM Genel Kurulunda önemli tartışmaların doğmasına yol açabilecektir.

Bu çerçevede, TBMM'nin 04.04.2018 tarihli 81. Birleşimi ve 05.04.2018 tarihli 82. Birleşiminde yaşanan gelişmeler ve Genel Kurulu yöneten Başkan veya Başkanvekilinin farklı tutumlarından kaynaklı olarak İçtüzük üzerine yaptıkları yorumlar, "eylemli içtüzük değişikliği" bağlamında önemli bir tartışmaya yol açmıştır. Bu durum ilk defa yaşanan kimi örnekleri de beraberinde getirmiştir. TBMM gündeminde yer alan otuz milletlerarası andlaşma hakkında uygun bulma kanunu çıkarılması sürecinde, Adalet ve Kalkınma Partisi TBMM Grubu tarafından, TBMM İçtüzüğünün 19. maddesine göre görüşmelerde uygulanacak sürelerin kısaltılarak uygulanması talep edilmiştir. Bu gelişmelere konu öneri şöyledir:

"Gündemin "Kanun Tasarı ve Teklifleri İle Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" kısmında bulunan; 24, 517, 479, 142, 167, 463, 361, 477, 108, 105, 150, 382, 384, 389, 139, 140, 284, 102, 104, 110, 111, 113, 114, 122, 147, 481, 325, 464, 459 ve 334 sıra sayılı kanun tasarılarının

[812] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/13, Karar 2017/21, Karar Tarihi: 09.02.2017, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 28.02.2017-29993.
[813] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2015/71, Karar 2015/79, Karar Tarihi: 03.09.2015, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 07.10.2015-29495.
[814] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 2017/13, Karar 2017/21, Karar Tarihi: 09.02.2017, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 28.2.2017-29993.

görüşmelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 60 ve 81'inci maddelerince öngörülen siyasi parti grupları, Hükûmet ve komisyonun tümü üzerindeki konuşmaları beşer dakika, tümü üzerinde şahıslar ve maddelerdeki bütün konuşmaların üçer dakika olarak belirlenmesi."[815]

Birleşimi yöneten Başkanvekili öneriyi okuttuktan sonra, bu önerinin hem İçtüzüğe hem de teamüllere aykırı olduğunu, TBMM İçtüzüğünün 60 ve 81. maddelerinde düzenlenen sürelerin çok açık olduğunu; ayrıca İçtüzüğün 19. maddesinin son fıkrasının özel hüküm bulunması durumunda işletilemeyeceği, zira bunun genel hüküm olduğu, o sebeple "genel kural-özel kural" ilişkisi bulunduğunu vurgulamıştır. Ayrıca Meclisin, iktidar ile muhalefetin belirli konuları enine boyuna tartışma olanağı bulduğu ve söz hakkının ve özellikle muhalefetin söz hakkının güvenceye bağlandığı demokrasi mekânı olduğunu belirtmiş ve parlamento uygulamasında, "grup önerisiyle alınacak kararla sürelerin kısaltılması örneğinin mevcut olmadığını" ifade etmiştir. Kaldı ki İçtüzükte belirtilen sürelerin alt sınırı belirleyen süreler olduğunu, bu maddelerin değiştirilebilmesi için de sürelerin düzenlendiği maddelerde belirtilen şartlara uyulması gerektiğini; sürelerin alt sınırının daha aşağı değil, yukarıya çıkarılması yönünde uygulamaların bütçe görüşmelerinde mümkün olduğu dile getirilmiştir. Eğer söz konusu hüküm değiştirilmek isteniyorsa Anayasa, İçtüzük ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında öngörülen usulün takip edilmesi gerektiği, ancak getirilen öneride İçtüzük hükümlerine aykırılık olduğu vurgulanmıştır. Bunun üzerine oturum başkanı (Başkanvekili), grup önerisi Başkanvekili tarafından öneri işlemden kaldırılmıştır.[816]

---

[815] **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 81, 04.04.2018, s. 46-55. Bkz.https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23106&P5=H&page1=46&page2=46 (07.04.2018).

[816] *"BAŞKAN - Değerli milletvekilleri, TBMM İçtüzüğü süreler dâhil olmak üzere pek çok konuda açık hükümler koymuştur. Bu açık hükümlerin nasıl uygulanacağıyla ilgili olarak da çeşitli teamüller vardır. Tutumumu belirlerken hem İç Tüzük'ün açık hükümlerine hem de teamüllere dayandım.*

Bu getirilen grup önerisi söz sürelerinin kısaltılmasıyla ilgilidir, söz sürelerinin kısaltılmasını öngörmektedir. Oysa sürelerle ilgili İç Tüzük hükümleri açıktır; bunlardan ilki 60'ncı maddenin son fıkrasıdır. "İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır…

81'inci maddenin üçüncü fıkrasında da benzer bir düzenleme yer almaktadır; buna göre "Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakikadır…

Bununla birlikte, İç Tüzük'ün 19'uncu maddesi vardır ki Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu İç Tüzük'ün bu hükmüne dayanarak öneriyi getirmiştir. Bu maddede yer alan hükümlerin sonuncusu, yani 19'uncu maddenin son fıkrası da şöyle bir düzenleme içermektedir: "İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır…

Açıkçası, benim yorumuma göre, İç Tüzük'ün bu hükmü, 19'uncu maddenin son fıkrası grup önerileriyle ilgili genel hüküm niteliğindedir. Hukukun genel ilkelerine göre eğer bir metinde, bir konuda genel hüküm varsa elbette o hüküm uygulanır ancak aynı metinde bu düzenlemeyle uyuşmayan, bu düzenlemeye aykırı görülen düzenlemeler ya da hükümler yeralmışsa öncelikle onlar uygulanır. Bu genel kural özel kural ilişkisi olarak adlandırılan bir hukuk genel ilkesidir. Genel kural İç Tüzük'ün 19'uncu maddesinin son fıkrası, özel kurallar İç Tüzük'ün 60'ıncı maddesinin son ve 81'inci maddesinin üçüncü fıkrasıdır. Bu maddelerin özel bir önemi olduğunu da ayrıca hatırlatmak isterim çünkü Meclis, muhalefetin ve iktidarın belli konuları enine boyuna tartışma imkânının olduğu, olması gereken bir demokrasi

Söz konu gelişmeler üzerine, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Mustafa Elitaş bu duruma itiraz ederek "usul tartışması açılması" talebinde bulunmuş ve İçtüzüğün 63. maddesi uyarınca usul tartışması açılarak lehte ve aleyhte konuşmalar yapılmıştır. Lehte yapılan konuşmalar, önerinin "eylemli içtüzük değişikliği" getirdiği yönünde iken[817]; aleyhte yapılan konuşmalar ise, Başkanın bu davranışı ile "eylemli içtüzük değişikliği" ihdas ettiği, TBMM Genel Kurulunun iradesine başvurarak karar alınması gerektiği yönünde olmuştur.[818] Yapılan konuşmalar neticesinde Başkan, hükmün ifadesi ve teamüllerin açık olduğu gerekçesiyle, tutumunun değişmediğini ve oya sunulacak bir durum olmadığını dile getirmiştir. Bunun üzerine Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Mustafa Elitaş, Hükümetin ve Komisyonun çalışmalara katılmayacağını ve Meclis grubu olarak da çalışmalara katılmayacaklarını belirtmiş ve Genel Kurulu terk etmişlerdir. Nihayet Başkan da Komisyon ve Hükümetin bulunmaması gerekçesine dayanarak birleşimi kapatmıştır.[819]

---

mekânıdır. Parlamentoyu var eden söz hakkıdır, özellikle muhalefetin söz hakkının mutlaka güvence altına alınmasıdır. Bu konuda Parlamento uygulamamız da aynı ruhla şekillenmiştir. Bugüne kadar sürelerin grup önerisiyle kısaltıldığı bir uygulama örneği mevcut değildir.

Öte yandan, değerli milletvekilleri, İç Tüzük'te belirlenmiş süreler alt sınırı ifade eder. Bunları değiştirebilmeniz için öncelikle bu maddelerde, sürelerin düzenlendiği maddelerde belirtilen şartlara uymanız gerekir. İkincisi: Bu alt sınırın daha da aşağıya çekilmesini öngören değil yukarıya çıkartılmasını amaçlayan bir teklifle gelinmesi gerekir. Bugüne kadar sürelerin değiştirildiği en yaygın uygulama bütçe görüşmeleridir. Bütçe görüşmelerinde de süreler alt sınırının aşağısına çekilmemiş, yukarısına çıkarılmıştır. Eğer İç Tüzük'ün bu açık hükümlerine aykırı gördüğüm bu öneriyi işleme koyarsam İç Tüzük'ün grup önerisiyle ve İç Tüzük'te öngörülmeyen usul içinde değiştirilmesi sonucunu doğuracak bir işleme de sebebiyet vermiş olacağım. O nedenle, İç Tüzük'ün değiştirilmesi isteniyorsa bu konuda İç Tüzük'ün ve Anayasa'nın, Anayasa Mahkemesi içtihatlarının öngördüğü usulün takip edilmesi gerekiyor. Ben İç Tüzük'ün bu andığım sürelerle ilgili 2 maddesini bir kez daha nasıl yorumladığımı kısaca belirteyim ve görüşümü Genel Kurulun takdirine sunayım.

60'ıncı maddenin son fıkrası, çok açık bir şekilde, Danışma Kurulunun teklifini ön şart saymış ve Genel Kurulun kararını da bunu takip eden kurucu bir unsur olarak öngörmüştür. Dolayısıyla sürelerin 60'ıncı maddede ve 81'inci maddede belirtilen sınırların altına çekilebilmesi için bir defa Danışma Kurulunun teklifine ihtiyaç vardır. Danışma Kurulunun teklifi olmadan, sadece grup önerisi üzerine böyle bir işlemi yaparsam İç Tüzük'e aykırı davranmış olacağımın inancındayım. Bu nedenle, Adalet ve Kalkınma Partisi Grubunun önerisini işlemden kaldırıyorum.". Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 81, 04.04.2018, s. 46-55. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23106&P5=H&page1=46&page2=46 (07.04.2018).

[817] **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 81, 04.04.2018, s. 46-55. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23106&P5=H&page1=46&page2=46 (07.04.2018).

[818] **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 81, 04.04.2018, s. 46-55. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23106&P5=H&page1=46&page2=46 (07.04.2018).

[819] "*… BAŞKAN - Lehte ve aleyhte görüşleri dinledim.*

İç Tüzük'ün 63'üncü maddesinin son fıkrasını tekrar hatırlatmak istiyorum. Usul tartışmasıyla ilgili bu madde de şöyle bir hüküm yer alıyor: "Bu yolda bir istemde bulunulursa, üçer dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir. Bu görüşme sonucunda oya başvurmak gerekirse oylama işaretle yapılır." Hükmün açık ifadesi ortadadır, teamüller de yine açıktır. Oylama gerekliliği, bu durumda Başkanın takdir yetkisindedir. Ben tutumumu değiştirecek bir gerekçe görmüyorum ve bu tutumumu oya sunmayı da kabul etmiyorum…

MİTHAT SANCAR (Mardin) - … Aylık nöbet çizelgesine göre bugün Genel Kurulu benim yönetmem gerekiyordu ancak siz bir tasarrufta bulundunuz ve bizzat yönetmeye karar verdiniz; gerekçe de, dün Mecliste yaşanan gelişmelerdi. Bunlara gerilim demeyi asla istemem çünkü bana göre ve objektif bakan insanlara göre son derece olgun, demokratik, biraz tansiyonu yüksek de olsa sakin bir görüşme günü geçirdik, önemli bir mevzuyu pek çok yönüyle tartıştık. Ben de

Bu gelişmeler üzerine bir sonraki gün açılan 82. birleşimde, Genel Kurulu aylık nöbet çizelgesine göre, yine aynı Başkanvekili Mardin milletvekili Mithat Sancar yönetecekken, yapılan değişiklikle TBMM Başkanı İsmail Kahraman tarafından bizzat yönetilerek, iktidar partisi grubunun İçtüzüğün 61 ve 80. maddeleri karşısında, süreler kısaltılarak söz konusu talep yerine getirilmiştir. 82. Birleşimde, Adalet ve Kalkınma Partisi Grubunun İçtüzüğün 19. maddesine göre verilmiş önerisi işleme alınarak oya sunulmuştur. Ancak bundan önce Başkanın tutumu çerçevesinde usul tartışması yapılmış ve bu görüşme sonunda yapılan oylama ile sunulan önerinin kabul edilmesi yönünde karar alınmıştır.[820]

Söz konusu gelişmelere konu öneri, Anayasa Mahkemesi'nin 28.12.1999 tarihli kararındaki süre sınırlaması konusundaki başvuru ile aynı niteliktedir. Bu kararda, "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 114 sıra sayılı Kanun Tasarısı'nın TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinde maddeler üzerindeki soru-cevap işleminin 10 dakika ile sınırlandırılması"*na ilişkin süre konusunda önergeyle getirilen sınırlama yönündeki işlemin "içtüzük kuralı niteliğinde" olduğu hakkında şu gerekçelere dayanılmıştır:

> *"…Anayasa'da açıkça belirtilenler dışında kalan yasama organı işlem ve kararlarının Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında, işlem ve kararın oluşmasındaki yöntem kadar bunların konusu, amacı ve niteliği üzerinde de durulması, etki ve değerlerinin gözönünde tutulması gerekmektedir. Bunlar, Anayasa'nın uygunluk denetimine bağlı tutulan işlemlerle aynı değer ve etkide ise, denetiminin yapılması hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur.*
>
> *TBMM Genel Kurulu kararının içeriği o karara İçtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta, kararın alınmasında İçtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yönteme uyulmaması kararın niteliğini değiştirmemektedir.*
>
> *İçtüzükte yer alan bir kuralın uygulanması yeni bir İçtüzük düzenlemesi ya da değişikliği niteliğinde değildir. İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan TBMM Genel Kurulu kararları ise, yeni bir İçtüzük kuralı sayılır. Bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, süreklilik kazanan bir İçtüzük kuralı olmadığı, bunedenle,* ***İçtüzük düzenlemesi niteliğinde*** *(vba) görülemeyeceği ileri sürülemez.*
>
> *TBMM Genel Kurulu'nun "114 sıra sayılı Kanun Tasarısı'nın TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinde maddeler üzerindeki soru-cevap işleminin 10 dakika ile sınırlandırılması"na ilişkin 14.8.1999 günlü kararı, Danışma Kurulu'nun aynı gün yaptığı toplantıda siyasî parti grupları arasında oybirliği sağlanamadığından, Demokratik Sol Parti, Milliyetçi Hareket Partisi, Anavatan*

---

demokratik teamüllere, İç Tüzük'e ve parlamentoculuğun ruhuna uygun davranmak için elimden geleni yaptım. Bir konuda farklı bir yorumum vardı ve bu yoruma göre de takdir yetkimi kullanarak bir öneriyi işleme koymadım…". Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 81, 04.04.2018, s. 30-55. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23106&P5=H&page1=46&page2=46 (07.04.2018).

[820] **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 82, 05.04.2018, s. 30-55. Bkz.https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23108&P5=H&page1=1&page2=1 (07.04.2018).

Partisi Gruplarının, TBMM İçtüzüğü'nün 19. maddesinin son fıkrasına göre doğrudan TBMM Genel Kurulu'na verdikleri ortak önerinin oylanması ile oluşturulmuştur. TBMM İçtüzüğü'nün Genel Kurul çalışmalarını düzenleyen üçüncü kısımının, söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar başlıklı 60. maddesinde "sorular"la ilgili "süre sınırı" bulunmamaktadır. Bu durumda;

*1- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun "114 sıra sayılı Kanun Tasarısı'nın TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmelerinde maddeler üzerindeki soru-cevap işleminin 10 dakika ile sınırlandırılması"na ilişkin 14.8.1999 günlü kararının **İçtüzük kuralı niteliğinde olduğuna** (vba)... karar verilmiştir...".*[821]

TBMM tutanaklarına yansıyan söz konusu gelişmeler ve bunun üzerine alınan kararlarda, Genel Kurulun yönetimi ve bu yönetimde toplantıyı yöneten "başkanın tutumu"[822], alınacak kararın yönünü veya sonucunu belirleyebileceği ve alınacak kararın "eylemli içtüzük değişikliği" olarak nitelendirilebileceğini de göstermektedir. Zira İçtüzükte görüşme usulü ve süreleri açık bir düzenlemeyle belirlenen kural hakkında, İçtüzüğün mevcut kuralı değiştirilmeksizin, sunulan grup önergesine dayalı olarak TBMM Genel Kurulu kararıyla yalnızca o konuya ilişkin olarak değiştirilerek uygulanması "eylemli içtüzük değişikliği"ne örnek teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadının temeli iki nedene bağlı olarak atılmıştır. İlk olarak "içtüzükte konuya ilişkin hüküm bulunmasına rağmen" TBMM tarafından bir uygulama yapılmakta veya bir karar alınmaktadır. İkinci olarak ise, "konuya ilişkin bir hüküm bulunmaması"na bağlı olarak bu "boşluğu doldurmak üzere" TBMM bir uygulama geliştirmekte veya karar almaktadır. Anayasa'nın 95. maddesinde TBMM'nin çalışmalarının "içtüzük kurallarına uygun olarak" yürütüleceği öngörülmektedir. Bu durumda, TBMM'nin "bireysel işlemleri" olarak kabul edilecek parlamento kararlarının "yargı denetimi dışında" olduklarının kabulü, "içtüzüğe aykırı uygulama ve kararların" Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında kalması sonucunu doğuracaktır. Hâlbuki Anayasa Mahkemesi'nin eylemli içtüzük değişikliği içtihadı ile içtüzük kuralına aykırı bir usul belirlenmesi veya içtüzük kuralına aykırı olarak kararları alınmasının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.[823]

[821] **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1999/37, Karar 1999/49, Karar Tarihi: 28.12.1999, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 15.11.2000-24231.
[822] NEZİROĞLU (2008), s. 476-477.
[823] BAŞ (2016), s. 214-215.

SONUÇ

Egemenliğin kaynağının ilahi temelden halka intikali, norm koyma ve karar alma yetkisinin de dünyevileşmesini zorunlu kılmıştır. Fakat bunun gerçekleşmesi bir hayli zaman almıştır. İktidarın kurumsallaşmasında, "devlet" ile "hükümet"in birbirinden ayrılarak kişi güvenliği ve özgürlüğünün güvencesi olacak bir "temsilciler organı"na intikali ve "norm koyma" ve "karar alma" niteliğindeki işlemlerin bu temsili organların tekeline alınması, temsili demokrasinin, yani halkın özgür siyasi tercihlerinin de bu organlarla örtüşmesiyle karşılık bulmuştur. Devlet fonksiyonlarının, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere farklı organlar aracılığıyla yerine getirilmesi; kuvvetlerin birbirlerinin görev alanlarına yönelik işlem yapmamasını güvenceye almak üzere "kuvvetler ayrılığı (*seperation of powers*)" temel ilkesiyle temellendirilmiştir.

Parlamentoların geçirdiği evrim, parlamentonun temel işlevlerini şu ana başlıklar altında şekillendirmiştir: "Temsil", "müzakere", "kanun yapmak", "bütçeyi kabul etmek", "hükümeti denetlemek". Bu işlevler arasında "parlamento" veya "yasama organı" ile özdeşleşen "yasa yapmak/ kanun yapmak" diğer işlevlere göre ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda, "yasama organı" olarak bilinen parlamentoların temel işlevinin "yasa yapmak" olduğu kabul edilmektedir. Hâlbuki yasama organlarının ortaya çıkış süreçlerine bakıldığında hiç de öyle olmadığı anlaşılmaktadır. Zira "yasa yapma işlevi" ve "yasama tekniği" daha sonraları kazanılan bir özelliktir.

"Parlamento işlemleri" sınıflandırılmadan önce, ilk olarak yasama işlemleri ile yürütme işlemleri ayırt edilmekte; yargı organı açısından ise Anayasa'nın 9 ve 138. maddeleri gereğince "bağımsız ve tarafsız mahkemeler" tarafından hukuki uyuşmazlıkların kesin hükümle çözülmesi fonksiyonu ayırt edici olmaktadır. Yasama ile yürütme fonksiyonu ayrımında, Anayasa'nın çizdiği sınırlar çerçevesinde "görev ve yetkiler"den hareket edilmektedir. Ayrıca, yasama organı bünyesinde yapılan bütün işlemler salt yasama fonksiyonundan kaynaklanan işlemler olmayıp, "yasamanın idari işlemleri" de bulunmaktadır ki bunun temeli yasama organının "yönetsel özerkliği"ne dayanmaktadır. "Parlamento kararları", yasamanın idari işlemleri türünde işlemler olmayıp, yasama organının "yasama foksiyonu"ndan kaynaklanan işlemleridir. Yasama fonksiyonu ise, Anayasa'nın 7. maddesinden hareketle Anayasa'nın 87. maddesi ve diğer maddelerinde TBMM'ye verilen "görev ve yetkiler" ile şekillenmektedir. Bu çerçevede, "yargı kararları" ve yürütme alanında "Cumhurbaşkanı ve idarenin kararları" yanında, "yasama fonksiyonu" kapsamında TBMM'nin işlemlerinden "parlamento kararları" devlet organlarının kararları kategorilerini meydana getirmektedir.

Parlamentonun işlemleri klasik ayrıma göre, "kanun" ve "parlamento kararı" biçimindedir. Ancak parlamentonun işlemleri üç ana başlık altında toplanabilir. Bunlar "kanun", "parlamento kararı" ve "diğer (adsız/isimsiz) işlemler"dir

"Parlamento kararı", parlamentonun irade açıklama yollarından birisi olup, "parlamento" veya Türkiye'de, Anayasa ve İçtüzükteki kullanımı ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)" tarafından yapılan hukuki işlemlerdendir.

Anayasa hükümlerinde sıkça kullanılan "karar" ibaresinin "kararlaştırma" niteliğinde faaliyet olarak değil, işlem kuramı bakımından parlamento işlemlerinin "belirlilik" ve dolayısıyla ayrışma özelliği göz önüne alınarak, "işlem istikrarı" ve Anayasa'nın sistematik yorumu çerçevesinde kullanıldığı biçimiyle "parlamento kararı" olarak anlaşılması gerekmektedir. Şu durumda, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin kanun şeklinde düzenleme ile karşılık bulduğu kabul edilse de; "karar vermek" veya "karar" ibarelerini Anayasa'nın ilgili maddelerinde "kanun" ile düzenleneceği şeklinde açık bir hükümle desteklenmemekte ise genel, soyut, sürekli, kişilik dışı nitelik taşımakta ise; bir hukuk dalını sistematik olarak düzenlemekte ise ve ayrıca 1982 Anayasası'nın özellikle 13 ve 15. maddeleri odağında, İkinci kısmının (Temel haklar ve ödevler) Birinci bölümü (Genel hükümler) kapsamındaki konuları düzenlememekte ise, bu işlemin "parlamento kararı" ile yapılabileceğini kabul etmek veya bu şekilde anlamlandırmak gerekmektedir.

Bu doğrultuda "parlamento kararı"nı şu şekilde tanımlamak mümkündür: *"Parlamento kararları; parlamentonun, iç çalışma düzenine veya yürütme ve yargı organlarıyla olan ilişkilerine, Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülenlerden ve parlamento teamüllerinden ve TBMM Genel Kurulunun "kanun" ve "diğer (adsız/isimsiz, bildirici/bilgiye sunma) parlamento işlemleri" dışında kalan, bir oylama neticesinde yapmış olduğu "yasama fonksiyonu"ndan kaynaklanan ve Cumhurbaşkanının onayına tabi olmayan işlemleridir"*.

Parlamento kararları, "parlamentonun hukuki sonuç doğurmaya yönelik işlemleri" olup, hukukun yazılı kaynakları arasında yer alır. Parlamento kararları, anayasal düzende öngörülen "usul" ve "şekil" kurallarıyla bir hukuki rejim oluşturarak "karar tekniği" ile hukuk sisteminin bir parçası haline gelen normatif nitelikte işlemlerdir. Parlamento kararları, TBMM'nin anayasal kişiliğine bağlı, parlamento hukuku usulünün işletilmesi sonucu hukuki sonuç doğuran irade açıklamalarıdır. "TBMM Genel Kurulu" tarafından yapılan bir "oylama neticesinde" alınan kararlar olması sebebiyle "kolektif işlem" niteliğindedir. Ancak parlamento kararları, konuları itibariyle çeşitli konulara yayılıp, heterojen nitelik taşırlar. Bu yönü, parlamento kararları hakkında

genel işlem kurallarının belirlenmesi açısından zorlukları beraberinde getirmektedir. Zira "organik ölçüt"ün yalnız başına kullanılması "parlamento kararlarını" çözümlemek bakımından yetersizdir. Bu sebeple parlamento usulü temelinde "şekli ölçüt" ve "maddi ölçüt"ün de kullanılmasıyla, "parlamento kararları"nın parlamentonun diğer işlemlerinden ayırt edilmesi mümkün hale gelmektedir.

"Parlamento kararı" ile "kanun" arasındaki farklılıklar, parlamenton "kanun" ile düzenlenecek bir konuyu "parlamento kararı" ile veya "parlamento kararı" ile düzenleyeceği bir konuyu "kanun" ile düzenlemesine engel teşkil etmektedir.

Parlamento kararlarının çeşitliliği, parlamento kararlarının normatif dayanakları bakımından da çeşitliliği beraberinde getirmektedir. Zira parlamento kararları Anayasa, İçtüzük, kanun ve teamüller olmak üzere çeşitli işlemlerden dayanak bulmaktadır.

Parlamento kararlarının "iktidar-muhalefet ilişkileri" ile "milletlerarası ilişkiler" bakımından taşıdığı önem, bu çerçevede değerlendirme yapılmasını gerekli kılmıştır. Her ne kadar iktidar-muhalefet ilişkileri, parlamentonun bütün işlemleri bakımından görünüm kazansa da, kanun yapım süreci de dâhil olmak üzere, iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren konu her ne kadar kanunun muhtevası veya düzenlediği konular olsa da söz konusu kanun tekniğinin işletilmesinde "giyotin-obstrüksiyon (kesme-tıkama)" girişimi ve iktidar ile muhalefeti karşı karşıya getiren bu süreçler, parlamento kararı ile bir işlem yapılmasıyla sonuçlanmaktadır. Yani bir önerinin kanunlaşıp kanunlaşamaması sonucunu doğuracak Genel Kurul faaliyetlerinin her bir aşamasında parlamento kararları alınmaktadır. Milletlerarası ilişkiler ve dış politikaya ilişkin konularda, her ne kadar bu alandaki yetkiler tarihsel olarak yürütme organının hâkim olduğu alanlar olarak şekillenmiş olsa da, parlamentonun egemenliği anlayışıyla parlamentonun bu konularda yürütme organınca alınan kararları "onaylama" veya "reddetme" yetkisiyle donatılması parlamento kararlarının önemli bir kısmının da bu konularda alınması sebebiyle önem arz eden bir yönünü oluşturmaktadır.

6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan kökensel değişiklikle "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan bir tür başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu değişiklik hükümet sistemi olarak parlamenter hükümet sisteminin ve bu anlamda yasama organı içinden çıkan hükümet anlayışını da sona erdirmiştir. Buna bağlı olarak parlamenter sisteme özgü olan siyasi sorumluluk mekanizmaları "gensoru" ve "güvenoyu" gibi parlamento kararına konu işlemlerin de Anayasal dayanakları son bulmuştur.

Parlamento kararları çeşitli ayrımlara ve bu ayrımlar da alt ayrımlara tabi tutulabilir. Bu ayrımlar beş ana başlık altında toplanabilir. İlk olarak, "normatif dayanaklarına göre"; "Anayasa'da düzenlenen parlamento kararları", "İçtüzükte düzenlenen parlamento kararları" ve "diğer kanunlarda düzenlenen parlamento kararları" ayrımıdır. İkinci olarak, "kapsam ve konularına göre"; "dar anlamda parlamento kararları" ve "geniş anlamda parlamento kararları", "içe dönük parlamento kararları" ve "dışa dönük parlamento kararları", "basit parlamento kararları" ve "nitelikli parlamento kararları" ayrımıdır. Üçüncü olarak, "denetim ölçütüne göre"; "denetleneceği açıkça belirtilen parlamento kararları" ve "denetleneceği belirtilmeyen parlamento kararları" ayrımıdır. Dördüncü olarak, "yayımlanma ölçütüne göre"; "parlamento kararların yayımlanıp yayımlanmayacağı" ayrımıdır. Son olarak ise "görüşme ölçütüne göre", "TBMM Genel Kurulunda görüşme açılıp açılmayacağı" ayrımıdır.

"Parlamento kararları tekniği"nde, kararların getiriliş usulü, "kanun tekniği"nde olduğu gibi açık ve sistematik bir düzenlemeye dayanmamaktadır. Kanun tekniğinde, kanunların kabul edilme süreci Anayasa ve İçtüzükteki çeşitli kanun ayrımları istisna tutulduğunda "genel yasama yöntemi"ne dayalı düzenlemeyle işletilirken "kararların kabul edilmesi" başlığı bulunmamaktadır. Parlamento kararlarında yalnızca İçtüzük bakımından bir istisna getirilmekte, içtüzük hakkında kanun teklifleri için geçerli olan hükümler uygulama bulmaktadır.

TBMM Genel Kurulu tarafından bir parlamento kararının kabul edilmesinde önerinin getirilmesi kanunlardan farklı olarak çeşitlilik arz etmektedir. Buna göre, ilk olarak "milletvekilleri" ve "siyasi parti grupları"; ikinci olarak "Danışma Kurulu"; üçüncü olarak, "TBMM Başkanı" ve "TBMM Başkanlık Divanı"; dördüncü olarak, "yürütme organı" ve son olarak komisyon safhası öngörülen parlamento kararları bakımından "komisyon" tarafından parlamento kararı alınması konusunda öneri getirebilecektir.

"Parlamento kararı"nın tanımı, TBMM Genel Kurulunda yapılacak "oylama" üzerine şekillenmektedir. Buna göre, bir teklifin TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama sonucu kabul edilmesi ile artık bir parlamento kararından söz edilecek veya bir başka ifade ile söz konusu teklif artık "kararlaşmış" olmaktadır.

Parlamento kararları TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama sonucu alınan kararlar olduğu için, yeterliği sağlayan asgari bir sayıya, yani "yeter sayısı"na bağlı olarak kabul edilmektedir. Ayrıca kararın alınması için yapılacak oylamada Anayasa, İçtüzük veya kanunda belirtilen "karar yeter sayısı" sağlanmalıdır. Anayasa Mahkemesi, denetim yaparken şekil açısından denetimde bu çoğunlukların sağlanıp sağlanmadığını incelemektedir. Bunu belirlemenin

aracı ise "yoklama"dır. Yani toplantı yeter sayısının bulunmadığına yönelik iddia ve itirazların "yoklama" talebi dışında başka bir şekilde dile getirilme imkânı bulunmamaktadır.

TBMM tarafından kabul edilmiş bir hukuki işlem hukuken var olmakla birlikte, eğer Resmi Gazete'de yayımlanmaz ise hiç kimse için bağlayıcılık taşımayacaktır. Ancak bu kuralın parlamento işlemlerinin tamamı için geçerli olmadığını, bu ilkenin özellikle kanunlar bakımından geçerlilik taşıdığını belirtmek gerekir. Resmi Gazete'de yayımlanma şartı öngörülen tek parlamento kararı "TBMM İçtüzüğü"dür. Parlamento kararları Anayasa, İçtüzük, kanun ve yönetmelik hükümleri ile TBMM'nin uygulamalarıyla şekillenen hallere bağlı olarak, öngörülen usullerle yayımlanmaktadır. Parlamento kararlarında "onay", "ısdar", "imza" ve "karşı-imza" gibi prosedür veya tamamlayıcı işlemler söz konusu değildir. Bu nedenle, parlamento kararları kural olarak TBMM tarafından "karar" adı altında kabul edilmekle, kimi durumlarda ise Resmi Gazete'de yayımlanmasına bağlı olarak hükmünü doğurmakta, yani uygulanma kabiliyetine kavuşmaktadır. TBMM kararlarından hangilerinin Resmi Gazete'de yayımlanacağı 23.06.1989 tarih ve 40 sayılı "Başkanlık Divanı Kararı"na dayalı olarak "Resmi Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divan Kararları Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmiştir.

Parlamento kararları İçtüzük dışında kural olarak "bireysel işlem" ve "sübjektif işlem" niteliğinde olduğundan, bunlar bakımından başka bir karar alınmadığı takdirde, kararın TBMM Genel Kurulunda kabul edildiği andan itibaren yürürlüğe gireceğini ve hükümlerini doğuracağını söylemek mümkündür. Parlamento kararlarının "yürürlüğü", söz konusu parlamento kararının "yürürlük tarihi" yanında, kararı "yürütme" yetkisini de barındırmaktadır. Parlamento kararları genel olarak "TBMM'nin iç çalışma düzenine", yönelik kararlar olduğundan kural olarak TBMM tarafından yürütülmektedir. Ancak parlamento kararlarının çeşitliliği, TBMM'nin "yürütme organı ile ilişkileri" ve "çeşitli mercilere üye atama" görev ve yetkileri çerçevesinde aldığı kararlar ve parlamento kararlarına ilişkin hükümlerin yer aldığı kanunlar da esas alındığında, "yürütme" yetkisi açısından farklı hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bu çerçevedeki kanunlara bakıldığında, "yürütme" yetkisinin kimi kanunlar açısından "TBMM"ye, kimisinde "TBMM Başkanı"na, kimisinde ise "TBMM Başkanı ve Bakanlar Kurulu"na tanındığı görülmektedir.

Parlamento kararlarının konu ve nitelikleri itibariyle çeşitlilik sergilemesi, bunların düzenleme alanları konusunda öğretide çeşitli ayrımları beraberinde getirmiştir. Bu ayrımların da "parlamento kararı" tanımıyla ilişkili bir şekilde oluştuğu söylenebilir. Parlamento kararları konularından hareketle öğretide çeşitli gruplara ayrılsa da parlamento kararlarının temel olarak üç gruba ayrılması mümkündür. Bunlar; "TBMM'nin iç çalışma düzenine yönelik kararlar",

“TBMM’nin yürütme organı ile ilişkileri ve askeri faaliyetler çerçevesinde aldığı kararlar” ve “TBMM’nin çeşitli mercilere üye seçimine ilişkin kararlar”dır.

Parlamento kararlarının çeşitliliği göz önüne alındığında, ilk olarak bunların önemli çoğunluğunun “TBMM’nin iç çalışma düzenine yönelik kararlar”dan, yani Meclisin işleyişi ve uyguladığı usullere ilişkin konulardan oluştuğu görülmektedir. Zira parlamentonun işlevleri göz önüne alındığında, parlamentonun iç çalışma düzenine ilişkin kararları da çeşitlilik arz etmektedir. Öyle ki, bir kanunun görüşülmesi esnasında veya denetim faaliyeti sırasında veya müzakere sürecinde ya da Anayasa’da öngörülen bir parlamento kararının kabul edilmesi kapsamında olsun, bu işlemlerin her biri açısından çeşitli safhalardan geçilmesi gerekmektedir. Yani TBMM Genel Kurulunun nihai karar aşamasına ulaşmak üzere İçtüzükte ayrıntısı ile belirlenen çeşitli karar prosedürlerini işletmesi gerekmektedir.

“TBMM’nin yürütme organı ile ilişkileri ve askeri faaliyetler çerçevesinde aldığı kararlar” parlamento kararlarının ikinci düzenleme alanını oluşturmaktadır. Türkiye’de uygulama bulan parlamenter hükümet sistemi, 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle son bulmuş ve buna bağlı olarak “siyasi sorumluluk” kurumu ve onun mekanizmalarının işleyişi de sona ermiştir. Bu doğrultuda, Anayasa’da düzenleme altına alınan güven oylaması, gensoru gibi birlikte çalışma modeline dayalı “siyasi denetim araçları”na ilişkin hükümler de kaldırılmıştır. Ancak yasama ile yürütme organlarının birlikte işlem tesisine dayalı kimi hususlar ise Anayasal dayanakları itibariyle varlığını korumaktadır. Nitekim yasama ile yürütme ilişkileri çerçevesinde, yürütme organından gelen talepler doğrultusunda kabul edilebilecek parlamento kararları “savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme” ile “silahlı kuvvet gönderilmesi veya kabulü” kararlarıdır. Bu kararlar, Cumhurbaşkanlığından gönderilecek bir tezkere üzerine işleyecek usulle TBMM tarafından karara bağlanacaktır.

“TBMM’nin çeşitli mercilere üye seçimine ilişkin kararlar” ise parlamento kararlarının üçüncü düzenleme alanını oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığındaki katı yaklaşımın günümüzde önemli bir aşınmaya uğradığı ileri sürülerek, kuvvetlerin birlikte veya uyumlu çalışmalarına olanak sağlayan yöntemlerin geliştirilmesi ve organların kendi görev alanları dışına yönelik işlemlerde bulunmaları yoluna gidildiği görülmektedir. Parlamentonun çeşitli mercilere üye ataması da bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Genel oyla halk tarafından seçilen parlamentoların, halk adına çeşitli organ, kurum ve kuruluşlara üye seçmesi “demokratik meşruiyet”in güçlendirilmesi anlayışına dayandırılmaktadır. Üye seçme işlemleri, TBMM Genel Kurulu tarafından TBMM’nin görev ve yetkileri çerçevesinde yapıldığından, bunlar idari işleve dayalı “idari işlem”ler değil, “yasama fonksiyonu”ndan kaynaklı parlamento kararlarıdır.

TBMM üye seçme konusundaki yetkilerini kural olarak Genel Kurulda yapacağı oylama ile karara bağlarken, bir kısmını ise Komisyonları aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Ancak parlamento kararları, TBMM Genel Kurulu tarafından gerçekleştirilen oylamalar sonucu alınan kararlar olduğundan, TBMM'nin, Genel Kurul dışındaki birimlerince yapılan işlemleri parlamento kararı olarak kabul etmek mümkün değildir. Komisyonlar tarafından kullanılan üye seçimi yetkisi zaten sınırlı düzeyde olduğundan, bu yetkinin Komisyonlar aracılığıyla değil, doğrudan TBMM Genel Kurulu tarafından yapılacak bir oylama ile karara bağlanması gerekmektedir.

Hukuk devleti, yargısal usullerle düzeltici mekanizmalara yer verilmesine dayandığından, parlamento işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulması parlamento kararlarının da yargısal denetim dışında bırakılmayacağı yaklaşımını beraberinde getirmektedir. Zira bu işlemlerin anayasaya uygunluk denetimi "anayasacılık hareketi" ve "hukuk devleti"nin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde parlamento işlemlerinin yalnızca yönetim yetkisinin ürünü olmadığı, "çoğulcu demokratik usullerin işletilmesi" sonucu çok sayıda iradenin bileşkesi veya bunların mücadelesi ile üretilerek meşruluk kazanan işlemler olduğu görülmektedir. Bunun sonucu olarak, çoğunluk iradesi anlayışından, siyasi irade ve müzakere sonucu işlem yapma anlayışına geçiş parlamento işlemlerinin denetimiyle karşılık bulmaktadır. Anayasa yargısının anayasal hakların korunması bakımından meşru çerçevesini "hak-eksenli/temelli (*right-based*)" yaklaşım belirlemektedir. Ancak Anayasal organların kurumsal oluşumu, işleyişi ve sonuçta kabul ettikleri hukuki işlemlerle de temel hak ve özgürlükler açısından norm düzeyinde potansiyel olarak ihlal yaratma riskleri göz önüne alındığında, Anayasa yargısının bu işlemlerin denetiminde de hak-eksenli bir yaklaşımla hareket etmesi, insan haklarına dayalı, demokratik hukuk devleti lehine kararlar üretilmesinin koşullarını oluşturmaktadır.

Parlamento kararlarının denetim dışı bırakılmalarına dair görüş, gerekçesini parlamento kararlarının "konusuna" ve "düzenleme alanına" dayandırmaktadır. Bu özellik ise parlamento kararlarının, "parlamentonun iç çalışma düzeni ve faaliyetleri" ile ilgili olduğu anlayışından kaynak bulmaktadır. Her ne kadar parlamento kararlarının önemli bir kısmı parlamentonun iç çalışma düzeni ile ilgili olsa da, bununla sınırlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Parlamentonun iç çalışma düzenini ilgilendiren parlamento kararlarının çoğu zaman politik tercihlere dayandığı gerekçesiyle, bu konuya ilişkin kararlar bakımından denetim yetkisinin Anayasa Mahkemesi'ne verilmediği savunulmaktadır. Hâlbuki parlamento kararı biçiminde yapılan işlemler, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenleme getirdikleri takdirde, bunların artık kanun niteliğinde işlem olduğu kabul edilerek denetlenmeleri gerekecektir. Aksi halde bu tür

işlemlerin denetimsiz bırakıldığını ileri sürmek parlamentonun işlemlerinde "hükümet tasarrufları" gibi bir işlem kategorisinin doğmasına ve hukuk devleti ilkesinin ihlal edilmesine sebebiyet verecektir

1982 Anayasası, parlamento kararlarından, "yasama dokunulmazlığının kaldırılması", "milletvekilliğinin düşmesi" ve "içtüzük değişiklikleri" dışında kalanların Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesine ilişkin hükme yer vermemektedir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi dava konusu işlemi "içtüzük değişikliği" olarak nitelendirilmemiş olsa bile, eğer "içtüzük değişikliği ile aynı değer ve etkide" ise denetleme yetkisini kendisinde görmektedir. Anayasa Mahkemesi, TBMM kararlarının "içtüzük niteliğinde" olduğunu belirleme sürecinde, "kararın çözdüğü konu", "alınma amacı" ve "gördüğü işin niteliği" ölçütlerinden hareketle, "İçtüzükte düzenleme altına alınmamış" ve "içtüzükle düzenlenmesi gereken" bir konuya ilişkin olması ya da mevcut "içtüzük hükümleri ile çelişmesi" durumlarında, kararı "içtüzük niteliğinde" görerek denetleme yetkisini kullanmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin "eylemli içtüzük değişikliği" içtihadında, son dönemlerde verdiği kararlarda içtihat değişikliği olarak kabul edilebilecek yönlere rastlanmakta ve "Anayasa'da belirtilenlerle sınırlı denetim" yaklaşımı doğrultusunda kararlar verdiği görülmektedir. Yani TBMM Genel Kurulunda alınan kararlar hakkında "eylemli içtüzük değişikliği" kavramına başvurarak iptal yönünde karar vermediği görülmektedir. Zira Anayasa Mahkemesi'nin son kararlarında ya sadece başvuru gerekçesinde yer verildiği için "eylemli içtüzük değişikliği" kavramına yer verildiği ya da başvuru gerekçesi olarak ileri sürülse bile Anayasa Mahkemesi kararında hiç zikredilmediği görülmektedir. Şu durumda, TBMM'nin "bireysel işlemleri" olarak kabul edilecek parlamento kararlarının tamamının "yargı denetimi dışında" olduklarının kabulü, "İçtüzüğe aykırı uygulama ve kararların" Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında kalması sonucuna yol açacaktır.

KAYNAKÇA

ACHTERBERG, Norbert (1994), **Parlamentsrecht**, Mohr Siebeck, Tübingen.

AHMAD, Feroz (2006), **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, (Çev. Sedat Cem Karadeli), Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

AKBAY, Muvaffak (1961), **Umumi Amme Hukuku Dersleri**, Cilt: 1, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

AKÇALI, Cevdet (1978), **Danışma Kurulu Çıkmazı: Bir Buhranın Anatomisi, Ankara**, Maya Matbaacılık, Ankara.

AKİPEK, İlhan (1938), "Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Âmil Olan Fikirler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1-2.

AKİPEK, Jale/ AKINTÜRK, Turgut/ ATEŞ KARAMAN, Derya (2014), **Türk Medeni Hukuku, Başlangıç Hükümleri ve Kişiler Hukuku**, Birinci Cilt, Beta Yayınları, İstanbul.

AKŞİN, Sina (1970), "Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusanı (I), **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 19-39.

AKYILDIZ, Ali (2007), "Osmanlılar - Medeniyet Tarihi/ Siyasî ve İdarî Teşkilât/ Modern Dönem", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 33, s. 506-509.

AKYÜREK, Akman (1991), **Parlamenterlerin Yasama Faaliyetlerinden Dolayı Hukuki ve Cezai Sorumlulukları: Doktrin, Uygulama ve Yargıtay İçtihatları**, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

ALGAN, Müberra (2014), "İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, s. 687-735.

ALGAN, Bülent (2015), **Muhalefet Hakkı ve Türkiye'deki Görünümü**, Adalet Yayınevi, Ankara.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1986), "Anayasa Mahkemesinin İşlevsel Yönü", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 1, s. 23-54.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1992), "Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 9, s. 411-434.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1996), **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Yetkin Yayınları, Ankara.

ALTAN, Cemal (2009), "Türkiye'de Erken Genel Seçimleri Etkileyen Faktörlerin İncelenmesi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 142-158.

ANAYURT, Ömer (1997), "1924 Anayasası'nda Meclis Yürütme İlişkileri", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi,** Cilt: XIII, Sayı: 39, s. 673-694.

ANAYURT, Ömer (2018), **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ARAL, Vecdi (1979), **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

ARDANT, Philippe (1996), **Manuel-Institutions Politiques & Droit Constitutionnel**, 8. Ed., L.G.D.J., Sablons.

ARDIÇOĞLU, Artuk (2017), "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 75, Sayı: 3, s. 19-51.

ARIKAN, Cengiz (2015), "Yasama Dokunulmazlığı Tartışmaları (Amaca Uygun Çözüm Yolu)", **International Journal of Legal Progress**, Sayı: 1/2, s. 247-265.

ARMAĞAN, Servet (1972), **Memleketimizde İçtüzükler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

ARSEL, İlhan (1951), "İngiliz Tarihinde Menşei ve Tarihçesi Bakımından Vekillerin Siyasi Mesuliyetleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1-4, s. 411-438.

ARSEL, İlhan (1965), **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları I**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

ARSLAN, Kahan Onur (2018), **Türk Parlamento Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.

ARSLAN, Ramazan/ YILMAZ, Ejder/ TAŞPINAR AYAZ, Sema/ HANAĞASI, Emel (2018), **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.

ASLAN, Volkan (2014), "TBMM Yeni İçtüzük Taslağında Getirilen Başlıca Kurumsal Yenilikler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXXII, Sayı: 1, 471-486.

ATAR, Yavuz (2013), "Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan,** Cilt: II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 857-896.

ATAR, Yavuz (2017), **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

AYBAY, Rona (1976), "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı - Kanun-u Esasinin 100. Yılı Sempozyumu (9-11 Nisan 1976)**, Siyasi İlimler Türk Derneği, Ankara, s. 283-314.

AYBAY, Rona (2017), **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

BÄCHTIGER, André (2014) "Debate and Deliberation in Parliament", (http://www.andrebaechtiger.ch/tl_files/baechtiger/pdf/Oxford%20Handbook%20Debate%20and%20Deliberation.pdf) (12.01.2018).

BAKIRCI, Fahri (1994), **Başkanlık Sistemi, Parlementer Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği**, Yayımlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara.

BAKIRCI, Fahri (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi, Ankara.

BAKIRCI, Fahri (2005), "Kod Yasa-Çerçeve Yasa Üzerine", **Ankara Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı: 3, s. 223-240.

BAKIRCI, Fahri (2008), "TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları s. 91-126.

BAKIRCI, Fahri (2011), **Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı ve İşleyişi ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, TBMM Basımevi, Ankara.

BAKIRCI, Fahri (2014), "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Cilt: 112, s. 257-296.

BAKIRCI, Fahri (2014), "İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 63, s. 1-79.

BAKIRCI, Fahri (2015), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, Ankara.

BARIN, Taylan (2016), **Anayasa Yargısının Demokratik Meşruiyeti**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

BAŞ, Sezgin (2016), **Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul;

BAŞGİL, Ali Fuat (1960), **Esas Teşkilât Hukuku-Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, Birinci Cilt, Baha Matbaası, İstanbul.

BAYKAL, Deniz (1970), **Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

BEETHAM, David (2006), **Parliament and Democracy in The Twenty-First Century**, Inter-Parliamentary Union, Geneva.

BELL, John (1998), **French Constitutional Law**, Oxford University Press, New York.

BERKİ, Ali Himmet (1958), "Teşrii Tefsir", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2, s. 53-59.

BEYME, Klaus Von (2000), **Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999**, MacMillan Press Ltd. London.

BİLGE, Suat (1966), **Milletlerarası Politika**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Black's Law Dictionary, 7th Edition, West Group, St. Paul 1999.

BURDEAU, Georges (1964), **Demokrasi - Sentetik Bir Deneme**, (Çev. Bülent Nuri Esen), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

CAM, Helen M. (1953), "The Theory And Practice of Representation in Medieval England", **History**, New Series, Vol: 38, No: 132, s. 11-26.

CAN, Osman (2008), "Anayasa Yargısında Yokluk" , **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 175-213.

CAPPELLETTI, Mauro (1971), **Judicial Review in the Contemporary World**, The Bobbs-Merill Company, New York.

CENGİZ, Burcu (2014), **Türk Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi Sonucunda Verdiği Kararların Nitelikleri ve Etkileri**, yayımlanmamış TBMM Yasama Uzmanlığı Tezi, Ankara.

CENTEL, Nur (2002), **Türk Ceza Hukukuna Giriş**, Beta Basım, İstanbul.

ÇAĞAN, Nami (1982), **Vergilendirme Yetkisi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.

ÇAĞLAR, Bakır (1986), "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri, Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 3, s. 137-187.

ÇAĞLAR, Bakır (1989), **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul.

ÇAĞLAR, Bakır (1991), "Anayasa'nın Hukuku ve Anayasa'nın Yargıcı Yenilenen Anayasa Kavramı Üzerine Düşünceler", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 8, s. 13-62.

ÇEKİÇ, Onur (2008), **Türk Parlamento Hukukunda Kararların Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.

ÇEKİÇ, Onur (2009), "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri", **Yasama Dergisi**, Sayı: 12, s. 107-135.

ÇELİK, Burak (2002), **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, Beta Basım Yayım, İstanbul.

DAHL, Robert Alan (1971), **Polyarchy: Participation and Opposition**, Yale University Press, New Haven.

DAHL, Robert A. (2001), **Demokrasi Üstüne**, (Çev. Betül Kadıoğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara.

DEMİRBAŞ, Timur (2014), **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

DERBİL, Süheyp (1959), **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

DEVELLİOĞLU, Ferit (1993), **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, Ankara.

DOĞANOĞLU, Ali Erdem (2013), "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Toplantı ve Karar Yeter Sayısı", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan,** Cilt: II, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 1413-1472.

DOUGLAS, William O. (1948), "Procedural Safeguards in the Bill of Rights", **Journal of the American Judicature Society**, Vol: 31, p. 166-170.

DÖNER, Ayhan (2004), "Parlamenter Bağışıklıklar", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, s. 49-72.

DÖNMEZER, Sulhi/ ERMAN, Sahir (1979), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

DURAN, Lütfi (1964), **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

DURAN, Lütfi (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

DURAN, Lütfi (1983), "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-3, s. 33-42.

DURGUN, Gonca Bayraktar (2017), "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, s. 1-6.

DUVERGER, Maurice (1970), **Siyasal Partiler - Modern Devletteki Örgütleri ve Faaliyetleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

DUVERGER, Maurice (1975), **Seçimle Gelen Krallar**, (Çev. Necati Erkurt) Kelebek Yayınları, İstanbul.

ELGIE, Robert/ STAPLETON, John (2006), "Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923–2002", **Political Studies**, Vol: 54, p. 465–485.

ELY, John Hart (1980), **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**, Harvard University Press, Cambridge.

ERGÜL, Ozan (2002), "Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 51, Sayı: 4, s. 99-130.

ERGÜL, Ozan (2007), **Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Adalet Yayınevi, Ankara.

ERGÜL, Ozan (2016), **Türk Anayasa Mahkemesi Kararlarında İçtihat İstikrarsızlığı**, Adalet Yayınevi, Ankara.

ERGÜL, Ozan, "Türkiye'de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar Ve Duruma Özel Kanunlar" http://yasaizleme.org.tr/turkiyede-yasama-siyasetinin-temel-sorunlari-torba-kanunlar-ve-duruma-ozel-kanunlar/ (20.11.2018).

EROĞUL, Cem (1970), **Demokrat Parti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

EROĞUL, Cem (1999), "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı: 4 s. 31-46.

ERKUT, Celal (1990), **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara.

EROĞUL, Cem (2013), **Anatüzeye Giriş**, İmaj Yayınları, Ankara.

EROĞUL, Cem (2016), **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara.

ESEN, Bülent Nuri (1970), **Anayasa Hukuku, Genel Esaslar**, Ayyıldız Matbaası, Ankara.

ESEN, Selin (2008), **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara.

ESEN, Selin (2010), "18 Nisan 1960 Tarihli Tahkikat Komisyonu", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 267, s. 167-192.

ESKRIDGE, William N./ FRICKEY, Philip P./ GARRET, Elizabeth (2006), **Legislation and Statutory Interpretation**, Foundation Press, New York.

ESMEIN, Adhémar (1927), **Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé**, Société anonyme du Recueilsirey, 8. éd.,Paris.

EŞEN, Hamit (2011), "Parlamento Hukukunda Milletvekilliğinin Sona Ermesi", **Yasama Dergisi**, Sayı: 19, s. 37-56.

EZHERLİ, İhsan (1992), **Türkiye Büyük Millet Meclisi (1920-1992) ve Osmanlı Meclisi Mebusanı (1877-1920)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları, Ankara.

FEYZİOĞLU, Turhan (1951), **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

FRIEDRICH, Carl Joachim (1963), **Man and His Government: An Empirical Theory of Politics**, McGraw-Hill Book Company, New York.

GEÇMEZ, Taner (2013), "Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 104, s. 265-298.

GEMALMAZ, Mehmet Semih (2010), "Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik İlkesi Bağlamında "Özel Önlemler", "Geçici Özel Önlemler", "Pozitif Edim" ve "Destekleyici Edim"", **Prof. Dr. Tunçer Karamustafaoğlu'na Armağan**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 103-306.

GOLDSMITH, Jack/ LEVINSON, Daryl (2009), "Law for States: International Law, Constitutional Law, Public Law**", Harvard Law Review**, Vol: 122, No: 7, s. 1791-1868.

GOLOĞLU, Mahmut (2014), **Üçüncü Meşrutiyet Birinci Büyük Millet Meclisi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

GÖKER, Cenker (2009), "Vergilerin Yasallığı İlkesi Kapsamında VakıflaraVergi Muafiyeti Tanınması Üzerine", Prof. Dr. Muallâ Öncel'e Armağan, Cilt: II, Ankara Üniversitesi Yayınları, s. 1033-1051.

GÖNENÇ, Levent (2010), "Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı", **Tepav Anayasa Çalışma Metinleri**, Ankara.

GÖREN, Zafer (2018), **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.

GÖZLER, Kemal (1999), "Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 56, s. 36-44.

GÖZLER, Kemal (2001), "Yasama Dokunulmazlığı-Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 56, Sayı: 3, s. 71-101.

GÖZLER, Kemal (2004), "Vatandaşlık ve Milletvekilliği", **Liberal Düşünce**, Cilt: 4, Sayı: 16, s. 90-91.

GÖZLER, Kemal (2007), "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, s. 17-23.

GÖZLER, Kemal (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt: I, Ekin Basım Yayın, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2013), "Türkiye'de Bir Bilinmeyen: Isdar", **Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt: II, s. 897-950.

GÖZLER, Kemal (2016), "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.pdf (08.10.2018).

GÖZLER, Kemal (2017), **Elveda Anayasa, 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, Ekin Yayınevi, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2018), **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2019), **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın, Bursa.

GÖZLER, Kemal/ KAPLAN, Gürsel (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa.

GÖZTEPE, Ece (2008), "Muhakeme Etmek Ya Da Karar Vermek: Anayasa Mahkemesi'nin "367 Kararı" İçin Kavramsal Bir Çerçeve Denemesi", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 339-363.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2011), **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2017), **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitabevi, Ankara.

GRANT, Moyra (2009), **The UK Parliament**, Edinburgh UniversityPress Ltd., Edinburgh.

GRIFFITH-TRAVERSY, Mary Anne (2002), **Democracy, Parliament and Electoral Systems**, Commonwealth Parliamentary Association, Pluto Press, London.

GRIFFITH, J.A.G/ RYLE, Micheal/ BLACKBURN, Robert/ KENNON, Andrew/ WHEELER-BOOTH, Sir Michael (2010), **Parliament: Functions, Practice and Procedures**, Sweet & Maxwell, London.

GÜLGEÇ, Yahya Berkol (2016), **Normlar Hiyerarşisi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

GÜLSOY, Mehmet Tevfik (2007), **Özgürlüklerin Korunmasında Anayasa Yargısının Yeri ve Meşruluğu**, Yetkin Yayınları, Ankara.

GÜNDAY, Metin (1989), **İdari İşlemlerin Hukuki Rejimi**, (Yayımlanmamış eser), Ankara.

GÜNDAY, Metin (2017), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara.

GÜNDÜZ, Harun (2012), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 103, s. 285-306.

GÜNEŞ, Gülsen (2014), **Verginin Yasallığı İlkesi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

GÜNEŞ, İhsan (1997), **Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Düşünsel Yapısı (1920-1923)**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

GÜNEŞ, Turan (1965), **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2007), "Anayasa Mahkemelerinin Geleneksel İşlevi Bağlamında Günümüzde Ortaya Çıkan İki Sorun: Yerindelik Denetimi Tartışmaları ve Ulusalüstü Örgüte Üye Devletlerdeki Anayasa Yargısının Konu Bakımından Sınırlandırılması", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 24, s. 525-568.

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2009), **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı**, Yetkin Yayınları, Ankara.

HAS, Volkan (2009), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara.

HILLMER, Norman/ LAGASSE´,Philippe (2016), "Parliament Will Decide: An Interplay of Politics and Principle", **International Journal**, Vol: 71 (2), p. 328-337.

HUNTINGTON, Samuel P. (1966), "Siyasal Gelişme ve Siyasal Bozulma", (Çev. Ergun Özbudun), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 55-107.

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

İBA, Şeref (2002), "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Faklültesi Dergisi**, Sayı: 57-1, s. 35-53.

İBA, Şeref (2003), "Parlamento Hukukunda Obstrüksiyon ve Giyotin Kavramları", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 1, s. 147-165.

İBA, Şeref (2004), "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 59/3, s. 105-129.

İBA, Şeref (2007), **Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, Ankara.

İBA, Şeref (2008), "Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları", **Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı**, Yetkin Yayınevi, Ankara, s. 399-420.

İBA, Şeref (2009), **Parlamento İçtüzük Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

İBA, Şeref (2011), "TBMM İçtüzüğü'nden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu", **Yasama Dergisi**, Sayı: 18, s. 35-50.

İBA, Şeref (2011), "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1, s. 195-200.

İBA, Şeref (2017), **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara.

İBA, Şeref (2017), **Parlamento Hukuku**, Güncellenmiş 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

İBA, Şeref (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.

İBA, Şeref/ HAZAMA, Yasushi (2016), "Legislative Agenda Setting by a Delegative Democracy: Omnibus bills in the Turkish Parliamentary System", **Turkish Studies**, p.1-21.

İBA, Şeref/ KILIÇ, Abbas (2018), **Anayasa Yargısı Dersleri**, Turhan Kitabevi, Ankara.

İstiklâl Mahkemeleri (2015), TBMM Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı Yayınları No: 1, Ankara.

KABOĞLU, İbrahim Ö. (2007), **Anayasa Yargısı**, İmge Kitabevi, Ankara.

KABOĞLU, İbrahim Ö. (2018), **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayıncılık, İstanbul.

KAĞITCIOĞLU, Mutlu (2012), "İdari İşlemin İcrailiği", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 103, s. 267-384.

KANADOĞLU, O. Korkut (2003), "Silahlı Kuvvetlerin Kullanımının Parlamento Tarafından Denetimi", **Ünal Tekinalp'e Armağan**, Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 413-421.

KANADOĞLU, Osman Korkut (2007), "Hükümetin Güven İstemi ve Almanya Örneği", **Erdoğan Teziç'e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 201-212.

KANADOĞLU, O. Korkut (2018), **"**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ'in Anısına)**, Sayı: 2, s. 637-650.

KAPANİ, Münci (2012), **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara.

KARA, Fatih (2014), "Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine", **Yasama Dergisi**, Sayı: 21, s. 7-50.

KARAHANOĞULLARI, Onur (2011), **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, Ankara.

KARAKUL, Selman (2015), "Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, s. 63-112.

KARAMUSTAFAOĞLU, M. Tunçer (1965), **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer (1970), **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer (1982), **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri) (2015), Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, No: 8, Ankara.

KELSEN, Hans (2016), **Saf Hukuk Kuramı**, (Çev. Ertuğrul Uzun), Nora Kitap, İstanbul.

KIEWIET D. Roderick/ LOEWENBERG, Gerhard/ SQUIRE, Peverill (2002), "The Implications of the Study of the U.S. Congress for Comparative Legislative Research", **Legislatures,**

Edited by: Gerhard Loewenberg/ Peverill Squire/ D. Roderick Kiewiet, The University of Michigan Press, Ann Arbor, s. 3-22.

KILIÇ, Abbas (2016), "Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 8, s. 269-299.

KILIÇOĞLU, Ahmet M. (2016), **Medeni Hukuk**, Turhan Kitabevi, Ankara.

KILIÇOĞLU, Ahmet M. (2017), **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Turhan Kitabevi, Ankara.

KIRATLI, Metin (1961), **Parlmanter Muafiyetler: Bizde ve Yabancı Memleketlerde**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

KIŞLALI, Ahmet Taner (1976), "Parlamentonun Yapısal Evriminde Eğitim, Yaş, ve Cinsiyet Boyutları", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı**, Ajans-Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, Ankara, s. 163-186.

KOCAMAN, Habip/ GÖKÇİMEN, Semra (2012), **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü-Değişiklikler, Gerekçeler, Tutanaklar**, 3 Cilt, TBMM Basımevi, Ankara

KOÇAK, Mustafa (2005), "İngiltere'de Parlamento ve Parlamentonun Egemenliği Doktrininin Tarihsel Kökenleri", **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 5, s. 241-257.

KONTACI, A. Ersoy (2017), "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 133, s. 11-60.

KÖKÜSARI, İsmail (2009), **Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

KUBALI, Hüseyin Nail (1971), **Anayasa Hukuku Dersleri – Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

KUMAŞ, Rahmi (1985), **Parlamentonun Boyutları**, Çağdaş Yayınları, İstanbul.

KÜÇÜK, Adnan (2012), "Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğindeki Parlamento Kararlarına İlişkin Yargısal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararı Uygulamaları", **Prof. Dr.Mehmet Akad'a Armağan**, İstanbul, s. 643-715.

LANDAU, David (2013), "Abusive Constitutionalism", **University of California Davis Law Review**, Vol: 47, Issue: 189, p. 189-260.

LIJPHART, Arend (1996), **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun-Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara.

LOEWENBERG, Gerhard (1971), "The Role of Parliaments in Modern Political Systems", **British and French Parliaments in Comparative Perspective**, Routledge, New York, p. 1-20.

MADDICOTT, J. R. (2012), **The Origins of The English Parliament, 924-1327**, Oxford University Press, Oxford.

MAGIERA, Siegfried (1995), "The Function and Development of Parliament", **Studies in German Constitutionalism**, Christian Starck (ed.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, p. 141-166.

MANIN, Bernard (1997), **The Principles Of Representative Government**, Cambridge University Press, Cambridge.

MAY, Erskine (2011), **Parliamentary Practice (The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament)**, Editor: Malcolm Jack, 25th Edition, LexisNexis, London.

McCORKINDALE, Chris/ MCKERRELL, Nick (2012), "Assessing the Relationship between Legislative and Judicial Supremacy in the UK: Parliament and the Rule of Law after *Jackson*", **The Commonwealth Journal of International Affairs**, Vol: 101, No: 4, p. 341-352.

MICELI, Vincenzo (1946), **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atıf Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara.

MIRKINE-GUETZEVITCH, B. (1938), **Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller** (Çev. Ali Rıza Türel), Hapishane Matbaası, Ankara.

MITCHELL, Andrew / BLOOD, Peter (2008), "The British Constitution, Law Reform and the Parliamentary Legislative Process", http://cw.routledge.com/textbooks/9780415458528/ChapterOne.pdf (08.09.2017).

MONCRIEF, Gary F. (2002), "Recruitment and Retention in U.S. Legislatures", **Legislatures**, Edited by: Gerhard Loewenberg/ Peverill Squire/ D. Roderick Kiewiet, The University of Michigan Press, Ann Arbor, s. 46-79.

MUMCU, Ahmet (2007), **Divan-ı Hümayun,** Phoenix Yayınları, Ankara.

MUMCUOĞLU, Maksut (1982), **Çağdaş Demokrasi Kuramlarında Katılma ve Türkiye'de Katılmanın Gelişimi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

MURPHY, Sean D. (2005), "The Doctrine of Preemptive Self-Defense", **GW Law Faculty Publications & Other Works**, Washington.

NEZİROĞLU, İrfan (2008), **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

NEZİROĞLU, İrfan (2008), "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Teamüllerin Oluşmasında Usul Görüşmelerinin Rolü", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 459-486.

ODER, Bertil Emrah (2003), "Silahlı Kuvvet Gönderme ve Kullanma Bakımından Amerikan Anayasa Hukukunda Yasama-Yürütme İlişkileri ve Türkiye", **Ünal Tekinalp'e Armağan**, Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 423-455.

OĞUZ, Ahmet (2014), "Birinci Meşrutiyet Meclisi'nin Kapatılmasının Sonuçları Üzerine", **Nevşehir Barosu Dergisi**, Sayı: 1, s. 41-67.

OĞUZMAN, Kemal (2017) **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Cilt: I, Vedat Kitapçılık, İstanbul.

OKANDAN, Recai Galip (1961), "Milli Hâkimiyet, Milli İrade Mefhumlarının Ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşlikat Hukukumuza Girişi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 27, Sayı: 1-4, s. 21-33.

OKANDAN, Recai Galip (1962), "Hükümranlık Kudreti Ve Buna Dâhil Yetkiler Bakımından 20 Nisan 1340 Esas Teşkilât Kanununun Hususiyetleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 28, Sayı: 2, s. 323-334.

OKANDAN, Recai Galip (1966), **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

OLGUN, Kenan (2011), "Türkiye'de Cumhuriyetin İlanından 1950'ye Genel Seçim Uygulamaları", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 79, s. 1-36.

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

ONAR, Erdal/ TİRYAKİOĞLU, Bilgin (1999), "1982 Anayasası'nda Milletvekilliği Vatandaşlık İlişkisi (Merve Safa Kavakçı Olayı)", **Faruk Erem Armağanı**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, s. 557-594.

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

ONAR, Erdal (2007), "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", **Erdoğan Teziç'e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 91-122.

ONAR, Erdal (2011), "Anayasa Hukukumuzda Yasama Dönemi", **Prof. Dr. Gürgan Çelebican'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 189-297.

ONAR, Erdal/ KONTACI, Ersoy (2011), "Bakanların Bireysel Siyasal Sorumluluğuna Eleştirel Bir Bakış", **Zabunoğlu Armağanı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 545-601.

ONAR, Sıddık Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: I, Hak Kitabevi, İstanbul.

OZANSOY, Arda (2014), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 11. Yasama Dönemi'ndeki (1957-1960) Dış Politikaya Katılımı", **Yasama Dergisi**, Sayı: 28, s. 66-103.

ÖDEN, Merih (1999), "Cumhuriyetin 75. Yıldönümünde Anayasa Yargısı", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 48 Sayı: 1, s. 23-37.

ÖRS, Birsen (2006), "Siyasal Temsil", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 35, s. 1-22.

ÖRSTEN ESİRGEN, Seda (2017), **Osmanlı Devleti'nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları,** Turhan Kitabevi, Ankara.

ÖZALP, Nihan Yancı (2018), **Türkiye'de Aktivizm ve Kendi Kendini Sınırlandırma Çerçevesinde Anayasa Mahkemesi'nin Yargısal Yorumu**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

ÖZBUDUN, Ergun (1962) **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

ÖZBUDUN, Ergun (1968), "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 25, Sayı: 1, s. 59-79.

ÖZBUDUN, Ergun (1975), **Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

ÖZBUDUN, Ergun (1979), "Parlâmento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1-4, s. 3-26.

ÖZBUDUN, Ergun (1984), "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu" adlı Yılmaz Aliefendioğlu'nun Tebliği Üzerine Yorumu, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 1, s. 138-147.

ÖZBUDUN, Ergun (1985) "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 2, s. 227-238.

ÖZBUDUN, Ergun (2005), "Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı: Hukuki Mahiyetleri ve Farkları", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 59, s. 109-115.

ÖZBUDUN, Ergun (2017), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.

ÖZÇELİK, Selçuk (1961), "Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 27, Sayı: 1-4, s. 34-44.

ÖZTÜRK, Burak (2009), **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara.

ÖZTÜRK, Kazım (1971), **Gerekçeli Anayasa**, Bilgi Yayınevi, Ankara.

ÖZYÖRÜK, Mukbil (1977), **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara.

PALABIYIK, Hakan (2008), **Türk Hukukunda Yasama Kısıntıları ve Hukuk Devleti Açısından Değerlendirilmesi**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Müdürlüğü Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.

PANTÜL, Mehmet/ YALÇIN, Bekir Sıtkı (1982), **Türk Parlamento Hukukunda İkinci Meclisler**, Cumhuriyet Senatosu Vakfı Yayınları, Ankara.

PATTERSON, Samuel C./ COPELAND, Gary W. (1994), "Parliaments in theTwenty-first Century", **Parliaments In The Modern World: Changing Institutions**, Edited by: Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson, The University of Michigan Press, Michigan, p. 1-11.

RICHARDSONS, H. G. (1928), "The Origins of Parliament", **Transactions of the Royal Historical Society**, Cambridge University Press, Vol: 11, s. 137-183.

RIDGES, E. W. (1951), "İngiliz Anayasa Hukuku", (Çev. Mukbil Özyörük), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3-4, s. 183-235.

ROUSSEAU, Jean Jacques (2006), **Toplum Sözleşmesi**, (Çev. Vedat Günyol), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

SABUNCU, Yavuz (2007), **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara.

SAĞLAM, Fazıl (2007), "2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Üzerine Sürdürülen Yorum Tartışmalarının Hukuksal Analizi", **Prof. Dr. Aydın Aybay'a Armağan (Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi)**, Sayı: 2, s. 227-254.

SARICA, Murat (1969), **Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

SARICA, Ragıp (1942), "Türk Devlet Şûrası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 8, Sayı: 3-4, s. 457-472.

SARTORI, Giovanni (1993), **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan), Yetkin Yayınevi, Ankara.

SARTORI, Giovanni (1997), **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara.

SAVCI, Bahri (1959), "Teşrii-İcra Münasebetleri Meselesinin Tartışılmasından Ortaya Çıkan Gerçekler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,** Cilt: 14, Sayı: 2, s. 209-216.

SCHMITT, Carl (2006), **Parlamenter Demokrasinin Krizi**, (Çev. Emre Zeybekoğlu), Dost Kitabevi, Ankara.

SCHMITT, Carl (2016), **Siyasi İlahiyat Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm**, (Çev. Emre Zeybekoğlu), Dost Kitabevi, Ankara.

SCHYFF, Gerhard van der (2010), "Constitutional Review by the Judiciary in the Netherlands: A Bridge Too Far?", **German Law Journal**, Vol: 11, No: 2, s. 275-290.

SESTER, Martin (2007), **Der Parlamentsbeschluß**, Verlag Dr. Kovač, Hamburg.

SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem (2014), "Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 2, s. 397-417.

SEVİNÇ, Murat (2004), **Türkiye'de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları**, Kırlangıç Yayınları, Ankara.

SEVİNÇ, Murat (2011), **Anayasa Yazıları**, İmaj Yayınevi, Ankara.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (2014), "Divan-ı Hümayun'dan Meclis-i Mebusan'a Osmanlı İmparatorluğu'nda Yasama", **Tanzimat** içinde, Editörler: Halil İncalcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

SEZGİNER, Murat (2000), **İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı**, Yetkin Yayınları, Ankara.

SHAPIRO, Martin/ STONE, Alec (1994), "The New Constitutional Politics of Europe", **Comparative Political Studies**, Vol: 26, No: 4, p. 397-420.

SOYASLAN, Doğan (2003), **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Yetkin Yayınları, Ankara.

SOYSAL, Mümtaz (1964), **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

SOYSAL, Mümtaz (1993), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

SÖNMEZOĞLU, Faruk (2005), **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

SÖYLER, Yasin (2018), **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

STERN, Klaus (1980), **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band: II, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung**, C.H. Beck, München.

STRØM, Kaare (1990), **Minority Government and Majority Rule**, Cambridge University Press, Cambridge.

STRØM, Kaare (2006), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", **EuropeanJournal of Research**, Vol: 37, No: 3, p. 261-289.

STURGIS, Alice (2000), **The Standard Code of Parliamentary Procedure, 4th Edition**, McGraw Hill Professional, New York.

ŞAHBAZ, İbrahim (1999), "Anayasa Yargısında Yokluk", **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 56, Sayı: 4, s. 23-48.

ŞANLI ATAY, Yeliz (2011), **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, Ankara.

ŞAYLAN, Gencay (1976), "Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı ile İlgili Bazı Düşünceler", **Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı**, Ajans- Türk Gazetecilik ve Matbaacılık Sanayii, Ankara, s. 133-162.

ŞEN, İlker Gökhan (2014), "Anayasal Teamül Nedir? "Yazısız Anayasa" Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi", **Yasama Dergisi**, Parlamento Hukuku (I), Sayı: 24, s. 37-58.

ŞEN, İlker Gökhan (2014), **Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.

ŞİRİN, Tolga (2013), **Türkiye'de Anayasa Şikâyeti (Bireysel Başvuru)**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.

ŞİRİN, Tolga (2019), **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

TAN, Turgut (1984), "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 1, s. 31-47.

TANİLLİ, Server (1985), **Devlet ve Demokrasi-Anayasa Hukukuna Giriş**, Say Yayınları, İstanbul.

TANÖR, Bülent/ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2018), **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul.

TANÖR, Bülent (2013), **İki Anayasa**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

TAYLOR, Steven L./ SHUGART, Matthew S./ LIJPHART, Arend/ GROFMAN, Bernard (2014), **A Different Democracy: American Government in a Thirty-One-Country Perspective**, Yale University Press, New Haven.

TBMM Gizli Celse Zabıtları (1985), 24 Nisan 1920 - 21 Şubat 1921, Cilt: 1, (Devre: 1, İçtima: 1), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.

TBMM Tutanak Dergisi.

TBMM Genel Kurul Tutanakları.

TEKİN, Yusuf/ ÇİFTÇİ, Sabri (2006), "Parlamenter Rolleri ve TBMM'de Parlamenter Davranışları Üzerine Bir Alan Araştırması", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 34, s. 53-66.

TEKİNAY, Selahattin Sulhi/ AKMAN, Sermet/ BURCUOĞLU Haluk/ ALTOP, Haluk, Atilla (1993), **Tekinay Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

TEZİÇ, Erdoğan (1972), **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

TEZİÇ, Erdoğan (1980), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

TEZİÇ, Erdoğan (1986), "Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi," **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı: 2, s. 21-38.

TEZİÇ, Erdoğan (1989), "Parlamento Kararı ve Kanun", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 5, s. 121-130.

TEZİÇ, Erdoğan (2017), **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul.

TODD, Lewis Paul/ CURTI, Merle (1977), **Rise of The American Nation**, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

TOPAL, Emre (2010), "Eylemli İçtüzük Değişiklikleri", **Yasama Dergisi**, Sayı: 16, s. 35-55.

TOROSLU, Nevzat/ TOROSLU, Haluk (2015), **Ceza Hukuku Genel Kısım**, Savaş Yayınevi, Ankara.

Treaties And Other International Agreements: The Role Of The United States Senate (2001), Committee on Foreign Relations United States Senate By The Congressional Research Service Library Of Congress, U.S. Government Printıng Office Washington.

TUNAYA, Tarık Zafer (1964), **Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük**, Baha Matbaası, İstanbul.

TUNAYA, Tarık Zafer (1980), **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

TUNÇ, Hasan (2018), **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Gazi Kitabevi, Ankara.

TURAN, İlter (1978), "Parlamenter Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 1, s. 1-33.

TURAN, İlter (1986), **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul.

TURHAN, Mehmet (1989), **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır.

TURHAN, Mehmet (1993), **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yayınları, Ankara.

TÜRK PARLAMENTO TARİHİ-MİLLİ MÜCADELE ve T.B.M.M. I. DÖNEM 1919-1923, (1994), I. Cilt, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 4, Ankara

ULUŞAHİN, Nur (1999), **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınevi, Ankara.

ULUŞAHİN, Nur (2003), "Savaş Hali İlânı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi'nin 24.09.1990 Tarihli Kararı", **Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1039-1055.

ULUŞAHİN, Nur (2007), "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, Sayı: 2, s. 18-30.

ULUŞAHİN, Nur (2008), "Yokluk Teorisinin Anayasa Hukukunda Yeri ve Uygulanabilirliği", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 675-737.

URAN, Peri (2008), **Yasama İşlevinin Yerine Getirilmesinde Çift Meclis ve Türk Siyasal Tarihindeki Yeri**, Yetkin Yayınları, Ankara.

UYGUN, Oktay (1992), **1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, Kazancı Kitabevi, İstanbul.

ÜLGEN, Özen (2018), **"**Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ'in Anısına)**, Sayı: 2, s. 620-636.

VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet (1974), **Sağsız Solsuz Demokrasi**, Çağdaş Yayınları, İstanbul.

VERMULE, Adrian (2003), **The Constitutional Law of Congressional Procedures**, Public Law and Legal Theory Working Paper, No: 39, Chicago.

WALDRON, Jeremy (1993), "A Right-Based Critique of Constitutional Rights", **Oxford Journal of Legal Studies**, Vol: 13, No: 1, p. 18-51.

WEBER, Max (2005), **Bürokrasi ve Otorite**, (Çev. H. Bahadır Akın), Adres Yayınları, Ankara.

YAYLA, Yıldızhan (1986), **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

YEŞİLYURT, Nazile İrem (2013), "TBMM'nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir Çözümleme", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 107, s. 119-142.

Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı (2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi.

YILDIZ, Abdülkadir (2017), "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenmesi", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1, s. 73-114.

YILMAZ TURGUT, Nükhet (2014), **Siyasal Muhalefet**, İmaj Yayınevi, Ankara.

YILMAZ, Didem (2016), **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Yetkin Yayınları, Ankara.

YILMAZ, Dilşat (2014), **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, Astana Yayınevi, Ankara, 2014.

YILMAZ, Dilşat (2017), "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin"liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XXI, Sayı: 2, s. 105-153.

YILMAZ, Misket (1977), "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname", **Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 505-561.

YOLCU, Serkan (2011), "Adil Yargılanma Hakkı Karşısında Yasama Dokunulmazlığını Yeniden Düşünmek: Atilla Kart Olayı Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 60, Sayı: 2, s. 367-414.

YÜCEKÖK, Ahmet Naki (1983), **Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

YÜCEL, Bülent (2004), "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama-İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 1-15.

YÜCEL, Bülent (2009), **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara.

YÜKSEL, İsmail (2013), **Anayasa Yargısında Yorumlu Ret Kararı,** Adalet Yayınevi, Ankara.

YÜKSEL, İsmail (2018), **TBMM'nin Kanun Yapma Yöntemi**, Adalet Yayınevi, Ankara.

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

ZABUNOĞLU, Yahya Kâzım (1973), **Kamu Hukukuna Giriş**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

ÖZET

Kuvvetler ayrılığına göre, parlamento devletin üç temel organının birisidir. Parlamento, 1982 Anayasası'na göre Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne karşılık gelmektedir. TBMM görev ve yetkilerini üç temel işlemle kullanmaktadır. Bunlar, "kanun", parlamento kararı" ve "diğer yasama işlemleridir". Parlamento kararları, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Parlamento kararları, TBMM Genel Kurulunun kanun dışında, bir oylama sonucu aldığı kararlardır. Dolayısıyla TBMM yalnızca kanun yapan bir organ değil, aynı zamanda parlamento kararlarının müzakere edilip oylandığı organdır. TBMM İçtüzüğü de bir parlamento kararı olup TBMM'nin yapı, işleyiş ve işlemleri ile ilgili kuralları düzenleme altına almaktadır.

Parlamento kararları çeşitli ayrımlara tabidir. Parlamento kararlarının çeşitliliği, bunlar hakkında genel işlem ilkelerinin belirlenmesini de zorlaştırmaktadır. Parlamento kararları TBMM'nin "iç çalışma düzenine", "yürütme organı ile ilişkileri ve askeri faaliyetlere" ve "çeşitli organlara üye atanmasına" ilişkin kararlar olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir. Parlamento kararlarının yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Anayasa Mahkemesi parlamento işlemlerinin iptali istemiyle yapılan başvurular hakkında kesin olarak karar verir. Parlamento kararları bakımından da bu yetkisini kullanmaktadır. Anayasa Mahkemesi, parlamento kararlarından "yasama dokunulmazlığının kaldırılması", "üyeliğin düşürülmesi" kararlarının Anayasa, kanun ve İçtüzüğe aykırı olup olmadığı hakkında başvuruları karara bağlar. TBMM İçtüzüğü de Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabidir. Ayrıca parlamento kararlarının denetiminde her ne kadar Anayasa'da açıkça denetleneceği belirtilmemiş olsa da, Anayasa Mahkemesi geliştirdiği yorumla "eylemli içtüzük değişikliği" niteliğindeki kararları da denetlemektedir.

ABSTRACT

According to the separation of powers, parliament is one of the three main organs/branches of the state. Parliament, according to the 1982 Constitution is correspond to the Grand National Assembly of Turkey (GNAT). GNAT uses its duties and powers with three basic legislative proceedings. These are “law”, “parliamentary resolution” and “other legislative proceedings”. “Parliamentary resolution” is the subject of this study. “Parliamentary resolutions” are the resolutions which are accepted by the Plenary of GNAT as a result of a vote outside the law. The Rules of Procedure, as a parliamentary resolution which regulates the structure, functions and proceedings of the Assembly. Therefore, the GNAT is not only a law-making body, but also where parliamentary resolutions are negotiated and voted.

Parliamentary resolutions can be subject to various classifications. The diversity of parliamentary resolutions makes it difficult to identify the general principles of parliamentary resolutions. Parliamentary resolutions can be categorized under three main headings: Parliamentary decisions can be categorized under three main headings: the internal working order of the GNAT, its relations with the executive body, and decisions on the appointment of members to military activities and various bodies. Judicial review of parliamentary decisions is made by the Constitutional Court. The Constitutional Court makes final decisions on annulment demands of the resolutions, on “lifting parliamentary immunity” or “loss of membership” when incompatibility with the Constitution, law or the rules of procedure (standing orders) is alleged. Constitutional Court also conducts judicial review of the Rules of Procedure. It should be noted that the Constitutional Court reviews the compatibility of the resolutions and operations of the Assembly with the Constitution since it interprets them as “de facto amendment of rules of procedure.”